

I. STUDII, CERCETĂRI, ARTICOLE

CONVENȚIA DE LA ISTANBUL: CONTEXTUALIZARE EUROPEANĂ ȘI ANALIZĂ NAȚIONALĂ

ADRIAN BULGARU*

MARIA-BEATRICE BERNA**

Abstract:

In its social manifestations, the phenomenon of violence against women generates interest from both the point of view of causes and the repercussions it has. In this paper, we have highlighted the relevance of documents adopted by the Council of Europe in the period prior to the adoption of the Istanbul Convention, thus indicating the roadmap of the concerns of European officials in the field of violence. The approach postulated in the paper is more analytical than factual, so that our research is directed to the logical correlation between the provisions of the Istanbul Convention and the way in which the provisions of the Convention produce concrete effects within the internal legal framework. The main objective of this paper is to highlight the achievements and challenges related to the process of combating violence against women undertaken at national level.

Keywords: violence against women, addressing the issue at European level, etiology of violence, legal remedies, national regulations and case law

Résumé:

Dans ses manifestations sociales, le phénomène de la violence à l'égard des femmes suscite l'intérêt tant du point de vue des causes que des répercussions qu'il produit. Dans cet article, nous avons souligné la pertinence des documents adoptés par le Conseil de l'Europe au cours de la période précédant l'adoption de la Convention d'Istanbul, indiquant ainsi la feuille de route des préoccupations des fonctionnaires européens dans le domaine de la violence. L'approche proposée dans le document est plus analytique que factuelle, de sorte que nos recherches portent sur la corrélation logique entre les dispositions de la Convention d'Istanbul et la manière dont elles produisent des effets concrets dans le cadre juridique interne. L'objectif principal du présent document est de mettre en lumière les réalisations et les défis liés au processus de lutte contre la violence à l'égard des femmes entrepris au niveau national.

Mots-clés: violence à l'égard des femmes, formulation du problème au niveau européen, étiologie de la violence, moyens de recours judiciaires, réglementations et jurisprudence nationale

* Dr., director al Institutului Român pentru Drepturile Omului (IRDO), e-mail: adrian.bulgaru@irdo.ro

** Asist. univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea Titu Maiorescu, București, e-mail: berna.beatrice@yahoo.com.

Conștientizarea problemei violenței împotriva femeilor la nivel european: documente precursore ale Convenției de la Istanbul

Violența împotriva femeilor a fost declarată subiect esențial al activității Consiliului Europei încă de la constituirea acestei organizații regionale. Contextul cultural și manifestările violente împotriva femeilor precum crimele de onoare sau mutilarea genitală feminină sunt aspecte care au fost avute în vedere în procesul de abordare juridică a fenomenului violenței. Recomandările Comitetului de Miniștri sunt instrumentele juridice utilizate pentru a semnaliza importanța fenomenului violenței și modalitățile adecvate de abordare ale acestuia. Recomandarea formulată în anul 1985 cu privire la violența în familie¹ invocă în preambul documente adoptate anterior de Consiliul Europei în materia egalității civile dintre soți sau a protecției copiilor împotriva relelor tratamente² – prin aceasta subliniindu-se implicațiile complexe ale fenomenului violenței. Conștientizând dificultățile generate de violența îndreptată împotriva femeilor și copiilor, conținutul Recomandării din anul 1985 referitoare la violența în familie este concentrat pe măsuri preventive după cum urmează: alertarea opiniei publice cu privire la măsura, gravitatea și caracteristicile specifice ale violenței în familie, în vederea obținerii sprijinului acestora pentru măsurile care vizează combaterea acestui fenomen; promovarea diseminării de cunoștințe și informații privind relațiile sociale și de familie, depistarea timpurie a situației potențial conflictuale și soluționarea conflictelor interpersonale și intrafamiliale; asigurarea unei pregătiri profesionale adecvate a tuturor celor responsabili de intervenția în cazuri de violență în familie, în special a celor care, datorită funcțiilor lor, sunt în măsură să detecteze aceste cazuri sau să trateze victimele violenței; asigurarea și încurajarea înființării și susținerii activității agențiilor, asociațiilor sau fundațiilor al căror scop este de a ajuta victimele situațiilor familiale violente, cu respectarea cuvenită a vieții private a altora; înființarea

¹ Recomandarea Comitetului de Miniștri (85) 4 cu privire la violența în familie, adoptată la 26 martie 1985, document disponibil pe https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f120d.

