

Bruksela, 9 marca 2022 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0066(COD)

7042/22
ADD 5

JAI 316
FREMP 55
COHOM 18
COPEN 82
EDUC 80
MIGR 78
SOC 141
ANTIDISCRIM 10
GENDER 18
JEUN 27
CODEC 263

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	9 marca 2022 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2022) 63 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: WNIOSEK DOTYCZĄCY DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 63 final.

Zał.: SWD(2022) 63 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 8.3.2022 r.
SWD(2022) 63 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

{COM(2022) 105 final} - {SEC(2022) 150 final} - {SWD(2022) 60 final} -
{SWD(2022) 61 final} - {SWD(2022) 62 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa powszechnie występują w całej UE. W 2014 r. co trzecia kobieta w UE zgłosiła jakąś formę przemocy fizycznej lub seksualnej. W danych administracyjnych z 2019 r. szacuje się, że częstość występowania tych zjawisk w UE wynosi 21,2 %. Poza fizycznymi formami przemocy wobec kobiet i przemocy domowej nasila się cyberprzemoc przeciw kobietom oraz cyberprzemoc wobec partnera. Szacuje się, że w 2020 r. dotknęła ona 52 % młodych kobiet na całym świecie. Przemoc ze względu na płeć może dotyczyć zarówno kobiet, jak i mężczyzn, ale to kobiety są w nieproporcjonalnie dużym stopniu nią dotknięte. Przemoc domowa dotyczy również innych członków rodziny (np. małżonków, dzieci i starszych członków rodziny). Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa dotyka miliony ludzi w UE, we wszystkich państwach członkowskich. Czynnikami sprzyjającymi temu zjawisku są szkodliwe normy społeczne i stereotypy, które prowadzą do zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn, nierozpoznawanie specyfiki przestępstw przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz nieskuteczne środki zaradcze (fragmentaryzacja przepisów, brak pewności prawa i nieskuteczne egzekwowanie). Luki w zapobieganiu, ochronie, wsparciu ofiar, dostępie do wymiaru sprawiedliwości i koordynacji polityki zidentyfikowano i na szczeblu unijnym, i na krajowym, zarówno w państwach członkowskich, które wdrożyły konwencję stambulską o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jak i w państwach, które tego nie zrobiły. Odpowiednie normy UE są rozproszone w szeregu instrumentów prawnych i nie doprowadziły do skutecznego monitorowania sytuacji i egzekwowania przepisów w odniesieniu do tej grupy ofiar. Chociaż konwencja stambulska skutkowała podjęciem działań na szczeblu krajowym, monitorowanie jej wdrożenia pokazuje, że luki nadal istnieją. Biorąc pod uwagę rozwój sytuacji w ostatnich dziesięcioleciach, liczba ofiar raczej nie zmniejszy się bez bardziej zdecydowanych, skoordynowanych działań w zakresie zapobiegania, ochrony, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wsparcia ofiar i koordynacji polityki.
Co należy osiągnąć?
Celem inicjatywy jest zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, a konkretnie zapewnienie skutecznego zapobiegania takiej przemocy, ochrony przed przemocą, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wsparcia ofiar i wzmocnienia koordynacji. Jej celem jest również zapewnienie skutecznego zwalczania molestowania seksualnego i cyberprzemocy.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Częstość występowania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w całej UE oraz szkody, jakie te formy przemocy wyrządzają osobom i społeczeństwom, sprawiają, że szczególnie potrzebne jest wspólne działanie. Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa mogą obejmować fizyczny aspekt transgraniczny, jeżeli osoby przemieszczają się, w świecie wirtualnym nie ma natomiast granic. Cele polityki można osiągnąć tylko wtedy, gdy normy minimalne będą miały zastosowanie na równi do wszystkich przypadków przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Państwa członkowskie zajęły się kwestią przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w swoich przepisach i politykach, ale nie doprowadziło to do ograniczenia jej występowania. Aby zapewnić równe traktowanie ofiar, inicjatywa doprowadziłaby do pozytywnej konwergencji przez ustanowienie norm minimalnych dotyczących praw ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Celem tych norm byłoby zapobieganie i zwalczanie tego rodzaju przemocy przed rozpoczęciem postępowania karnego, w jego trakcie lub po jego zakończeniu. Inicjatywa posłużyłaby również wprowadzeniu definicji czynów, w przypadku których istnieją luki w kryminalizacji, oraz kar za nie. W wyniku działania UE prawa podstawowe połowy ludności UE będą chronione w całej Unii.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant?

