

Bruksela, 5 czerwca 2018 r.
(OR. en)

9717/18

ENFOPOL 299
FREMP 92

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	4 czerwca 2018 r.
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	8972/18 + COR 1
Dotyczy:	Konkluzje Rady w sprawie poprawy współpracy policyjnej w zwalczaniu przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet – Konkluzje Rady (4 czerwca 2018 r.)

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady w sprawie poprawy współpracy policyjnej w zwalczaniu przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet przyjęte przez Radę na 3622. posiedzeniu, które odbyło się 4 czerwca 2018 r.

Konkluzje Rady**w sprawie poprawy współpracy policyjnej w zwalczaniu przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet****UWZGLĘDNIAJĄC FAKT, ŻE:**

1. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, równości i poszanowania praw człowieka oraz że wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.
2. Artykuł 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet, a deklaracja 19 odnosząca się do art. 8, stwierdza, że w ramach globalnych wysiłków na rzecz zniesienia nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami Unia będzie dążyła do zwalczenia wszystkich form przemocy domowej w swoich różnych politykach, a państwa członkowskie przyjmą wszelkie niezbędne środki w celu zapobiegania takim czynom przestępczym i karania ich oraz w celu wspierania i chronienia ofiar.
3. Obowiązuje już kilka instrumentów ustawodawczych, które przyczyniają się do likwidacji przemocy uwarunkowanej płcią i zapewniają, by ofiary przemocy domowej otrzymywały ochronę i wsparcie, przede wszystkim dyrektywa o prawach ofiar¹; obowiązują również instrumenty w sprawie wzajemnego uznawania nakazów ochrony².

¹ Dyrektywa 2012/29/UE.

² Dyrektywa 2011/99/UE i rozporządzenie 606/2013/UE.

4. 11 maja 2017 r. Rada przyjęła dwie decyzje dotyczące podpisania Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej), która została już podpisana przez wszystkie państwa członkowskie.
5. W 2012 r. Rada przyjęła konkluzje pt. „Zwalczanie przemocy wobec kobiet i zapewnienie usług wsparcia dla ofiar przemocy domowej”³, a w 2014 r. Rada przyjęła konkluzje pt. „Zapobieganie wszelkim formom przemocy wobec kobiet i dziewcząt, w tym okaleczaniu żeńskich narządów płciowych, i zwalczanie takiej przemocy”⁴.
6. Przemoc wobec kobiet jest naruszeniem dostępu kobiet do swobód i praw człowieka. Stanowi przykład dyskryminacji kobiet (lub jest wynikiem dyskryminacji) i obejmuje wszelkie akty przemocy ze względu na płeć, które powodują lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej lub psychologicznej szkody lub cierpienia kobiet lub ich poszkodowania w sensie materialnym, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym⁵.
7. Jak stwierdzono w konkluzjach z 2012 roku w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i zapewnienia usług wsparcia dla ofiar przemocy domowej, walka z wszelkimi formami przemocy wobec kobiet i ich dzieci będących świadkami tej przemocy oraz jej eliminacja wymagają skoordynowanych strategii, w tym współpracy policyjnej i kompleksowego podejścia. Strategie te powinny również obejmować środki służące zachęcaniu ofiar do składania zawiadomień na policji, gdyż obecnie tylko jedna kobieta na siedem dokonuje zgłoszenia najpoważniejszych przypadków przemocy⁶.

³ Dok. 16382/12.

⁴ Dok. 9543/14.

⁵ Art. 1 deklaracji ONZ 48/104.

⁶ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) (2014). „Przemoc wobec kobiet: ankieta przeprowadzona w całej UE” (Violence against women: an EU-wide survey). Najważniejsze wnioski, Luksemburg, Urząd Publikacji.
<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>; s. 67, tabela 3.10.