² Rezoluția Comitetului de Miniștri (78) 37 cu privire la egalitatea soților în dreptul civil, adoptată la 27 septembrie 1978, document disponibil pe <https://rm.coe.int/09000016804e8e9e>; Recomandarea Comitetului de Miniștri (79) 17 cu privire la protecția copiilor împotriva relelor tratamente, adoptată la 13 septembrie 1978 document disponibil pe https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804eaae6; Recomandarea 561 (1969) a Adunării Consultative a Consiliului Europei, privind protecția minorilor împotriva relelor tratamente, adoptată la 30 septembrie 1969, document disponibil pe <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0xNDU5NyZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJIZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTE0NTk3>.

departamentelor administrative sau a comisiilor multidisciplinare cu sarcina de a îngriji victimele violenței în familie.

Recomandările adresate fenomenului violenței au evoluat prin formularea de măsuri care să sensibilizeze autoritățile publice în privința statutului special al victimei violenței în procedurile de drept penal. În acest sens, Recomandarea Comitetului de Miniștri (85) 11 adoptată la 28 iunie 1985³ avansează standarde impuse autorităților publice care interacționează cu victimele violenței, pornind de la modelul *Convenției Europene pentru Compensarea Victimelor Infracțiunilor comise prin Violență*⁴. Respectul pentru situația specială a victimelor violenței domestice este promovat în toate etapele cercetării și judecării: la nivelul cercetării polițienești, în activitatea de punere sub urmărire penală a făptuitorului, în activitatea de interogare a victimei, în faza de judecată și de punere în executare a hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată.

Abordarea comprehensivă a problematicii violenței împotriva femeilor este realizată pe calea Recomandării Comitetului de Miniștri adoptată în anul 2002⁵. În documentul citat, *definiția violenței împotriva femeilor* ține cont de caracterul multifacțat al fenomenului și de variatele modalități de manifestare ale acestuia – fizic, sexual, psihologic; în domeniul public sau în sfera privată; în dimensiune concretă sau sub forma potențială, a amenințărilor. Definiția violenței împotriva femeilor cuprinsă în Recomandarea Comitetului de Miniștri din anul 2002 înregistrează un progres prin comparație cu modelele conceptuale prezentate în alte documente oficiale deoarece nu se limitează la a identifica în sfera de conținut a violenței acte precum mutilarea genitală feminină, crimele de onoare sau căsătoriile forțate ci stabilește *măsuri suplimentare* referitoare la adresarea și combaterea acestor acte de violență.

Un alt element inovator al Recomandării constă în acordarea unei atenții speciale încălcărilor drepturilor femeii în situații de conflict și post-conflict. Particularitățile biologice feminine și constructele de gen plasează femeile aflate în zone de conflict sau post-conflict în situații vulnerabile, fiind susceptibile de amenințări specifice precum viol, sarcini sau sterilizări forțate,

³ Recomandarea Comitetului de Miniștri (85) 11 cu privire la statutul victimei în normele de drept penal și de drept procedural penal, adoptată la 28 iunie 1985, document disponibil pe [https://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanunteklifi/recR\(85\)11e.pdf](https://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanunteklifi/recR(85)11e.pdf).

⁴ Adoptată și deschisă spre semnare la data 24 noiembrie 1983; intrată în vigoare la data de 1 februarie 1988.

⁵ Recomandarea Comitetului de Miniștri (2002) 5, privind protecția femeilor împotriva violenței, adoptată la 30 aprilie 2002, document disponibil pe [https://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwig99_0kp_mAhVhtIsKHdDJAK4QFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fpace%2Fcampaign%2Fstopviolence%2FSource%2Frec2002\(5\)_en.doc&usq=AOvVaw0m272p1dXUzAtaQrlkReUN](https://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwig99_0kp_mAhVhtIsKHdDJAK4QFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fpace%2Fcampaign%2Fstopviolence%2FSource%2Frec2002(5)_en.doc&usq=AOvVaw0m272p1dXUzAtaQrlkReUN).

prostituție forțată. Față de aceste probleme sunt stabilite moduri specifice de acțiune. Cu titlu de exemplu, în scopul combaterii mutilării genitale feminine sunt adoptate următoarele măsuri: sancționarea tuturor formelor de mutilare genitală feminină (excizie, clitoridectomie și infibulare) indiferent dacă mutilarea genitală a fost realizată cu sau fără consimțământul victimei; sancționarea tuturor persoanelor care au participat, au facilitat sau au încurajat în mod deliberat orice formă de mutilare feminină; organizarea de campanii de informare și prevenire orientate către grupurile de populație în cauză, în special imigranții și refugiații, ș.a.

