

Impactul jurisprudenței CEDO în materie de violență domestică

The Impact of the ECHR Case-law on the Domestic Violence Regulations

Snejana Sulima ¹

Rezumat: Violența domestică – un fenomen complex care poate îmbrăca o multitudine de forme, reprezintă în continuare o mare problemă pentru societatea românească, precum și pentru cele ale altor state europene. Curtea Europeană a Drepturilor Omului își asumă combaterea acestei forme de violență prin toate mijloacele disponibile în Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, calificând faptele în principal din perspectiva articolului 3 (interdicția tratamentelor inumane sau degradante), dar și din perspectiva articolului 8 (dreptul la respectarea vieții private și de familie), a articolului 2 (dreptul la viață), coroborate adesea cu interdicția discriminării, precum și a articolului 6 referitor la garantarea unui proces echitabil în fața jurisdicțiilor interne. În prezentul articol vom încerca să decelăm care este impactul jurisprudenței CEDO în această materie asupra reglementărilor interne referitoare la combaterea violenței domestice.

Cuvinte-cheie: violență domestică; CEDO; interdicția tratamentelor inumane sau degradante; obligații pozitive; nediscriminare

Abstract: Domestic violence, a complex phenomenon which can take multiple forms, represents a persistent problem for the Romanian society, as for many other European countries. The European Court of Human Rights takes a leading position in combating this form of violence with all available legal resources from the European Convention on Human Rights by qualifying the facts on the basis of the Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment), as well as the Article 8 (right to private and family life) and 2 (right to life) corroborated with the prohibition of discrimination and with the Article 6 which guarantees the right to a fair trial before domestic judges. In this article we will try to disclose the impact of ECHR case-law on the internal regulations meant to combat domestic violence.

Keywords: domestic violence; ECHR; prohibition of inhuman or degrading treatments; positive obligations; non-discrimination

Considerații introductive asupra angajamentului Consiliului Europei în lupta împotriva violenței domestice

Pornind de la angajamentul Consiliului Europei cu privire la protecția drepturilor omului organizația a avut mai multe inițiative, încă de la începutul

¹ Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, email: snejana.sulima@uaic.ro.

anilor 1990, cu privire la combaterea violenței împotriva femeilor. Aceste inițiative s-au materializat inițial în semnarea unei Recomandări a Consiliului Europei² pentru statele membre cu privire la protecția femeilor împotriva multiplelor forme de violență și discriminare. Astfel, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei invita statele să introducă, dezvolte și/ sau amelioreze politici naționale de combatere a violenței, fondate în principal pe: securitatea maximă și protecția victimelor, susținere și asistență, ajustarea dreptului penal și civil național, sensibilizare publică, formarea specializată a profesioniștilor care în virtutea activității lor profesionale trebuie să combată violența domestică și să participe la prevenirea acesteia. Pentru a da eficiență combaterii acestui fenomen la nivel național statele trebuie să asigure pentru toate victimele violenței posibilitatea de a se adresa în justiție. Totodată, legea internă trebuie să prevadă posibilitatea angajării unei acțiuni penale în fața jurisdicțiilor naționale la cererea ministerului public. Violența împotriva femeilor și a copiilor în cadrul familial trebuie să constituie factor agravant sau decisiv pentru angajarea urmărilor în interes public. Un alt element esențial se referă la necesitatea de a asigura o protecție eficientă a victimelor împotriva amenințărilor și riscurilor de răzbunare precum și să vegheze, prin măsuri specifice, la protecția drepturilor copiilor pe parcursul procedurilor.

În același sens, între anii 2006-2008 Consiliul Europei a desfășurat o campanie de combatere a violenței împotriva femeilor și a violenței domestice. Totodată, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat o serie de Rezoluții și Recomandări³ prin care se cerea adoptarea unor norme juridice constrângătoare din punct de vedere juridic de către statele membre cu privire la prevenirea, protecția și urmărirea penală în legătură cu aceste forme de violență.

Definirea conceptului de violență domestică în Convenția privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice

În continuarea eforturilor depuse de către Consiliul Europei s-a căutat adoptarea unor norme generale de prevenire și combatere a violenței domestice și a violenței împotriva femeilor printr-o convenție specializată, proiectul căreia a fost elaborat de către un Comitet ad-hoc (CAHVIO) creat de către Comitetul Miniștrilor în decembrie 2008. S-a ajuns la adoptarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a

² Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, Recomandarea din 30 aprilie 2002, Rec(2002)5, privind protecția femeilor împotriva violenței.

³ Inițiativele APCE au început chiar mai înainte de 2006. Astfel, în prima etapă, printre documentele de luat în considerare în contextul luptei împotriva violenței domestice elaborate de APCE se numără: Recomandarea 1681 (2004); Recomandarea 1693(2005); Recomandarea 1712(2005); Rezoluția 1512 (2006); Recomandarea 1759 (2006); Rezoluția 1582(2007); Recomandarea 1817/2007).

violentei domestice, adoptată la 12 aprilie 2011⁴ și deschisă spre semnarea părților în sesiunea de la Istanbul.

