

Има напредок, но не е доволен: Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство

Авторка:
Цветанка Александроска

Скопје, мај 2024

На почетокот на месец мај беше усвоена Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство. Таа претставува важен чекор напред во справувањето со сеприсутното прашање за родово-заснованото насилство во рамките на Европската Унија. Овој документ ги разгледува клучните аспекти на оваа Директива, контекстот што ја опкружува, нејзината важност и нејзините недостатоци.

Вовед

Родот ги преминува границите на бинарните категории, а насилството врз поединци кои не се во склад со традиционалните родови норми се смета за родово-засновано насилство. Меѓутоа, „родово-заснованото насилство“ и „насилството врз жените“ често се користат наизменично, бидејќи насилството врз жените обично е вкоренето во родово-заснованите причини и ги погаѓа жените несразмерно.¹ Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулската конвенција) е најсеопфатната меѓународна алатка во оваа сфера, која обезбедува рамка за државите потписнички да го спречат насилството, да ги заштитат жртвите и да ги гонат сторителите на родово-засновано насилство.² Таа го дефинира насилството врз жените како „сите акти на родово-засновано насилство кои резултираат или е веројатно дека ќе резултираат со физичка, сексуална, психолошка или економска штета или страдање кај жените, вклучително и закани со такви дела, принуда или своеволно лишување од слобода, без разлика дали тоа се случува во јавниот или во приватниот живот“; а семејно насилство како „сите акти на физичко, сексуално, психичко или економско насилство што се случуваат во рамките на семејството или семејната единица или помеѓу поранешни или актуелни сопружници или партнери, без разлика дали сторителот го дели или делел истото живеалиште со жртвата“.³

Насилството врз жените и семејното насилство сè уште претставува актуелен и широко распространет проблем ширум Европската Унија (ЕУ), чии жртви се милиони жени и девојки секоја година. Различните облици на такво насилство често имаат разорни и долготрајни последици по жртвите. Иако некои законски регулативи на ЕУ се занимаваат со некои поврзани прашања, се јави потреба од сеопфатен правен инструмент за справување со повеќеслојната природа на родово-заснованото насилство.⁴ Неодамнешното усвојување на Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство⁵ претставува клучен чекор напред во решавањето на овие проблеми коишто не можат да чекаат.

1 'What Is Gender-Based Violence?', Gender Matters - Council of Europe, n.d., („Што е родово-засновано насилство?") <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/what-is-gender-based-violence>

2 „Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство“ ('Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence') (Совет на Европа, 11 мај 2011), <https://rm.coe.int/168008482e>.

3 Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство“, 3.

4 Marta Picchi, 'Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal' („Насилството врз жените и семејното насилство: Предлог директива на Европската комисија"), Athens Journal of Law 8, no. 4 (October 2022): 395-408

5 'EU Adopts First Law Tackling Violence against Women' („ЕУ го усвојува првиот закон што се занимава со насилството врз жените"), DW, 7 мај 2024, <https://www.dw.com/en/eu-adopts-first-law-tackling-violence-against-women/a-69018272>.



Потребата од законска регулатива на ниво на целата ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство

Веќе низа години е очигледно дека има потреба од итно усвојување на законска регулатива на ниво на ЕУ за справување со насилството врз жените и семејното насилство. Бројни студии и истражувања во изминатава деценија ја истакнуваат сеприсутната природа на ова прашање. На пример, едно истражување на ниво на ЕУ, спроведено од Агенцијата за темелните права на Европската Унија, откри дека секоја трета жена во ЕУ била изложена на физичко или сексуално насилство.⁶ Дополнително, последователно истражување на Евростат покажа дека повеќе од девет од десет жртви на силување и повеќе од осум од десет жртви на сексуален напад се жени.⁷ Пандемијата со КОВИД-19 дополнително ја нагласи сериозноста на проблемот. За време на карантините, имаше алармантни пикови на пријави за семејно насилство, со што грубо бевме потсетени дека жените честопати се соочуваат со најголема опасност од лица во своите домови.⁸