Implementarea Convenției de la Istanbul: realizări naționale

Aderarea României la Convenția de la Istanbul⁶ reprezintă angajamentul statului român în sensul reformulării paradigmei de acțiune publică în domeniul drepturilor omului. Corelarea principalului angajament care decurge din aderarea la Convenție – potrivit căruia se impune integrarea obligațiilor derivate din Convenția de la Istanbul în cadrul juridic intern – cu exercitarea, de către statul român, a Președinției Consiliului Uniunii Europene (în perioada ianuarie-iunie 2019) a constituit catalizatorul pentru concretizarea unor inițiative oficiale importante în domeniul combaterii violenței.

Deși aderarea României la Convenția de la Istanbul nu a fost lipsită de rezerve⁷, evoluția cadrului legal intern este evaluată în sens pozitiv având în vedere cele două instrumente normative adoptate în scopul implementării garanțiilor instituite prin Convenție: Legea nr. 174/2018⁸ respectiv Legea nr. 178/2018⁹. Calificarea Convenției de la Istanbul sub auspiciile dualității – atât ca tratat internațional în domeniul drepturilor omului cât și ca instrument juridic purtător al imperativelor penale – a determinat, la nivel internațional, adoptarea de acte normative având ca obiectiv atât amendarea legii naționale

⁶ Legea nr. 30/2016 din 17 martie 2016 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011, publicată în M. Of. nr. 224, din 25 martie 2016.

⁷ Cu ocazia depunerii instrumentului de ratificare, România formulează următoarele rezerve: a) În conformitate cu prevederile art. 78 alin. (1) și (2) din Convenție, România își rezervă dreptul de a nu aplica sau de a aplica doar în cazuri sau condiții specifice dispozițiile formulate în: art. 30 alineatul (2); art. 44 alineatele (1) lit. e), (3) și (4); art. 55 alin. (1) cu privire la art. 35 referitor la infracțiunile minore; art. 59.b) În conformitate cu prevederile art. 78 alin. (1) și (3) din Convenție, România își rezervă dreptul de a prevedea sancțiuni nepenale, în locul sancțiunilor penale, pentru comportamentele menționate în art. 33 și 34.

⁸ Legea nr. 174/2018 din 13 iulie 2018 privind modificarea și completarea Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie publicată în M. Of. nr. 618, din 18 iulie 2018.

⁹ Legea nr. 178/2018 din 17 iulie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, publicată în M. Of. nr. 627, din 19 iulie 2018.

referitoare la combaterea fenomenului violenței (Legea nr. 174/2018 revizuieste Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie) cât și modificarea normelor având caracter programatic, principial (Legea nr. 178/2018 modifică Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între bărbați și femei).

Modificările juridice produse la nivelul legislației instituind principiile fundamentale în materia egalității dintre bărbați și femei au fost orientate, cu precădere, către consolidarea cadrului instituțional competent în promovarea și menținerea, la nivel social, a principiilor egalității și nediscriminării între bărbați și femei. În consecință, urmare a re-evaluării dispozițiilor Legii nr. 202/2002, prin Legea nr. 178/2018 sunt reglementate funcții/instituții/autorități specializate în asigurarea efectivității principiilor egalității și nediscriminării și, în egală măsură, sunt formulate norme care să explicitizeze spiritul dispozițiilor cuprinse în Convenția de la Istanbul: (1) se instituie funcția de expert/tehnician în domeniul egalității de șanse cu atribuții organizate în dimensiuni clare de acțiune¹⁰; (2) sunt re-evaluate regimurile juridice aferente autorităților centrale și teritoriale competente în domeniul egalității de șanse și tratament (de exemplu, normativizarea rigidă a mandatului, structurii, reprezentanților Comisiilor Județene și a Municipiului București în domeniul egalității de șanse între bărbați și femei-COJES; reafirmarea domeniului de activitate a Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale; (3) pornind de la premisa juridică a definirii noțiunii de *gen* în Convenția de la Istanbul, prin modificarea Legii nr. 202/2002 este conceptualizată noțiunea de *violență de gen* după cum urmează: „prin violență de gen se înțelege fapta de violență direcționată împotriva unei femei sau, după caz, a unui bărbat, motivată de apartenența de sex. Violența de gen împotriva