Convenția de la Istanbul face distincție între conceptul de violență împotriva femeilor și cel de violență domestică. Pe de o parte, violența împotriva femeilor este definită ca fiind „o încălcare a drepturilor omului și o formă de discriminare împotriva femeilor și va însemna toate acțiunile de violență de gen care rezultă în, sau care sunt probabile a rezulta în vătămarea sau suferința fizică, sexuală, psihologică sau economică cauzată femeilor, inclusiv amenințările cu asemenea acțiuni, coerciția sau privarea arbitrară de libertate, indiferent dacă survine în public sau în viața privată” (art. 3 lit. a). Pe de altă parte, violența domestică se referă la „toate acțiunile de violență fizică, sexuală, psihologică sau economică, care survin în familie sau în unitatea domestică sau între foștii sau actualii soți sau parteneri, indiferent dacă agresorul împarte sau a împărțit același domiciliu cu victima” (art. 3 lit. b).

Având în vedere că în cea mai mare parte victimele violenței sunt femeile în prezentul articol vom lua în considerare ambele definiții pentru a decela complexitatea infracțiunilor caracteristice violenței în cadrul familial.

Grupul experților privind combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice

Ca urmare a semnării Convenției de la Istanbul a fost creat Grupul experților privind combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (GREVIO)⁵ în baza articolului 66. Activitatea GREVIO implică pregătirea unui chestionar adresat statelor părți, pe baza căruia acestea prezintă Secretarului General al Consiliului Europei un raport cu privire la măsurile adoptate de ordin legislativ și alte măsuri ca efect al dispozițiilor Convenției de la Istanbul (art. 68). Raportul va fi examinat de GREVIO. Procedura ulterioară de evaluare este divizată în cicluri a căror durată este determinată de Grup și se

⁴ Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice a fost adoptată de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 7 aprilie 2011 (STCE nr. 210), deschisă spre semnare părților la 11 mai 2011 cu ocazia sesiunii sale de la Istanbul. După cea de-a zecea ratificare, de către Andora, la 22 aprilie 2014, Convenția a intrat în vigoare la 1 august 2014. România a semnat Convenția la 27/06/2014, a ratificat-o la 23/05/2016, după care aceasta a intrat în vigoare la 01/09/2016 cu câteva rezerve valabile între data de 01/09/2016 și 01/09/2021.

⁵ Competența participanților trebuie să asigure o multidisciplinaritate a expertizei în materia drepturilor omului, a egalității de genuri, a violenței împotriva femeilor și a violenței domestice sau în domeniul asistenței și protecției victimelor. Criteriile care stau la baza selectării membrilor se referă la integritate, competență, independență, disponibilitate și buna cunoaștere a limbii engleze sau franceze. Procedura de alegere a membrilor GREVIO este definită de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, conform Rezoluției Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei, CM/Res(2014)43. Primii zece membri ai GREVIO au fost aleși la 4 mai 2015 pentru un mandat de patru ani și la 24 mai 2018 alți cinci membri suplimentari.

bazează pe chestionare și cereri de informații din partea statului cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Convenției. GREVIO poate organiza în subsidiar și în cooperare cu autoritățile naționale și cu asistența unor experți naționali independenți vizite în țările în chestiune dacă informațiile primite sunt insuficiente. Procedura se încheie prin adoptarea unui raport de către GREVIO și a unor concluzii pe baza informațiilor primite și a comentariilor statului vizat. În cazul unor probleme cu caracter urgent care necesită reacții imediate, legate de violența împotriva femeilor, GREVIO poate desemna unul sau mai mulți dintre membrii săi pentru a conduce o anchetă și a prezenta un raport Grupului. În caz de necesitate și cu acordul statului parte vizat ancheta poate implica deplasarea în teritoriu.

GREVIO poate adopta recomandări generale cu privire la punerea în aplicare a Convenției de la Istanbul. Statele părți prezintă rapoartele GREVIO parlamentelor lor naționale, iar APCE va face bilanțul regulat cu privire la punerea în aplicare a Convenției. GREVIO nu este deci un organ jurisdicțional ci caută să acționeze împotriva violenței domestice prin colaborarea cu statele în ceea ce privește ameliorarea legislației interne pentru combatere acestui fenomen.