Покрај постојаното физичко насилство со кое се соочуваат жените, постои зголемена загриженост и поради кибер-вознемирувањето насочено кон жените и девојчињата. Иако кибер-насилството може да се смета за помалку значајно, последиците од него се далекусежно.⁹ Како што дигиталните и офлајн просторите стануваат се повеќе меѓусебно поврзани, кибер-насилството често пати претходи или го засилува насилството и виктимизацијата во физичкиот свет. Онлајн платформите станаа плодна почва за огромен број случаи на насилно однесување, вклучително и онлајн сексуално вознемирување, сексуална злоупотреба преку слики (попозната како „одмаздничко порно“), креирање и ширење на длабоки фејкови, различни облици на онлајн демнење, пропагирање на психолошко насилство, како што е сексистичкиот говор на омраза на интернет, поттикнување насилство на интернет врз основа на пол и род, и сл.¹⁰ Оттука, појавата на нови начини за сторителите да ги таргетираат и вознемируваат жените наметна итна потреба да се ажурираат законските рамки заради справување со овие нетрадиционални облици на насилството кои се јавуваат.

Потребата од пропис на ЕУ произлегува од потребата за конзистентност и усогласување меѓу земјите членки во справувањето со насилството врз жените и семејното насилство. Иако поединечни земји членки се обидоа да се борат со овие проблеми со помош на законодавството, различните степени до кои тоа се прави резултираа со разлики во правните рамки и заштитата.¹¹ Оваа недоследност креира средина на правна несигурност за жртвите во рамките на ЕУ. Со усвојување сеопфатно законодавство на ниво на ЕУ, може да се обезбеди заедничка појдовна точка на права и заштита за сите жртви, без оглед на нивната локација во ЕУ.¹² Важно е дека насилството врз жените и семејното насилство често ги надминуваат националните граници, при што сторителите и жртвите се движат слободно во рамките на ЕУ. Затоа, законодавството на ЕУ станува незаменливо за делотворно справување со прекуграничната природа на овие кривични дела и за обезбедување унифициран пристап во борбата против нив.¹³

6 'Questions and Answers: The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence' („Прашања и одговори: Предлог на Комисијата за нови правила на ниво на ЕУ за спречување на насилството врз жените и семејното насилство“), Европска комисија, 8 март 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1534.

7 'Violent Sexual Crimes Recorded in the EU' („Насилни сексуални кривични дела евидентирани во ЕУ“), Eurostat, 23 ноември 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171123-1>.

8 'The Covid-19 Pandemic and Intimate Partner Violence against Women in the EU' (European Institute for Gender Equality, 2021) („Пандемијата со Ковид 19 и насилството врз жените од интимниот партнер во ЕУ“), https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/covid-19-pandemic-and-intimate-partner-violence-against-women-eu?language_content_entity=en.

9 'Combating Cyber Violence against Women and Girls' (European Institute for Gender Equality, 2022) („Борба против кибер-насилството врз жените и девојчињата“), https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/combating-cyber-violence-against-women-and-girls?language_content_entity=en

10 Adriane van der Wilk, 'Protecting Women and Girls from Violence in the Digital Age: The Relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in Addressing Online and Technology-Facilitated Violence against Women' („Заштита на жените и девојчињата од насилство во дигиталната ера: релевантноста на Истанбулската конвенција и Конвенцијата од Будимпешта за компјутерски криминал во справувањето со насилството врз жените на интернет и со користење на технологија“) (Совет на Европа, декември 2021), <https://rm.coe.int/the-relevance-of-the-ic-and-the-budapest-convention-on-cybercrime-in-a/1680a5eba3>.

11 'Questions and Answers: The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence' („Прашања и одговори: Предлог на Комисијата за нови правила на ниво на ЕУ за спречување на насилството врз жените и семејното насилство“).

12 Исто.