¹⁰ În acord cu modificarea art. 2 din Legea nr. 202/2002, expertul/tehnicianul în domeniul egalității de șanse îndeplinește punctual următoarele atribuții: a) analizează contextul de apariție și evoluție a fenomenului de discriminare de gen, precum și nerespectarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați și recomandă soluții în vederea respectării acestui principiu, conform legii; b) formulează recomandări/observații/proponeri în vederea prevenirii/gestionării/remedierii contextului de risc care ar putea conduce la încălcarea principiului egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați cu respectarea principiului confidențialității; c) propune măsuri privind asigurarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați, evaluează impactul acestora asupra femeilor și bărbaților; d) elaborează planuri de acțiune privind implementarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați în care să fie cuprinse cel puțin: măsuri active de promovare a egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și eliminarea discriminării directe și indirecte după criteriul de gen, măsuri privind prevenirea și combaterea hărțuirii la locul de muncă, măsuri privind egalitatea de tratament în ceea ce privește politica de remunerare, promovare în funcții și ocuparea funcțiilor de decizie; e) elaborează, fundamentează, evaluează și implementează programe și proiecte în domeniul egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați; f) acordă consultanță de specialitate pentru aplicarea prevederilor legislației naționale și comunitare în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați.

femeilor este violența care afectează femeile în mod disproporționat. Violența de gen cuprinde, fără a se limita însă la acestea, următoarele fapte: violența domestică, violența sexuală, mutilarea genitală a femeilor, căsătoria forțată, avortul forțat și sterilizarea forțată, hărțuirea sexuală, traficul de ființe umane și prostituția forțată.”¹¹

Legea nr. 174/2018 reconfigurează cadrul juridic al Legii nr. 217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței domestice inserând un ansamblu de reglementări referitor la principiile (*principiul egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați; principiul protecției vieții și siguranței victimei; principiul respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale; principiul abordării integrate*); și la delimitările conceptuale instrumentate în procesul de consolidare a normelor a căror finalitate constă în limitarea fenomenului violenței (În sensul prezentei legi, violența domestică înseamnă 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.¹²). Aspectele pragmatice avansate de Legea nr. 174/2018 surclasează abstractizările menționate anterior. Dintre instituțiile juridice reglementate prin Legea nr. 174, ordinul de protecție provizoriu reprezintă instituția juridică care generează efecte

¹¹ Art. 4, litera (l) din Legea nr. 202/2002, cu modificările și completările ulterioare.

¹² Violența domestică se manifestă sub următoarele forme: (b) violența psihologică – impunerea voinței sau a controlului personal, provocarea de stări de tensiune și de suferință psihică în orice mod și prin orice mijloace, prin amenințare verbală sau în orice altă modalitate, șantaj, violență demonstrativă asupra obiectelor și animalelor, afișare ostentativă a armelor, neglijare, controlul vieții personale, acte de gelozie, constrângerile de orice fel, urmărirea fără drept, supravegherea locuinței, a locului de muncă sau a altor locuri frecventate de victimă, efectuarea de apeluri telefonice sau alte tipuri de comunicări prin mijloace de transmitere la distanță, care prin frecvență, conținut sau momentul în care sunt emise creează temere, precum și alte acțiuni cu efect similar; (c) violența fizică – vătămarea corporală ori a sănătății prin lovire, îmbrâncire, trântire, tragere de păr, *înțepare, tăiere, ardere, strangulare, mușcare, în orice formă și de orice intensitate, inclusiv mascate ca fiind rezultatul unor accidente, prin otrăvire, intoxicare, precum și alte acțiuni cu efect similar, supunerea la eforturi fizice epuizante sau la activități cu grad mare de risc pentru viață sau sănătate și integritate corporală, altele decât cele de la lit. e*); (f) violența socială -impunerea izolării persoanei de familie, de comunitate și de prieteni, interzicerea frecventării instituției de învățământ sau a locului de muncă, interzicerea/limitarea realizării profesionale, impunerea izolării, inclusiv în locuința comună, privarea de acces în spațiul de locuit, deposedarea de acte de identitate, privare intenționată de acces la informație, precum și alte acțiuni cu efect similar; (g) violența spirituală -subestimarea sau diminuarea importanței satisfacerii necesităților moral-spirituale prin interzicere, limitare, ridiculizare, penalizare a aspirațiilor membrilor de familie, a accesului la valorile culturale, etnice, lingvistice ori religioase, interzicerea dreptului de a vorbi în limba maternă și de a învăța copiii să vorbească în limba maternă, impunerea aderării la credințe și practici spirituale și religioase inacceptabile, precum și alte acțiuni cu efect similar sau cu repercusiuni similare.