Protecția jurisdicțională europeană împotriva violenței domestice

Deși Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare Convenția Europeană) nu include expres un articol dedicat dreptului de a nu fi supus violenței domestice, prin activitatea sa Curtea de la Strasbourg a găsit mijloace eficiente de combatere jurisdicțională a acestui fenomen. Pe baza principiului interpretării evolutive care stă la baza activității sale, Curtea a identificat mijloace de constrângere jurisdicțională în acest scop în textul Convenției. Deși adoptată acum 70 de ani, într-un context social diferit, Convenția reprezintă un instrument juridic în continuă adaptare la condițiile societăților statelor membre prin interpretarea dată acestuia de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Astfel, manifestările violenței domestice sunt interpretate prin prisma mai multor articole din Convenție. Totodată, în pronunțarea hotărârilor în aceste cauze Curtea de la Strasbourg face trimitere la definițiile date în Convenția cadru de la Istanbul.

1. Axe principale urmate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în delimitarea și combaterea violenței domestice

Analiza jurisprudenței CEDO pronunțată în contextul combaterii violenței domestice relevă un angajament ferm al instanței strasbourgeze în acest sens prin devoalarea unui fenomen complex care poate îmbrăca o multitudine de forme variate. În funcție de situație, Curtea califică faptele prin prisma articolului 2 (dreptului la viață), a articolului 3 și a articolului 8, coroborate adesea cu interdicția discriminării (art. 14). De asemenea un loc important în jurisprudența Curții privind violența domestică este atribuit garanțiilor oferite dreptului la un proces echitabil de articolul 6 din Convenție.

1.1. Sinteză de jurisprudență: principii directoare

În linii generale, jurisprudența Curții atestă diverse dificultăți în protejarea victimelor violenței domestice, de cele mai multe ori femei, dar și copii sau bărbați, care țin de probleme structurale, de lipsa punerii în aplicare sau punerea în aplicare defectuoasă a prevederilor legislației naționale în materie.

Conceptul de obligații pozitive⁶ dezvoltat de Curtea europeană se referă la apelul acesteia în cadrul hotărârilor sale de a întreprinde măsuri concrete pentru protejarea eficientă a drepturilor înscrise în Convenție în virtutea angajamentelor asumate de fiecare stat. Prin urmare, statul nu poate rămâne pasiv⁷ ci dimpotrivă, autoritățile naționale trebuie să adopte măsuri rezonabile și adecvate pentru a proteja drepturile în chestiune⁸. Chiar dacă, așa cum era firesc, Curtea Europeană s-a referit cel mai des la aplicarea particulară a conceptului de obligații pozitive în situații concrete, pornind de la circumstanțele unor cauze judecate, dincolo de aceste situații concrete, în timp, conceptul a dobândit o vocație generală⁹.

În ceea ce privește violența domestică, obligațiile pozitive implică atât adoptarea legislației eficiente pentru combaterea acestui fenomen cât și luarea unor măsuri concrete în situații particulare pentru protejarea eficientă a vieții și integrității corporale a victimelor. Drept urmare, utilizând acest concept Curtea interpretează Convenția Europeană în sensul obligației statelor de a crea un cadru legal și măsuri de protecție eficientă a victimelor violenței domestice (cauza *Volodina împotriva Rusiei*, nr. 41261/17). Totodată, judecătorii europeni au constatat că lipsa reactivității autorităților statale cu privire la violența domestică, care afectează cel mai adesea femeile, reprezintă o discriminare a acestora.

Un cadru legal adecvat în sensul jurisprudenței europene trebuie să permită definirea clară a cazurilor de violență domestică. Pe de o parte, pentru a decela eficient aceste situații statele trebuie să ia în considerare definițiile date de instrumentele internaționale în materie (în principal fiind vorba despre Convenția de la Istanbul). Pe de altă parte, vulnerabilitatea crescută a victimelor violenței domestice atrage sarcina statelor de a prevedea mecanisme de intervenție adaptate în aceste cazuri, mecanisme care să restrângă în mod real accesibilitatea agresorului la victimă.

Adesea motivul încălcării constatate ține de nerespectarea unor obligații procedurale care reies mai ales din interpretarea dată de Curte articolului 2 din Convenția Europeană. Anchetele desfășurate în contextul pericolului violenței domestice pentru viața victimei nu sunt întotdeauna efective, deși autoritățile cunosc situațiile în care se găsesc acestea un timp mai îndelungat. Cât despre calificarea faptelor legate de violență domestică din perspectiva articolului 3,

⁶ Conceptul a fost înaintat pentru prima dată în *Cauza lingvistică belgiană* (1968), fiind utilizat în sensul concretizării drepturilor garantate de Convenție a căror conținut era imprecis.

⁷ CEDO, *Airey împotriva Irlandei*, Eur Ct HR Ser A (1979): [1979] 2 E.H.R.R. 305.

⁸ A se vedea CEDO, *Lopez Ostra împotriva Spaniei*, nr. 16798/90.

⁹ J.-P. Marguénaud, *La Cour Européenne des Droits de l'Homme*, 4^e édition, Dalloz, 2008, p. 44.