13 Европска комисија, „Предлог ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“ (EUR-Lex, 8 February 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

Надградување врз постојните рамки: Истанбулската конвенција и други директиви на ЕУ

Истанбулската конвенција на Советот на Европа служи како камен-темелник во меѓународните напори за борба против родово-заснованото насилство. Конвенцијата, којашто е усвоена е во 2011 година и стапи на сила во 2014 година, ги обврзува државите потписнички да спроведат мерки за спречување насилство, заштита на жртвите и гонење на сторителите. Исто така, вклучува одредби за следење и поддршка на овие напори преку сеопфатно собирање податоци.¹⁴ Иако ЕУ ја потпиша Конвенцијата во 2017 година, процесот на ратификација беше во застој неколку години поради правни нејаснотии во врска на надлежностите и недостатокот на консензус меѓу земјите членки. Процесот на ратификација конечно беше завршен во 2023 година, со тоа што Конвенцијата стапи на сила во ЕУ на 1 октомври 2023 година.¹⁵ И покрај тоа, неколку земји членки на ЕУ сè уште ја немаат ратификувано Конвенцијата (Бугарија, Чешка, Унгарија, Латвија, Литванија и Словачка).¹⁶ Меѓутоа, ратификацијата од страна на ЕУ не значи дека преостанатите земји членки нема потреба да ја ратификуваат и самите,¹⁷ бидејќи ограничените надлежности на ЕУ значат дека нејзината ратификација сама по себе не може да обезбеди целосна и ефективна имплементација на одредбите од Конвенцијата во сите области во правото и политиките што се релевантни за насилството врз жените.

Веќе постои одредена законска регулатива во ЕУ што придонесува за справување со родово-заснованото насилство, вклучително и директиви за правата на жртвите, сексуалната злоупотреба на деца, трговијата со луѓе и политиката за азил.¹⁸ Овие рамки обезбедуваат важна заштита и поддршка за жртвите, но нема сеопфатно законодавство кое ги опфаќа сите аспекти на проблемот.¹⁹ Во март 2022 година, Европската комисија поднесе предлог за посеопфатна директива за справување со насилството врз жените и семејното насилство, што беше назначено како приоритет во работната програма на Комисијата за 2023 година.²⁰ Предлогот имаше за цел да ги постигне целите на Истанбулската конвенција во рамките на ЕУ со дополнување и зголемување на делотворноста на постојните инструменти, бидејќи беше утврдено дека на земјите членки им е неопходно дополнително делување од страна на ЕУ, без оглед на тоа дали ја ратификувале Истанбулската конвенција или не. Клучните области за дејствување вклучуваа криминализирање на облиците на насилство кои несразмерно ги погодуваат жените и се недоволно опфатени на национално ниво, зајакнување на пристапот на жртвите до правда и заштита, обезбедување поддршка што е прилагодена на нивните потреби, спречување на насилство и подобрување на координацијата и собирањето податоци на национално и на ниво на ЕУ.²¹

Главната цел на предлогот беше да се обезбеди еднаков третман на жртвите на насилство врз жените и семејно насилство во цела ЕУ преку воспоставување минимални правила за правата на жртвите, правила за дефинирањето на конкретни дела и казни за делата.²² Делата за кои беше предложена усогласена криминализација ги вклучуваат силувањето (дефинирано како чин на пенетрација без согласност, нагласувајќи го значењето на давањето согласност согласно Истанбулската конвенција), осакатувањето на женски

14 'EU Accession to the Istanbul Convention' („Пристапување на ЕУ кон Истанбулската конвенција“), EUR-Lex, 12 октомври 2023, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-accession-to-the-istanbul-convention.html>.

15 'EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women ('Istanbul Convention')' („Пристапување на ЕУ кон Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулската конвенција)“), Европски парламент, 20 април 2024, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention>.

16 Исто.

17 'Combating Violence against Women: MEPs Back EU Accession to Istanbul Convention' („Борба против насилството врз жените: пратениците од ЕП го поддржуваат пристапување на ЕУ кон Истанбулската конвенција“), Европски парламент, 10 мај 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR85009/combating-violence-against-women-meps-back-eu-accession-to-istanbul-convention>.

18 Директивата 2012/29/EU на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2012 за утврдување на минимум стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела; Директивата 2011/36/EU на Европскиот парламент и на Советот од 5 април 2011 за спречување и борба против трговија со луѓе и заштита на нејзините жртви; Директивата 2011/93/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 за борба против сексуална злоупотреба и сексуална експлоатација на деца и против детска порнографија; Директивата 2011/95/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 за стандардите за квалификација на државјани на трети земји или лица без државјанство како корисници на меѓународна заштита, за унифициран статус на бегалците или за лицата коишто имаат право на супсидијарна заштита, како и за содржината на доделената заштита; и др.