imediate în procesul de combatere a fenomenului violenței. Competența în materia emiterii ordinului de protecție provizoriu este atribuită polițiștilor; aceștia din urmă, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, pot dispune emiterea ordinului de protecție provizoriu în ipoteza în care *constată că există un risc iminent ca viața, integritatea fizică ori libertatea unei persoane să fie pusă în pericol printr-un act de violență domestică, în scopul diminuării acestui risc.* Organele de poliție sunt abilitate cu marjă de apreciere în evaluarea riscului iminent de care este pasibilă potențiala victimă; *in concreto*, evaluarea va fi realizată în acord cu a) probele obținute ca urmare a verificării sesizărilor privind violența domestică, atunci când actele de violență domestică nu fac obiectul cercetării sub aspectul săvârșirii unor infracțiuni; b) probele strânse potrivit prevederilor Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, atunci când actele de violență domestică fac obiectul cercetării sub aspectul săvârșirii unor fapte care intră sub incidența prevederilor art. 199 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare.

Principalele repercusiuni ale adoptării de reglementări naționale în acord cu exigențele Convenției de la Istanbul sunt evidențiate la nivelul cadrului instituțional. Simultan cu modificarea cadrului legal în domeniul violenței, autoritățile române au impus ca obligație fundamentală în sarcina autorităților județene și a autorităților de la nivelul municipiului București *organizarea de servicii sociale cu misiune în prevenirea și combaterea violenței domestice* până la finele anului 2020. De asemenea, înființarea unui centru-pilot de asistență a victimei în caz de viol cu sediul la București a reprezentat instituirea unui model instituțional prin care se furnizează autorităților naționale bune practici referitoare la serviciile adecvate acestor cazuri; serviciile pertinente a fi furnizate victimelor violului urmează a fi replicate în alte centre similare înființate la nivel național.

În Raportul formulat de Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei urmare a vizitei sale în România¹³ este evidențiat demersul Agenției Naționale pentru Egalitate de Șanse al cărui obiectiv constă în dezvoltarea unui proiect de 4 ani finanțat cu fonduri ale Uniunii Europene prin intermediul căruia să fie înființată o rețea având 42 de adăposturi distribuite echitabil în județele din România și în Municipiul București.

¹³ Raportul Comisarului pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Dunja Mijatović, elaborat în urma vizitei sale în România în perioada 12-16 noiembrie 2018, adoptat la 28 februarie 2019, document disponibil pe https://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjvoJnomp_mAhXlmsKHWRIDzsQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2Freport-on-the-visit-to-romania-from-12-to-16-november-2018-by-dunja-mi%2F1680925d71&usg=AOvVaw0p4FAu9J8yfCgdF4wxYbZu.

Totodată, Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse a instituit o linie telefonică națională de asistență pentru victimele violenței în familie care funcționează prin cooptarea experților din cadrul poliției, a autorităților naționale pentru protecția copilului și îngrijire socială sau experți ai organizațiilor non-guvernamentale.

La nivel național, pentru orizontul temporal 2018-2021 au fost dezvoltate coordonate strategice care să servească drept fundament pentru ralierea la demersul de combatere a violenței domestice.¹⁴

În Strategia Națională privind promovarea Egalității de Șanse și de Tratament între Femei și Bărbați și Prevenirea și Combaterea Violenței Domestice pentru perioada 2018-2021, violența domestică este prezentată ca o problemă plurivalentă care reclamă o abordare tripartită cu orientare către: (1) consolidarea cadrului legal de profil; (2) reglementarea de măsuri adecvate pentru sprijinirea și protecția victimelor; (3) stabilirea de măsuri de intervenție necesare pentru contracararea acțiunii agresorilor.

Modificările juridice și instituționale induse la nivel național de Convenția de la Istanbul – deși sunt operate în scopul eficientizării procesului de prevenire și combatere a violenței împotriva femeilor și a violenței domestice – *pot genera dificultăți tehnice în atingerea obiectivelor prescrise de Convenția de la Istanbul*. În mod concret „dificultățile tehnice” pot fi determinate de pe o parte de *lipsa fermității de acțiune a victimei cauzată de pluralitatea de opțiuni legale plasate la dispoziția sa* iar pe de altă parte de *criza de responsabilizare observată la nivelul autorităților publice*.