Curtea caută să țină cont de intensitatea tratamentului negativ suportat de victime. Deși în multe dintre cauzele analizate judecătorii europeni au decis cu majoritate că este vorba despre tratamente inumane sau degradante, luând deci în considerare un grad intermediar al gravității, mulți dintre ei au avut tendința să facă opinii separate considerând că este vorba despre tortură. Argumentele celor care au făcut opinie separată trimit la necesitatea de a lua în considerare repetitivitatea violențelor, gravitatea acestora, dorința de intimidare a victimei, provocarea sentimentelor de frică pentru viață, dar mai ales intenționalitatea de a „pedepsi” și de a se „răzbuna” pe victimă. Calificarea din perspectiva torturii ar induce un nivel sporit de protecție a victimei, în timp ce calificarea din perspectiva unui tratament mai puțin grav atrage o reparație mai slabă a prejudiciilor suportate de aceasta.

În ceea ce privește cadrul legal adecvat, ținând cont de marja de apreciere a statelor judecătoria de la Strasbourg recomandă fie crearea unei infracțiuni specifice (cum este cazul Republicii Moldova de exemplu) sau proclamarea circumstanțelor agravante (cum este cazul Lituaniei, Croației sau al României). În orice caz, autoritățile statelor au obligația pozitivă de a ancheta orice pretenție de violență domestică în mod eficient, obligație care necesită adaptarea măsurilor luate la situația particulară a victimelor. Reacția autorităților trebuie să fie și rapidă având în vedere gradul mare de vulnerabilitate a victimelor, femeii și copii de cele mai multe ori.

1.2. Analiza jurisprudenței privind România

Analiza jurisprudenței pronunțată de către CEDO împotriva României relevă înscrierea tendințelor constatate în țara noastră în problematica generală legată de violența domestică. Majoritatea cauzelor au la bază pretenții legate de insuficiențele anchetelor prin care sunt denunțate actele de acest tip (*E.M. împotriva României*, 2012; *D.M.D. împotriva României*, 2017; *Buturugă împotriva României*, 2020), dar și nepunerea în aplicare a mecanismelor interne existente pentru combatere violențelor din perspectivă materială (*Bălșan împotriva României*, 2017) sau din perspectiva garanțiilor procesuale (*D.M.D. împotriva României*).

În unele dintre cauze sunt direct sau indirect implicați copiii, ceea ce ar trebui să inducă o grijă sporită a autorităților interne, chiar și în absența unei plângeri formale din partea acestora. (*D.M.D.*, 2017). Astfel, atunci când victimele violenței domestice sunt copii Curtea amintește că statele membre trebuie să protejeze demnitatea minorilor în mod explicit și complet printr-un cadru juridic adaptat. Un astfel de cadru juridic trebuie să ofere copiilor – potențiale victime ale violenței în familie, o protecție sporită prin: a) prevenție eficientă, b) măsuri rezonabile de împiedicare a relelor tratamente despre care autoritățile aveau sau ar fi trebuit să aibă cunoștință, c) investigarea efectivă din moment ce individul afirmă prin pretenții credibile că a fost victima unor rele tratamente (*D.M.D.*, 2017). Durata anchetelor trebuie să fie una rezonabilă și nu excesivă. Statul este

obligat totodată să ofere posibilități de reparație adecvată a prejudiciilor suferite din cauza acestor violențe.

Mai mult decât atât, în lumina interesului superior al copilului, autoritățile interne nu sunt obligate să returneze copiii care ar putea fi supuși violențelor spre părintele care prezintă un risc din această perspectivă, în ciuda unor acorduri internaționale mutuale între statele europene și a dreptului Uniunii Europene în materie. Analiza faptelor prin prisma articolului 8 din Convenție poate duce la constatarea încălcării dreptului la viață privată și de familie atunci când copiii sunt returnați spre părinți violenți, fiind supuși unui risc grav de a suporta violențe domestice. Acest risc constituie deci excepție de la principiul dreptului internațional conform căruia minorul va fi returnat spre locul reședinței obișnuite (*O.C.I. și alții împotriva României*, 2019).

Un aspect important care atestă efectivitatea anchetelor desfășurate atunci când există suspiciuni de tratamente negative se referă la pedepsirea responsabililor identificați pentru aceste tratamente (*C.A.S. și C.S. împotriva României*, 2012 și *M. și C. împotriva României*, 2013). Tendința observată de către judecătorii europeni este de ignorare a acestei obligații de către autoritățile interne, astfel încât persoanele responsabile de acte de violență în familie nu ajung întotdeauna să suporte consecințele legale pentru faptele lor. Aceste tendințe anihilează credibilitatea angajamentului autorităților interne în sensul eficientizării combaterii acestor forme de violență, crescând substanțial vulnerabilitatea victimelor. Deși cadrul legislativ prevede cooperarea între diferitele autorități, precum și măsuri extra-judiciare care să identifice și să asigure urmărirea actelor de violență în familie, confirmate cel mai des prin probe ale reclamantelor, aceste elemente nu atrag pași concreți din partea autorităților competente pentru a garanta protecția victimelor și îndepărtarea responsabililor (*E.M. împotriva României*).