8. Jedną z najpowszechniejszych form przemocy wobec kobiet jest przemoc domowa, która obejmuje wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej, do których dochodzi w rodzinie lub gospodarstwie domowym lub pomiędzy byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, bez względu na to, czy sprawca mieszka lub mieszkał w tym samym miejscu co ofiara. Gromadzenie porównywalnych danych na temat przemocy domowej jest utrudnione z uwagi na różnice w terminologii i definicjach pomiędzy państwami członkowskimi.
9. W przypadku przemocy domowej skuteczna ochrona ofiar przed ponowną wiktymizacją jest zadaniem właściwych organów, którym zgodnie z art. 52 konwencji stambulskiej powierzono uprawnienia do nakazania sprawcy przemocy domowej opuszczenia mieszkania ofiary i zakazania mu powrotu, zbliżania się lub innego kontaktowania się z ofiarą, na podstawie krajowego środka ochrony lub przy wykonywaniu, zgodnie z krajowym ustawodawstwem wykonującego państwa członkowskiego⁷, środka ochrony wydanego przez inne państwo członkowskie. Celem takiej interwencji jest zatrzymanie zjawiska, które często określa się jako cykl przemocy i umożliwienie ofierze życia bez strachu. Poprzez swoją interwencję właściwe organy muszą zademonstrować, że przemoc domowa jest kwestią publiczną, a nie tylko sprawą prywatną, i że to sprawca przemocy domowej musi zostać pociągnięty do odpowiedzialności i zmienić swoje zachowanie, a nie ofiara. Przekazywanie takich sygnałów pomaga również ofiarom w pozbyciu się poczucia winy lub wstydu.
10. Interwencja policji jest ukierunkowana na ochronę praw ofiary przed ich naruszeniem, ale uprawnienia policji często zależą od kryminalizacji takich naruszeń. A zatem ogromne znaczenie ma to, by policja mogła odwoływać się do definicji z prawa karnego, które obejmują wszystkie aspekty przemocy domowej. Dotyczy to również psychologicznych form przemocy, takich jak wywoływanie u ofiary – niejednokrotnie przez długi czas – uczucia strachu, bezradności lub poczucia niższości. Obejmuje to też formy przemocy o charakterze seksualnym, które są często postrzegane przez ofiary jako szczególnie upokarzające i traumatyczne.

⁷ Zgodnie z – odpowiednio – rozporządzeniem 606/2013 lub dyrektywą 2011/99/UE.

11. Pomimo poczynionych dotąd postępów usługi wsparcia w obrębie danego państwa członkowskiego UE i pomiędzy państwami członkowskimi różnią się znacznie pod względem potencjału, jakości i dystrybucji geograficznej. Zważywszy na nierozstrzygnięte problemy konieczne będą dalsze wysiłki, by zapewnić skuteczną koordynację organów ścigania przy planowaniu programów prewencji i systematycznych szkoleń na temat praw i potrzeb ofiar, które to programy i szkolenia są przeznaczone dla funkcjonariuszy policji pracujących z ofiarami i sprawcami aktów przemocy domowej i przemocy wobec kobiet.
12. Dane administracyjne – w tym dane policyjne – nie mogą dokładnie oddać skali (powszechności występowania) przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, ponieważ większość ofiar nie zgłasza takich przypadków na policję. Gromadzenie danych administracyjnych stanowi ważny środek rejestrowania informacji na temat reagowania państwa na taką przemoc, w szczególności w kontekście oceny polityk służących zwalczaniu przemocy. Wymóg dotyczący wysokiej jakości danych administracyjnych jest również zgodny z międzynarodowymi zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet, które określono w dyrektywie o prawach ofiar 2012/29/UE i konwencji stambulskiej. Krajowe bazy danych są utrzymywane przez właściwe organy, w tym przez policję, w 22 państwach członkowskich⁸.
13. Cyberprzemoc wobec kobiet i dziewcząt to gwałtownie rosnąca forma przemocy wobec kobiet, która potencjalnie może mieć znaczące konsekwencje gospodarcze i ekonomiczne. Zjawisko to jest jeszcze rzadziej zgłaszane i mniej znane oraz rzadziej spotyka się z reakcją niż przemoc w realnym życiu; zasługuje jednak na szczególną uwagę, również w kontekście cyberprzestępczości, jako jeden z priorytetów w ramach nowego cyklu polityki na lata 2018–2021.
14. Większość państw członkowskich ustanowiła wyspecjalizowane jednostki lub wyznaczyła prokuratorów publicznych, których zadaniem jest zwalczanie przemocy domowej w ramach istniejących struktur, co ma pewne zalety, takie jak skuteczniejsza organizacja zapobiegania aktom przemocy, ich wykrywania i prowadzenia dochodzeń.
15. Należy przypomnieć, że żadna forma przemocy domowej i przemocy wobec kobiet nie może być usprawiedliwiona i nie można unikać ścigania sprawców ze względu na różne zwyczaje, tradycje, kulturę lub religię.

⁸ Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, i Zjednoczone Królestwo.