Reiterând teza filosofului francez Jean Buridan¹⁵, responsabilizarea *simultană* a multiplelor autorități naționale în domeniul combaterii fenomenului violenței poate conduce la *declinarea reciprocă a competenței în adoptarea unei căi de acțiune*; în privința victimei violenței, va apărea *dilema alegerii unei autorități competente spre soluționarea problemei*.

Preocupându-se de fenomenul violenței împotriva femeilor, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a evidențiat în cauza *Bălșan împotriva României*¹⁶ că existența unui cadru juridic și instituțional articulat în combaterea violenței împotriva femeilor este insuficient în condițiile în care autoritățile naționale rămân într-o

¹⁴ Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse, *Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2018-2021*, Pilonul Prevenirea și combaterea violenței domestice.

¹⁵ În temeiul căreia, în mod paradoxal, individul care are posibilitatea de a opta între multiple posibilități riscă să rămână în pasivitate din cauza dificultății de a decide un anumit curs de acțiune. *Oxford Companion to Phrase and Fable*, Edited by Elizabeth Knowles, Oxford University Press, Second Edition, 2005.

¹⁶ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în cauza *Bălșan împotriva României*, introdusă pe rolul Curții prin cererea nr. 49645/09, și publicată la data de 23 mai 2017.

stare de pasivitate generală. Construirea climatului de toleranță față de violență este facilitată de mentalul colectiv al comunității și de tiparul de acțiune de natură stereotipă promovat de autoritățile naționale. În speța analizată, reclamanta invocă încălcarea art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (interdicția torturii, a tratamentelor și pedepselor inumane sau degradante) în relație cu art. 14 (garanția nediscriminării în exercitarea drepturilor și libertăților prevăzute de Convenție). Curtea decide în favoarea reclamantei, reținând că statul român nu a reacționat în mod corespunzător la solicitările formulate de reclamantă prin care aceasta cerea autorităților naționale protecția față de actele repetate de violență în familie. Lipsa de reacție a statului român coroborată cu o cultură a impunității sunt factori care au contribuit la neutralizarea cadrului legal național incident în problematica violenței domestice.

La nivel național, sunt reclamate demersuri pentru ralierea modelului de gândire și acțiune colectivă la spiritul reglementărilor prevăzute de Convenția de la Istanbul. Performanța actelor juridice depinde de atitudinea subiectelor de drept față de aspectele care constituie obiectul reglementării. Astfel, puternica normativizare în domeniul violenței împotriva femeilor se va dovedi frivolă în absența eforturilor de racordare a conștiinței colective la preceptele normelor de drept. În România, cultura este o constantă a limitării aplicabilității normelor adoptate pentru protecția drepturilor femeii. Violența manifestată în rândul grupurilor minoritare (cu precădere celor aparținând comunității rome)¹⁷ este trecută sub tăcere de autoritățile naționale, fiind asimilată manifestărilor culturale specifice minorităților. Încălcarea drepturilor femeii ca drepturi ale omului va fi menținută ca stare de fapt în condițiile în care, la nivel juridic, violența este recunoscută (în mod eronat) de comunitatea națională ca marcă distinctivă a *dreptului la identitate a minorităților naționale* – reglementat în art. 6 din Constituție. Problema culturii în studierea fenomenului violenței solicită o abordare aprofundată în contextul migrației și al confruntării cadrului național cu provocările diversității culturale.

Atestarea formală a *caracterului compozit al fenomenului violenței* este un aspect insuficient pentru îndeplinirea *in concreto* a egalității. Cu alte cuvinte, dacă achiesăm la *etiologia complexă* a fenomenului violenței împotriva femeilor este necesar să extindem această recunoaștere de la nivelul declarativ la nivelul legislativ, concret.

Inserarea factorului cultural în logica de reglementare propusă de Convenție este de natură să sublinieze luarea în considerare a tiparelor mentale și comportamentale promovate la nivel social ca sursă a fenomenului violenței. Preambulul Convenției subliniază în mod explicit substratul cultural care

¹⁷ Amploarea fenomenului discriminării populației de etnie romă a fost subliniată de Agenția Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene conform <https://fra.europa.eu/en/theme/roma>.

impiedică asupra garantării substanțiale a drepturilor femeii: „Recunoscând faptul că violența împotriva femeilor este o manifestare a relațiilor istoric inegale de putere dintre femei și bărbați, care au condus la dominarea asupra, și la discriminarea împotriva, femeilor de către bărbați și la împiedicarea avansării depline a femeilor (...) Recunoscând, cu gravă îngrijorare, faptul că femeile și fetele sunt deseori expuse unor forme grave de violență, cum ar fi violența domestică, hărțuirea sexuală, violul, căsătoria forțată, crimele comise în numele așa-numitei „onoare” și mutilarea genitală, care constituie o încălcare gravă a drepturilor omului ale femeilor și ale fetelor și un obstacol major în realizarea egalității dintre femei și bărbați (...)”.