Din perspectiva garanțiilor oferite de procesul echitabil instanțele interne au obligația de a examina pe fond plângerile reclamantilor inclusiv privind neacordarea de despăgubiri, această obligație reiese în mod indubitabil și din legislația națională, mai ales atunci când în chestiune sunt afectate drepturile unui minor și chiar în lipsa unei cereri oficiale din partea victimei (*D.M.D. împotriva României*).

Curtea de la Strasbourg a precizat de curând într-o cauză împotriva României (*Buturugă*, 2020) că violența cibernetică este un aspect al violenței împotriva femeilor care se poate prezenta sub diverse forme precum violențele informatice asupra vieții private, intruziunea în mijloacele informatice ale victimei, luarea, partajarea și manipularea datelor și imaginilor victimei, inclusiv a datelor intime ale acesteia. Având în vedere aceste aspecte autoritățile au obligația de a examina plângerile prin care sunt exprimate pretenții de violare a secretului corespondenței electronice, în strânsă legătură cu plângerile pentru violență și de a proceda la anchete eficiente pentru revelarea acestor fapte.

Curtea a observat de asemenea o tendință de toleranță a tratamentelor negative și prin aceasta de discriminare a victimelor de sex feminin din partea

autorităților române. Astfel, într-o cauză relativ recentă, în care deși autoritățile trebuiau să fi fost pe deplin conștiente de abuzurile suportate de soție, având în vedere solicitările acesteia de a primi asistență adresate atât poliției, cât și instanțelor, și în ciuda cadrului juridic național care îi permitea să se plângă de violența în familie și să solicite protecția autorităților, de care reclamanta a făcut uz pe deplin, autoritățile nu au aplicat corespunzător dispozițiile legale relevante în cazul său. Ceea ce este și mai grav, în această cauză autoritățile au ajuns până la a constata că reclamanta provocase actele de violență îndreptate împotriva sa și au considerat că nu erau suficient de grave pentru a intra în domeniul de aplicare a dreptului penal. Această abordare din partea autorităților private cadrul juridic național de scopul său fiind total incompatibilă cu standardele internaționale referitoare la violența împotriva femeilor la care România este parte. În consecință pasivitatea autorităților în cauză reflectă o atitudine discriminatorie față de reclamantele de sex feminin și demonstrează o lipsă de implicare în abordarea violenței în familie în general în această țară.

Concluzionând, constatăm că analiza jurisprudenței împotriva României relevă condamnări datorate în principal eșecului de a respecta obligațiile pozitive care țin de anchetarea eficientă a cazurilor de violență domestică sau violență împotriva femeilor și deci de a pune în aplicare cadrul legal destinat combaterii acestor forme de violență și mai puțin de deficiențe ale legislației naționale.

2. Influența reglementărilor internaționale asupra adaptării cadrului legal național pentru combaterea violenței domestice și a violențelor împotriva femeilor

În lumina Convenției de la Istanbul statele semnatare s-au angajat să ia diverse măsuri pentru combaterea acestor forme de violență prin adoptarea și/sau adaptarea legislației naționale care să răspundă în mod adecvat necesităților victimelor. Printre exemplele concrete de implementare a prevederilor Convenției se au în vedere introducerea unor noi definiții pentru hărțuire și hărțuire sexuală; schimbarea definiției violului, care să se bazeze în special pe lipsa consimțământului și nu neapărat pe dovezi privind folosirea forței; asigurarea de „răspunsuri comunitare coordonate” prin intermediul unor echipe multidisciplinare de asistență a victimelor; crearea de linii naționale 24/7, care să le îndrume pe femei către serviciile de consiliere cele mai apropiate; înființarea de adăposturi din fonduri publice acolo unde acestea nu sunt disponibile; formarea universitară în tematica legată de aceste forme de violență (drept, medicină, asistență medicală, psihologie, studii sociale, etc.); instruire specială pentru profesioniștii dreptului (judecători, procurori și avocați) cu scopul de a îmbunătăți accesul femeilor la protecție și soluții, etc.

La nivelul Uniunii Europene, în termeni generali, potrivit Cartei drepturilor fundamentale demnitatea umană trebuie respectată și protejată fiind inviolabilă (art. 1), dreptul la viață este garantat (art. 2), tratamentele inumane și degradante sunt interzise (art. 4), persoanele trebuie să se bucure de dreptul la nediscriminare (art. 21), beneficiind de un acces efectiv la justiție (art. 21).