19 Picchi, 'Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal' („Насилството врз жените и семејното насилство: Предлог директива на Европската комисија“), 398.

20 'Legislative Proposal on combating violence against women and domestic violence' („Предлог закон за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), Европски парламент, 20 март 2024, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-legislative-proposal-on-gender-based-violence>

21 Европска комисија, „Предлог ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“

22 Исто.

гениталии, кибер-демнењето, кибер-вознемирувањето, споделувањето на интимни слики без согласност и кибер-поттикнувањето на насилство или омраза засновани на род.²³ Имено, Истанбулската конвенција не се однесува конкретно на дигиталната област, па предлогот, меѓу другото, имаше за цел да ја пополни таа празнина. Дополнително, предлогот имаше за цел да воведи измени во Директивата за сексуална злоупотреба на деца,²⁴ признавајќи го силувањето како дополнителна отежнувачка околност и нагласувајќи го отсуството на согласност за деца над возраста кога можат да дадат согласност за сексуални односи.²⁵

Напредокот и преостанатите прашања: оценка на новата Директива на ЕУ

По опсежни преговори и надминување на различни правни и политички пречки, вклучително и првичниот отпор од некои земји членки во однос на конкретни одредби, Директивата беше финализирана на почетокот на 2024 година.²⁶ Директивата ги опфаќа следниве кривични дела: осакатување на женски гениталии, присилен брак, споделување на интимен или манипулиран материјал без согласност, кибер-демнење, кибер-вознемирување и кибер-поттикнување насилство или омраза.²⁷ За овие дела се пропишани и казни, кои се движат од максимална казна затвор од најмалку една година за дела како што се кибер-вознемирување и споделување интимен материјал без согласност до максимална казна затвор од најмалку пет години за осакатување на женски гениталии.²⁸ Исто така, Директивата им наложува на земјите членки да организираат широки специјализирани услуги за поддршка за жртвите, вклучувајќи телефони за помош, засолништа и кризни центри за жртви на силување.²⁹ Дополнително, бара од земјите членки да спроведат мерки за спречување на насилството и да ги подобрат механизмите за пријавување за да се справат со проблемот на недоволно пријавување, вклучително и обезбедување можности за пријавување преку Интернет, особено за дела како што се споделување на интимен или манипулиран материјал без согласност и кибер-поттикнување на насилство и омраза.³⁰ Усвојувањето на Директивата претставува клучен чекор за да се овозможи жените ширум ЕУ да добиваат еднаква заштита и поддршка, усогласувајќи го правото на ЕУ со меѓународните стандарди како што е Истанбулската конвенција.³¹

Сепак, и покрај вклучувањето на силни превентивни мерки кои се однесуваат на согласноста во сексуалните односи, Директивата не опфаќа два клучни аспекти. Прво, не се постигна договор за криминализирање на силувањето врз основа на отсуство на согласност на ниво на ЕУ,³² како што првично беше предложено, што е клучен пропуст. Овој пропуст наиде на остри критики од граѓанското општество, кое, иако ги препознава позитивните аспекти, смета дека е неприфатливо што некои земји членки успеаја да ја попречат можноста да се усвои единствена дефиниција за силувањето заснована на согласност.³³ Другиот пропуст се однесува на заштитата на жените мигранти без документи. Иако Директивата препознава дека тоа што немаат документи ги

23 Исто.

24 Директивата 2011/93/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 за борба против сексуална злоупотреба и сексуална експлоатација на деца и против детска порнографија.

25 'Questions and Answers: The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence' („Прашања и одговори: Предлог на Комисијата за нови правила на ниво на ЕУ за спречување на насилството врз жените и семејното насилство“)

26 'Legislative Proposal on combating violence against women and domestic violence' („Предлог закон за борба против насилството врз жените и семејното насилство“)

27 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 25 април 2024, 53–56, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-33-2024-INIT/en/pdf>.