În mod similar, cadrul definițional al Convenției înscris în art. 3 clarifică principalele concepte care fac obiectul reglementării prin inserarea factorului cultural. Perspectiva culturală echivalează perspectivei de gen. Recunoscând că în accepțiunea Convenției, *genul semnifică rolurile, comportamentele, activitățile și atributele construite social, pe care o societate le consideră adecvate pentru femei și pentru bărbați*, includerea perspectivei de gen în definirea violenței împotriva femeilor (aceasta din urmă fiind înțeleasă ca o *încălcare a drepturilor omului și o formă de discriminare împotriva femeilor desemnând 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*) va reprezenta o aplicare a factorului cultural în materie.

Inovația juridică introdusă de Convenția de la Istanbul constă în identificarea principalelor încălcări ale drepturilor femeii cauzate de factorul cultural: căsătoriile forțate – art. 37; mutilarea genitală a femeilor – art. 38; justificări inacceptabile pentru infracțiuni, inclusiv infracțiunile comise în numele așa-numitei „onoare” – art. 42. Având în vedere că violențele îndreptate împotriva femeii în temeiul justificărilor culturale se manifestă în statele europene în contextul fenomenului migrației, art. 59 – statutul reședinței, art. 60 – cererile de azil bazate pe gen și art. 61 – nereturnarea din Convenția de la Istanbul integrează dimensiunea de gen în problematica migrației și a acordării azilului. Protecția juridică presupusă de acordarea dreptului de azil este extinsă în temeiul art. 60, alin. 1 din Convenție la contracararea persecuțiilor determinate de violența împotriva femeilor bazată pe gen.

Este clar că factorul cultural atrage atenția asupra necesității extinderii sferei faptelor circumscrise ilicitului penal. România (în mod similar cu alte state membre ale Consiliului Europei), optează pentru aplicarea unei normativizări penale neutre referitoare la problemele de gen – aspect care se dovedește insuficient pentru asigurarea respectării drepturilor femeii în acord cu standardele instituite de Convenția de la Istanbul. Cu alte cuvinte, la nivel

național constatăm o lacună în reglementarea expresă a căsătoriilor forțate, mutilării genitale feminine sau a crimelor de onoare. Protecția dreptului la viață, a integrității fizice și psihice a individului sau a libertății nu generează *de plano* un cadru juridic adecvat pentru combaterea violenței proliferată pe filieră culturală. Se impune adoptarea unei legislații specializate, care să incrimineze punctual și în mod special crimele comise împotriva femeilor în temeiul culturii deoarece, în aceste cazuri, scopul normativului penal nu se reduce la protecția valorilor sociale fundamentale ci se extinde la *a interzice justificarea culturală cu privire la încălcările drepturilor femeii*.¹⁸

Monitorizarea implementării Convenției de la Istanbul: rezultate europene și perspective naționale

Evaluarea rezultatelor implementării Convenției de la Istanbul în cadrul juridic românesc este un proces pendinte. Deși România ratifică Convenția în anul 2016, monitorizarea efectivă a implementării debutează în septembrie 2019 prin trimiterea chestionarului completat de autoritățile naționale către GREVIO (mecanismul de experți competent cu monitorizarea implementării Convenției), urmând termenul-limită (februarie 2020) pentru redactarea raportului național privitor la implementarea Convenției de la Istanbul în cadrul juridic intern. Finalmente, iunie 2021 este termenul-limită aferent publicării rapoartelor de evaluare elaborate de GREVIO. Același traseu de evaluare este aplicabil și altor state părți la Convenție precum San Marino și Bosnia Herțegovina.

În privința Suediei, Turciei, Muntenegrului și Portugaliei, prima etapă de evaluare întreprinsă de GREVIO s-a materializat în anul 2019 prin adoptarea de rapoarte de monitorizare conținând recomandări adresate statelor în scopul îmbunătățirii aplicării Convenției.

În cazul Suediei, recomandările sunt orientate către: (1) *consolidarea capacității de cooperare la nivel instituțional*¹⁹; (2) *finanțarea acțiunilor de*

¹⁸ Pentru detalii suplimentare a se consulta Organization of American States and Council of Europe, *Regional tools to fight violence against women: The Belém do Pará and Istanbul Conventions*, 2014, pp. 96-104.