Programul Stockholm¹⁰ propunea încă din 2010 o serie de standarde pentru protecția drepturilor unor grupuri vulnerabile printre care și victimele violenței domestice. În acest sens au fost adoptate o serie de reglementări la nivelul Uniunii direct aplicabile în statele membre, printre care Directiva 2011/99/UE privind ordinul european de protecție¹¹, Directiva 2012/29/UE de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității¹² sau Regulamentul UE nr. 606/2013¹³ pentru recunoașterea reciprocă a ordinelor de protecție naționale.

Preocupările Consiliului Europei în privința combaterii variatelor forme de violență în familie sunt mult mai vechi, încă din anii 1980, fiind materializate în numeroase Recomandări adoptate de către Comitetul de Miniștri și adresate statelor membre¹⁴. Aceste documente au avut menirea de a ajuta statele să-și adapteze cadrul legal și instituțional juridic pentru combaterea violențelor în familie care au drept victime în principal femeile și copiii, prin mijloace de drept penal și de procedură penală. Ținând cont de recomandările Consiliului Europei, la nivel național, legiuitorul român a adoptat Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie care a suportat mai multe revizuri. În forma sa actuală Legea nr. 217/2003 definește violența domestică în următorii termeni: „orice inacțiune sau acțiune intenționată de violență fizică, sexuală, psihologică, economică, socială sau spirituală care se produce în mediul familial sau domestic ori între soți sau foști soți, precum și între actuali sau foști parteneri, indiferent dacă agresorul locuiește sau a locuit împreună cu victima”.

¹⁰ European Council, The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01).

¹¹ Parlamentul European și Consiliul, Directiva 2011/99/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind ordinul european de protecție, J.O.U.E. din 21.12.2011.

¹² Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului.

¹³ Regulamentul (UE) nr. 606/2013 al Parlamentului European și a Consiliului din 12 iunie 2013 privind recunoașterea reciprocă a măsurilor de protecție în materie civilă.

¹⁴ Recommandation n° R (79) 17 concernant la protection des enfants contre les mauvais traitements, Recommandation n° R (85) 4 sur la violence au sein de la famille, Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, Recommandation n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation, Recommandation n° R (90) 2 sur les mesures sociales concernant la violence au sein de la famille, Recommandation n° R (91) 11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes, Recommandation n° R (93) 2 sur les aspects médico-sociaux des mauvais traitements infligés aux enfants, Recommandation n° R (2000) 11 sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et Recommandation Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle, Recommandation Rec (2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence (adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2002, lors de la 794e réunion des Délégués des Ministres.

Prin revizuirile succesive¹⁵ legiuitorului intern a căutat constant să răspundă în mod cuprinzător problematicii violențelor manifestate în cadrul familiei, aplicând standardele internaționale la nivel național în această materie.

2.1. Justificarea legiuitorului intern pentru revizuirea Codului penal

Prin statisticile prezentate inițiatorii revizuirii Codului penal din acest an punctează numărul foarte mare în mod persistent de victime ale violenței domestice (peste 500.000), dintre care 15.000 (adică 90%) sunt femei, numărul scăzut de victime care depun plângere și un procent foarte mic dintre aceste cauze care ajung în instanță. În sfârșit, se atrage atenția asupra faptului că, în ciuda legislației existente sunt emise anual un număr foarte mic de ordine de restricție (puțin peste 1000) de către autoritățile competente. Mai mult decât atât, în opinia inițiatorilor revizuirii, ordinul de restricție se dovedește a fi un instrument insuficient deoarece chiar dacă ajută în parte victimele, acestea pot fi atacate din nou de către aceiași agresori cu urmări foarte grave (vătămare corporală sau chiar ucidere).

Deputații inițiatori au căutat înlăturarea unor breșe legislative care, în opinia lor, în mod repetitiv ajută agresorii să scape de răspunderea penală pentru faptele săvârșite deoarece victimele renunță în timp să persevereze în demersurile lor juridice. Având în vedere prevederile din Codul penal (art. 199) împăcarea părților putea înlătura răspunderea penală ceea ce determina adesea exercitarea unor presiuni din partea abuzatorilor asupra victimei pentru retragerea plângerii. În realitate, majoritatea abuzatorilor în contextul violenței domestice continuă să-și intimideze victimele pentru ca aceasta să renunțe la continuarea procedurilor pentru descurajarea și pedepsirea agresorilor. Propunerea inițiatorilor revizuirii se referă deci la eliminarea din Codul penal a posibilității care permite ca agresorii să fie exonerati de răspunderea penală în caz de violență în familie prin modificarea articolului 199 din Legea 286/2009 privind Codul penal.