16. Kobiety będące migrantkami lub uchodźczyniami i kobiety ubiegające się o azyl oraz ich dzieci są nawet jeszcze bardziej narażone na przemoc z powodu ich niepewnego statusu i często trudnych okoliczności, w jakich toczy się ich życie. W tym kontekście państwa członkowskie ogólnie zapewniają ten sam poziom ochrony tym słabszym grupom, starając się przy tym uwzględnić fakt, że z przyczyn religijnych, tradycyjnych i językowych grupy te mają często utrudniony dostęp do odnośnych usług.
17. Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) organizuje już szkolenia w zakresie prewencji i ochrony kobiet przed przemocą domową; obecne wydarzenia wymagają jednak analizy opcji poszerzenia oferty szkoleń w obszarze cyberprzemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz kobiet będących migrantkami lub uchodźczyniami i kobiet ubiegających się o azyl i wobec ich dzieci.
18. Duża liczba państw członkowskich ustanowiła mechanizmy współdziałania pomiędzy organami egzekwowania prawa i innymi instytucjami rządowymi i pozarządowymi oraz procedury oceny ryzyka lub narzędzia do pomiaru zagrożeń dla życia i zdrowia ofiar przemocy domowej.
19. W całej Unii dobrze zakorzenioną praktyką jest, że funkcjonariusze policji pierwszego kontaktu mają ogólny obowiązek dostarczania koniecznych informacji i pomocy ofiarom przemocy domowej; niektóre państwa członkowskie wprowadziły jednak ustrukturyzowane i proaktywne formy przekazywania takich informacji, na przykład (czasami wielojęzyczne) ulotki o dostępnych usługach wsparcia i środkach ochrony oraz o prawach ofiar i stosownych kompetencjach policji.
20. Wydaje się, że działania następcze organów publicznych w odniesieniu do istniejących środków ochrony różnią się znacznie na terytorium Unii. Wiele państw członkowskich powierza to zadanie organom sądowym, a niektóre państwa członkowskie zapewniają częste kontakty pomiędzy byłymi lub obecnymi ofiarami i funkcjonariuszami policji służącymi w ich najbliższej okolicy; może to być korzystne zarówno pod względem szybkiego reagowania na potencjalne wykroczenia, jak i pod względem zwiększania zaufania pomiędzy ofiarami i organami publicznymi. To z kolei może doprowadzić do częstszego zgłaszania przypadków przemocy domowej.

21. Do skuteczniejszego poradzenia sobie z tym problemem mogłoby przyczynić się ustanowienie krajowych punktów kontaktowych do spraw zwalczania przemocy domowej. W odpowiednich przypadkach jako krajowy punkt kontaktowy powinien zostać wyznaczony stosowny właściwy organ, zgodnie z krajowymi strukturami państw członkowskich i z ich ustawodawstwem. Punkty te mogłyby dostarczać informacji na temat wszystkich form przemocy domowej i przemocy wobec kobiet; informacje te mają znaczenie dla sprawnej ochrony ofiary na terytorium innego państwa członkowskiego. Do krajowego punktu kontaktowego można by się zgłaszać w przypadkach, w których ofiara przemocy domowej i przemocy wobec kobiet z jednego państwa członkowskiego podróżuje do innego państwa członkowskiego i występuje ryzyko lub zagrożenie, że popełniony zostanie nowy akt przemocy na terytorium tego drugiego państwa członkowskiego lub gdy doszło już do popełnienia takiego czynu. Wymiana informacji pomiędzy krajowymi punktami kontaktowymi powinna umożliwić natychmiastową reakcję ze strony organów ścigania drugiego państwa członkowskiego i skuteczną ocenę ryzyka w danej sytuacji, w której występuje przemoc.
22. W obszarze swobodnego przemieszczania się osób transgraniczna współpraca policyjna jest bardzo użyteczna w przypadkach, gdy zgodnie z krajowym ustawodawstwem wykonującego państwa członkowskiego należy wykonać za granicą zakaz zbliżania się i środek ochrony.

RADA I PRZEDSTAWICIELE RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

WZYWAJĄ Komisję Europejską, by:

1. Wspierała działania państw członkowskich, takie jak szkolenia dla funkcjonariuszy policji w zakresie niesienia pomocy kobietom będącym ofiarami przemocy, oraz propagowanie równouprawnienia płci poprzez finansowanie dostępne w ramach stosownych istniejących programów.
2. Podejmowała działania zgodnie ze środkiem E z załącznika do rezolucji Rady z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie harmonogramu działań na rzecz zwiększania praw i ochrony ofiar, zwłaszcza w postępowaniu karnym, tak by uzupełnić, zgodnie z deklaracją 19 dotyczącą art. 8 TFUE, prawa kobiet jako ofiar przemocy domowej o ochronę przeciw powtórnej wiktyimizacji.