Komisja wzięła pod uwagę następujące warianty:

- 0) scenariusz odniesienia ze środkami o charakterze nieustawodawczym;
- 1) umiarkowane środki prawne mające na celu zapobieganie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, ochronę przed przemocą, zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wsparcie ofiar i wzmocnienie koordynacji; oraz
- 2) bardziej kompleksowe działanie ustawodawcze dotyczące powyższych kwestii wraz z dodatkowymi przepisami dotyczącymi molestowania seksualnego oraz cyberprzemocy wobec kobiet i cyberprzemocy wobec partnera.

Wariant drugi podzielono na środki bardziej proporcjonalne (2A) oraz środki, które są idealne (pod względem kryminalizacji, kwestii molestowania seksualnego i ochrony), lecz mniej skuteczne (2B). Wariantem preferowanym jest podwariant 2A, zarówno pod względem jakościowym, jak i z punktu widzenia kosztów i korzyści.

Jakie są opinie różnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Komisja przeprowadziła kompleksowe konsultacje z zainteresowanymi stronami łącznie na potrzeby oceny skutków i oceny adekwatności. W otwartych konsultacjach publicznych otrzymano ponad 700 odpowiedzi. Podobnie jak we wcześniejszych badaniach, zdecydowana większość respondentów zaapelowała o wprowadzenie dodatkowych środków UE dotyczących przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komisja przeprowadziła konsultacje z państwami członkowskimi pisemnie i w postaci warsztatów. Państwa członkowskie wyraziły otwartość na działania UE i uznały przewidywane środki za odpowiednie. Ukierunkowane konsultacje z organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi wykazały, że istnieje duże poparcie dla najbardziej ambitnych środków (tj. podwariantów 2A i 2B). Związki zawodowe i pracodawcy poparli cel, jakim jest zwalczanie molestowania seksualnego, i pozytywnie odnieśli się do dodatkowych środków. Pracodawcy obawiali się jednak obowiązków, które zostałyby na nich nałożone. Związki zawodowe i pracodawcy podkreślili znaczenie roli, jaką odgrywają partnerzy społeczni.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Ocena preferowanego wariantu wykazała pozytywne skutki gospodarcze. Ograniczenie występowania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w szczególności mogłoby przynieść korzyści gospodarcze w wysokości około 53,1 mld EUR, potencjalnie sięgające około 82,7 mld EUR w perspektywie długoterminowej. Największy potencjał korzyści gospodarczych wynika ze zmniejszenia kosztów szkód fizycznych i psychicznych u ofiar (spadek szacowany na 32,2–64,5 mld EUR). Skutki społeczne dotyczyłyby różnych zainteresowanych stron, mianowicie ofiar, świadków, sprawców, przedsiębiorstw, organów krajowych i społeczeństwa w szerszym ujęciu. Preferowany wariant przyczyniłby się do poprawy zdrowia i bezpieczeństwa ofiar oraz jakości ich życia (zwłaszcza za pośrednictwem środków ochrony i wsparcia). Zwiększyłby również świadomość ofiar i świadków w zakresie dostępnych służb zajmujących się ochroną i wsparciem oraz poprawiłby dostęp do informacji na ich temat. Oczekuje się, że środki dotyczące programów interwencyjnych dla sprawców będą miały pozytywny wpływ na ich postawy i zachowanie. W przypadku pracodawców świadomość i lepsze zrozumienie problematyki oraz wsparcie dla pracowników, którzy są ofiarami molestowania w miejscu pracy, umożliwiłoby stworzenie bezpiecznego środowiska pracy. Miałoby to również pozytywny wpływ na wydajność. Organy krajowe skorzystałyby na środkach niwelujących fragmentaryzację przepisów i brak pewności prawa. Powszechniejsze dostrzeganie przez ogół społeczeństwa szkodliwych stereotypów i norm związanych z płcią oraz agresywnego zachowania miałyby pozytywny wpływ na całe społeczeństwo. Co nie mniej ważne, preferowany wariant miałby znaczne skutki dla praw podstawowych.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Całkowite koszty przestrzegania przepisów w preferowanym wariantcie wyniosą 5–6,6 mld EUR. Większość kosztów przestrzegania przepisów poniosłyby państwa członkowskie, z kilkoma wyjątkami dotyczącymi molestowania seksualnego, które mogłyby skutkować powstaniem kosztów przestrzegania przepisów dla pracodawców. Koszty przestrzegania przepisów wynikają ze środków przyjmowanych w obszarach problemowych, tj. zapobiegania, ochrony, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wsparcia ofiar i koordynacji. Nie odnotowano żadnych negatywnych skutków.
Jakie są skutki dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz konkurencyjności?
Większość kosztów poniosłyby państwa członkowskie. Potencjalne koszty dla pracodawców wynoszą 1,9 mld EUR i wynikają z obowiązkowego udziału kadry kierowniczej w szkoleniach dotyczących molestowania seksualnego w miejscu pracy oraz wpływu przemocy domowej na miejsce pracy. Koszty ograniczałyby się do udziału kadry kierowniczej w dwugodzinnym szkoleniu internetowym, a zatem nie wystąpiłyby znaczne koszty dla MŚP.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Większość kosztów przestrzegania przepisów, które w UE-27 wyniosą 5–6,6 mld EUR, poniosłyby państwa członkowskie. Oczekuje się, że skutki dla budżetów i administracji krajowych pozostaną ograniczone i zostaną zniwelowane przez korzyści wynikające z preferowanego wariantu.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Preferowany wariant polega na uproszczeniu ram UE przez skoncentrowanie środków dotyczących

przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w jednym instrumencie prawnym. Instrument ten w większym stopniu umożliwi równomierne rozmieszczenie środków na szczeblu regionalnym i lokalnym, czego efektem będzie bardziej zbliżony poziom ochrony ofiar.
Proporcjonalność
Zasada proporcjonalności jest w pełni przestrzegana, ponieważ środki opracowano na podstawie dokładnej analizy luk zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Środki: • nie wykraczają poza to, co jest konieczne, dzięki uniknięciu ich pokrywania się z przepisami krajowymi służącymi kryminalizacji; • nie zobowiązują organów publicznych do wprowadzania środków, które są nadmiernie złożone pod względem funkcjonowania; oraz • unikają nakładania nieproporcjonalnych kosztów na państwa członkowskie i pracodawców. Ponadto środki przewidziane w preferowanym wariantcie można uznać za konieczne do efektywnego osiągnięcia celów i w sposób wspomagający wdrożenie praw podstawowych.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Konieczność przeglądu polityki zostanie oceniona po pierwszej rundzie sprawozdań państw członkowskich z wdrożenia dyrektywy. Oczekuje się, że sprawozdania te będą składane w ramach obowiązku sprawozdawczego, np. po pięciu latach od wejścia w życie dyrektywy. Sprawozdania byłyby składane w regularnych odstępach czasu w formie kwestionariusza dla państw członkowskich. Poza informacjami przekazywanymi w ramach obowiązku sprawozdawczego monitorowanie i ocena inicjatywy będą opierać się przede wszystkim na obecnych zharmonizowanych wskaźnikach, a uzupełniać je będą dodatkowe środki harmonizacji w zakresie gromadzenia danych. Szczegółowe informacje zostaną zawarte w planie monitorowania i egzekwowania, który opracuje Komisja.