După examinarea inițiativei legislative cu motivele expuse și luând în considerare avizul Consiliului Legislativ și a punctului de vedere transmis de Guvern, membrii Comisiei juridice, de disciplină și imunități au hotărât cu unanimitate de voturi adoptarea proiectului de Lege pentru modificarea articolului 199 alin. (2) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu un amendament admis. Potrivit Raportului Comisiei juridice de disciplină și imunități din Camera deputaților (17.12.2018) asupra proiectului de modificare a acestui alineat „în cazul infracțiunilor prevăzute la art. 193 și art. 196 săvârșite asupra unui membru de familie, acțiunea penală poate fi pusă în mișcare și din oficiu”. Se precizează de asemenea că în formularea Senatului se lua în considerare și prevederea că „împăcarea nu înlătură răspunderea penală”. Cu toate acestea, textul trimis spre promulgare după adoptarea sa în Camera deputaților exclude ultima precizare astfel încât „în cazul infracțiunilor prevăzute

¹⁵ Legea nr. 217/2003 a fost revizuită prin: Ordonanța Guvernului nr. 6/2015, aprobată prin Legea nr. 160/2015; Legea nr. 272/2015; Legea nr. 351/2015; Legea nr. 35/2017; Legea nr. 174/2018; Legea nr. 212/2019; Legea nr. 106/2020; Legea nr. 162/2020.

în art. 193 și art. 196 săvârșite asupra unui membru de familie, acțiunea penală poate fi pusă în mișcare și din oficiu”. Potrivit inițiatorilor amendamentul propus ar trebui să ducă la o eficiență mai mare în combaterea violenței domestice.

Din analiza motivațiilor care au stat la baza revizuirii observăm că inițiatorii acesteia nu au făcut trimitere la date ale jurisprudenței supranaționale pentru a-și justifica inițiativa și nici deputații care au votat modificarea legii nu au căutat vreun suport în tendințele jurisdicționale ale instanțelor europene.

2.2. *Perspectivă critică asupra revizuirii legislative recente*

O perspectivă critică asupra demersurilor inițiatorilor revizuirii Codului penal român, expusă de curând de Prof. Valerian Cioclei¹⁶, devoalează un impact dublu discriminator al noilor prevederi legislative. Astfel, pentru a-și susține opinia, autorul ia în considerare două instituții diferite: cea a plângerii prealabile (art. 157 și 158, Cod penal) și cea a împăcării (art. 159, Cod penal). În timp ce Prof. Cioclei nu contestă realitatea pe care o trăiesc victimele violențelor domestice din cauza presiunilor suportate pentru a nu depune plângere prealabilă, el demonstrează că această tendință nu poate fi combătută prin „imposibilitatea împăcării”, deoarece împăcarea intervine, dacă este prevăzută de lege în mod expres, doar când acțiunea penală a fost pusă în mișcare din oficiu și nu ca urmare a plângerii prealabile. Motivația făcută de inițiatorii revizuirii se referă mai degrabă la fapte comise cu intenție prin „exercitarea de violențe” și „intimidarea persoanei” deci în aceste cazuri ar fi incidente cu precădere dispozițiile din articolului 193 (Cod penal) privind lovirea și alte violențe. Cu toate acestea, modificarea are însă impact și asupra articolului 196 (Cod penal) care privește vătămarea corporală din culpă.

Drept urmare, consecințele discriminatorii ale revizuirii reies din poziția diferită pe care o dă legea amendată victimelor vătămării corporale în funcție de circumstanțele în care survine vătămarea: în cadrul relațiilor de rudenie sau în afara unei legături de familie. Astfel, dacă victima unei loviri sau vătămări corporale din culpă nu este membru de familie în raport cu făptuitorul, aceasta beneficiază din plin de dreptul de dispoziție asupra acțiunii penale: ea poate să nu depună plângere prealabilă împotriva făptuitorului sau, dacă o depune, poate să o retragă în condițiile legii (*cf.* art. 158, Cod penal). În ambele cazuri răspunderea penală a făptuitorului este înlăturată. Dacă victima este membru de familie, dreptul de dispoziție al acesteia este anulat deoarece, în cazul în care dorește să depună plângere prealabilă împotriva făptuitorului, există posibilitatea ca acțiunea penală să fie pusă în mișcare din oficiu, contra voinței sale, și, în condițiile modificării, ea nu mai are posibilitatea să împiedice tragerea la răspundere penală a făptuitorului prin împăcare.

Un alt efect discriminator apare în cazul în care victima, membru de familie, depune plângere prealabilă pentru una din cele două infracțiuni

¹⁶ V. Cioclei, *Violența în familie, o nouă țintă a politicii penale populiste*, Universul Juridic.ro, 29 octombrie 2020, <https://www.universuljuridic.ro/violenta-in-familie-o-noua-tinta-a-politicii-penale-populiste/>.

menționate (art. 193 și art. 196 Cod penal) și tot ea o poate retrage. Astfel, „dacă organele de urmărire penală sunt sesizate cu o plângere prealabilă valabilă, acestea nu vor mai putea porni din oficiu acțiunea penală, manifestarea de voință a persoanei vătămate având prioritate”¹⁷. În schimb, dacă victima, membru de familie, nu ajunge să depună plângere prealabilă, iar organul de urmărire penală pune în mișcare acțiunea penală din oficiu, făptuitorul va putea fi tras la răspundere penală, chiar împotriva voinței victimei. Această diferență de tratament este deci discriminatorie și nu poate fi justificată.