RADA I PRZEDSTAWICIELE RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

WZYWA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, by zgodnie ze swoimi odpowiednimi kompetencjami:

1. W dalszym ciągu rozwijały, wdrażały i ulepszały istniejące multidyscyplinarne skoordynowane mechanizmy, które mają na celu przeciwdziałanie przemocy domowej i przemocy wobec kobiet poprzez zapobieganie, wykrywanie, prowadzenie dochodzeń i działania ochronne prowadzone przez organy policyjne.
2. Poprawiły wykrywanie przypadków związanych z wszystkimi formami przemocy domowej, oraz gromadzenie i upowszechnianie przez organy policyjne na szczeblu krajowym i unijnym porównywalnych, wiarygodnych, regularnie uaktualnianych danych statystycznych na temat ofiar i sprawców wszystkich form przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, w podziale ze względu na płeć, wiek i stosunek łączący ofiarę i sprawcę, we współpracy z krajowymi i europejskimi urzędami statystycznymi oraz by wspierały badania i wymianę dobrych praktyk w tym obszarze.
3. Zapewniały prawidłowe i konsekwentne stosowanie obecnie obowiązującego ustawodawstwa unijnego w zakresie ochrony i wspierania ofiar przemocy domowej, w tym dyrektywy 2012/29/UE i przepisów unijnych dotyczących uznawania nakazów ochrony, jak określono w rozporządzeniu 606/2013 i dyrektywie 2011/99/UE.
4. Korzystały z doświadczeń sił policyjnych niektórych państw członkowskich w obszarze ustrukturyzowanych informacji dotyczących usług wsparcia i środków ochrony, w tym zapobiegania powtórnej wiktyimizacji i cyklowi przemocy, dostępnych ofiarom przemocy domowej.
5. Zintensyfikowały stosowne szkolenia przeznaczone dla odnośnych specjalistów w policji zajmujących się ofiarami i sprawcami wszelkich aktów przemocy domowej i przemocy wobec kobiet; oraz by w stosownych przypadkach oraz zgodnie z prawem krajowym i praktyką krajową wzmocniły jednostki lub programy policji oraz grupy zadaniowe, które mają do czynienia z ofiarami wszelkich takich aktów przemocy.
6. Zwiększały wiedzę i wdrażały środki w strukturach policyjnych, by przeciwdziałać cyberprzestępczości wobec kobiet i dziewcząt oraz nowym zagrożeniom, jakie stwarza ten rodzaj przestępczości. Przyjmowały środki prewencyjne i, za pośrednictwem uwzględniających kwestię płci szkoleń na temat cyberprzestępczości, skierowanych do organów policyjnych, zwiększały świadomość w obszarze tej problematyki.

7. Poprawiły współpracę transgraniczną poprzez wyznaczenie, w stosownych przypadkach, odpowiedniego organu do pełnienia roli krajowego punktu kontaktowego, zgodnie ze strukturami i ustawodawstwem krajowym państw członkowskich. Krajowy punkt kontaktowy mógłby zapewniać terminową wymianę danych na temat wszystkich rodzajów przemocy domowej i przemocy wobec kobiet i ich dzieci, tak by stworzyć skuteczny mechanizm wymiany informacji przydatnych dla skutecznej ochrony ofiar na terytorium innego państwa członkowskiego. Dotyczy to również przypadków, w których ofiara przemocy domowej i przemocy wobec kobiet z jednego państwa członkowskiego podróżuje do innego państwa członkowskiego i występuje ryzyko lub zagrożenie, że na terytorium tego drugiego państwa członkowskiego popełniony zostanie nowy akt przemocy lub gdy doszło już do popełnienia takiego czynu.

RADA I PRZEDSTAWICIELE RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

WZYWA CEPOL, zgodnie z jego kompetencjami, by:

1. Dalej rozwijał, z uwzględnieniem obecnej sytuacji migracyjnej, moduły szkoleniowe (np. istniejący moduł internetowy „przemoc uwarunkowana płcią”) dotyczące zwalczania przemocy domowej, poruszające inne aspekty, takie jak cyberprzemoc wobec kobiet i dziewcząt i przemoc wobec kobiet w ośrodkach dla migrantów, uchodźców i osób ubiegających się o azyl i wobec ich dzieci oraz obejmujące wymianę najlepszych praktyk policyjnych w zakresie zajmowania się takimi przypadkami.
2. Przeanalizował możliwość organizowania dla specjalistów pracujących z migrantami, uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl i z ich dziećmi wyspecjalizowanego warsztatu lub webinarium ad hoc na temat przemocy domowej i przemocy wobec kobiet.
3. Przy opracowywaniu szkoleń korzystał z dowodów zgromadzonych przez FRA i EIGE w ich regularnych sprawozdaniach, które obejmują dane na temat przemocy domowej i przemocy wobec kobiet i ich dzieci w ośrodkach dla migrantów oraz wśród uchodźców i osób ubiegających się o azyl.