28 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 57–58.

29 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 77.

30 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 62.

31 'Commission Welcomes Political Agreement on New Rules to Combat Violence against Women and Domestic Violence' („Комисијата го поздравува политичкиот договор за новите правила за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), Европска комисија, 6 февруари 2024, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_24_649.

32 'EU Fails to Agree on Legal Definition of Rape' („ЕУ не успеа да се договори за правната дефиниција на силувањето“), DW, 7 февруари 2024, <https://www.dw.com/en/eu-fails-to-agree-on-legal-definition-of-rape/a-68195256>.

33 'Joint Civil Society Reaction to the Adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence' („Заедничка реакција на граѓанското општество по повод усвојувањето на Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), ILGA Europe, 7 мај 2024, <https://www.ilga-europe.org/news/joint-civil-society-reaction-to-the-adoption-of-the-eu-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/>.

одвраќа жените-мигранти да пријават вакви дела поради страв од депортација,³⁴ во неа недостасуваат одредби со кои се заштитуваат личните податоци на жените без документи да не бидат доставени до имиграциските органи.³⁵

Како заклучок, оваа Директива беше итно потребна за да се обезбеди сеопфатна рамка за спречување насилство, заштита на жртвите и гонење на сторителите во рамките на ЕУ. Од таа причина, нејзиното усвојување обележа значајна пресвртница. Директивата претставува напредок во обезбедувањето повисоки минимум стандарди и решавање на пропустите, особено преку криминализирање на делата извршени на интернет. Сепак, нејзините недостатоци не можат да се занемарат. Неуспехот да се криминализира силувањето врз основа на отсуство на согласност на ниво на ЕУ предизвикува длабока загриженост, бидејќи, без унифицирана дефиниција за силувањето, ризикот дека некои случаи на сексуално насилство може да останат непознаени и истите да не се гонат останува многу висок.

Оттука, пропустот на Директивата во заштитата на личните податоци на жените мигранти без документи не само што остава незаштитена ранлива популација, туку и ја поткопува главната цел на Директивата да обезбеди еднаква заштита и поддршка за сите жртви на родово-засновано насилство. Важно е да се препознае дека Директивата ги утврдува минимумот стандарди за борба против насилството врз жените и семејното насилство во рамките на ЕУ. Оттука, иако овие стандарди обезбедуваат клучна основа за постапување, земјите членки имаат автономија и одговорност да отидат подалеку од овие минимум барања со цел да обезбедат подобра заштита и поддршка на жртвите во рамките на своите јурисдикции. На пример, и покрај неуспехот на Директивата да го криминализира силувањето со дефиниција базирана на согласност на ниво на ЕУ, земјите членки кои сè уште не го сториле тоа, можат да преземат проактивни чекори за усвојување закони засновани на согласност во своите национални правни системи. Со усогласување на нивното законодавство со меѓународните најдобри практики, тие можат да ја зајакнат правната заштита за лицата што преживеале сексуално насилство и да испратат јасна порака дека силувањето и сексуалниот напад нема да се толерираат под никакви околности. Повратните информации од граѓанското општество и понатаму нагласуваат дека будност и застапување се од суштинска важност за да се осигура дека законските мерки соодветно се справуваат со комплексноста на родово-заснованото насилство. На патот напред, понатамошниот дијалог помеѓу креаторите на политиките, организациите на граѓанското општество и засегнатите заедници игра сè посуштинска улога во подобрувањето и зајакнувањето на Директивата со цел подобро да се погрижи за сите оние кои се засегнати од проблемот. Дополнително, континуираните напори за подигање на свеста, промовирањето на едукација за согласноста и здравите односи, како и нудењето на сеопфатна поддршка за жртвите остануваат темелни столбови на колективниот пристап во борбата против родово-заснованото насилство.

34 'Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence' („Директива на Европскиот парламент и на Советот за борба против насилството врз жените и семејното насилство“), 23.

35 'Joint Civil Society Reaction to the Adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence' („Заедничка реакција на граѓанското општество по повод усвојувањето на Директивата на ЕУ за борба против насилството врз жените и семејното насилство“).