În continuare, același autor atrage atenția asupra faptului că posibilitatea de a pune în mișcare acțiunea penală din oficiu, în condițiile articolului 199 alineat 2 reprezintă o protecție suplimentară pentru victimele violenței domestice. Această protecție însă nu trebuie să anihileze voința victimelor discriminându-le în raport cu alți cetățeni ci să rămână „un instrument în mâna victimei”¹⁸.

Concluzii privind impactul jurisprudenței CEDO asupra combaterii violenței domestice în România

În prezentul articol am căutat să decelăm, pe de o parte, dacă legislația internă în materie de combatere a violenței domestice se înscrie în standardele internaționale privind eficientizarea combaterii acestui fenomen și, pe de altă parte, dacă adaptările legii interne au intervenit sub impactul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniu.

În ceea ce privește alinierea legislației interne la principiile promovate la nivel internațional pentru combaterea violențelor împotriva femeilor și a violenței domestice, observăm că prin subscrierea la documentele specializate în domeniu, în special prin semnarea și ratificarea Convenției de la Istanbul, statul român și-a asumat angajamente ferme pentru combaterea acestui fenomen pe teritoriul său. Analizând cadrul legislativ intern (Legea nr. 217/2003, Codul penal și Codul de procedură penală) observăm prezența unor garanții conforme standardelor internaționale. Cu toate acestea, punerea în practică defectuoasă a garanțiilor legislative duce la încălcarea acestor standarde, atrăgând totodată condamnări ale statului român la CEDO.

Nu putem nega rolul instituțiilor europene și impactul activității lor asupra dezvoltării și ameliorării cadrului legislativ de combatere a violenței domestice în statele membre. Sub imperiul obligațiilor pozitive pe care și le asumă statele odată cu semnarea Convenției Europene a Drepturilor Omului autoritățile naționale trebuie să ia toate măsurile pentru a da substanță drepturilor protejate, prin toate mijloacele necesare de natură legislativă și procedurală. Cu toate acestea, Curtea nu se poate substitui legiuitorului intern în determinarea metodelor potrivite pentru fixarea și aplicarea cadrului juridic în materia combaterii violenței în familie, statele dispunând de o marjă de apreciere în acest

¹⁷ I. Nedelcu, în G. Bodoroncea, V. Cioclei, I. Kuglai, L.V. Lefterache, T. Manea, I. Nedelcu, F.M. Vasile, *Codul penal. Comentariu pe articole*, ed. 2, C. H. Beck, 2016, p. 459, apud V. Cioclei, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ V. Cioclei, *op. cit.* p. 6.

sens. Instanța Europeană se limitează la examinarea cererilor admise căutând să constate dacă prin deciziile adoptate de autoritățile naționale acestea au acționat în vederea punerii în aplicare a obligațiilor lor pozitive care decurg din textul Convenției (în special în lumina art. 2, art. 3, art. 8 și art. 6, coroborate adesea cu art. 14). La modul general, în virtutea obligațiilor asumate în virtutea acestui instrument european statele trebuie să ia toate măsurile necesare pentru împiedicarea supunerii persoanelor de pe teritoriul lor la rele tratamente atât de către autorități cât și din partea particularilor (*Opuz împotriva Turciei*, 2009), ceea ce poate justifica, în circumstanțele violenței domestice, intervenția autorităților în viața privată sau de familie a agresorilor, intervenție necesară uneori pentru protecția sănătății sau și a drepturilor terților sau pentru prevenirea infracțiunilor penale. Deci statul trebuie să adapteze mecanismele adecvate printr-un cadru legal care să permită protecția împotriva actelor de violență și între particulari (*Sandra Janković împotriva Croației*, 2009; *A. împotriva Croației*, 2010, *mutatis mutandis*, *M.C. împotriva Bulgariei*, 2003.). În plus, vulnerabilitatea particulară a victimelor violenței în familie justifică o constrângere crescută a autorităților naționale sub imperiul obligațiilor pozitive expuse de judecătorul european.

În realitate, așa cum a subliniat în numeroase cauze, Curtea nu se poate substitui legiuitorului național, ea putând face doar recomandări statelor pentru a atinge scopul Convenției Europene. Utilizarea jurisprudenței CEDO în calitate de cheie de lectură privind situația combaterii fenomenului de violență domestică în România ne poate ajuta în continuare pentru a decela sincopele sistemului național și pentru căutarea unor mijloace juridice în vederea combaterii pasivității autorităților care au obligația de a pune în practică legea internă și, prin aceasta, de a proteja în mod real victimele violenței în familie.