¹⁹ În special se recomandă dezvoltarea interacțiunii dintre multiple agenții competente în asigurarea coordonării și cooperării în cazurile individuale de violență împotriva femeilor între toți actorii relevanți, în special între autoritățile locale și serviciile de asistență specializate pentru femeile victime ale violenței; desemnarea oficială a Diviziei pentru Egalitate de Gen din cadrul Ministerului Sănătății și Afacerilor Sociale, pentru a servi drept organism de coordonare în sensul art. 10 din Convenția de la Istanbul și acordarea, în favoarea acestei divizii de mandate, puteri și competențe; promovarea eforturilor actuale în asigurarea contribuției sectorului asistenței medicale primare la datele înregistrate de Registrul Național al Pacienților în vederea documentării contactelor violente produse în funcție de sex, vârstă și relația dintre făptuitor și victimă.

implementare a Convenției (avem în vedere intensificarea măsurilor, la toate nivelurile de guvernare, în special la nivel local, care să asigure finanțarea ușor accesibilă pe termen lung și care acoperă suficient toate costurile operaționale relevante pentru adăposturile victimelor violenței în familie și alte ONG-uri pentru femei care oferă servicii de specialitate femeilor– victime ale violenței) și (3) *inserarea dimensiunii protecției drepturilor copilului în activitatea de aplicare a Convenției* (ne referim în principal la implementarea rapidă a propunerilor Comitetului de anchetă privind o „perspectivă consolidată a drepturilor copilului” și promovarea și aplicarea acestor drepturi în spațiile de cazare ale adăposturilor având competențe pentru a asigura sprijinul și consilierea necesare copiilor care își însoțesc mamele în adăposturi de violență domestică; de asemenea, ne referim la garantarea accesului la servicii de combatere a tulburării de stres post-traumatic (PTSD), precum și asigurarea accesului continuu al copiilor la educație; în egală măsură, trebuie să se asigure că, în determinarea deciziilor privind încredințarea copilului, secțiile de dreptul familiei ale serviciilor sociale și instanțelor de judecată iau toate măsurile adecvate pentru a se asigura adoptarea de decizii care nu pun în pericol siguranța femeilor abuzate și a copiilor acestora, de exemplu, prin oferire unei instruirii și a unui sprijin mai eficient pentru judecători de dreptul familiei)²⁰.

Recomandările adresate Turciei se raportează în principal la dimensiunea culturală– respectiv la dimensiunea de gen a violenței împotriva femeilor. Combaterea fenomenului violenței împotriva femeilor susținut pe criteriile culturale este o prioritate a GREVIO în raporturile cu autoritățile turce. Cu privire la acest aspect, reținem în mod particular recomandarea referitoare la *fundamentarea măsurilor referitoare la prevenire și combaterea violenței împotriva femeilor pe principiul egalității de gen și pe o înțelegere de gen a violenței împotriva femeilor, urmărind și consolidând constant politicile și măsurile pentru a asigura în mod concret abolirea practicilor culturale dăunătoare femeilor*. O aplicație concretă a recomandării menționate anterior este reprezentată de combaterea, prin mijloace oficiale, a crimelor comise în numele onoarei și împiedicarea aspectelor conexe culturii, religiei, normelor

²⁰ A se vedea Comitetul părților la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie, *Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Suedia*, IC-CP / Inf (2019) 4, publicată pe 28 ianuarie 2019, document disponibil pe <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/sweden>.

sociale sau tradiționale să excludă sau să limiteze răspunderea penală pentru acte de violență.²¹

Printre recomandările adresate Muntenegrului, ocupă o poziție privilegiată eliminarea discriminării cu care se confruntă femeile rome și egiptene, femeile cu dizabilități și femeile care trăiesc în zonele rurale atunci când solicită protecție împotriva violenței; prin urmare, se asigură, în acest sens, accesul tuturor femeilor – în mod egal – la serviciile de asistență de specialitate.²²

Urmare a evaluării implementării Convenției în Portugalia, au fost adoptate recomandări de natură să perfecteze cadrul juridic național în domeniul protecției drepturilor femeii; sunt luate în considerare, în principal, (1) modificările legislației interne pentru a se conforma cerințelor Convenției, în special în ceea ce privește infracțiunile de violență sexuală și hărțuire sexuală, dispozițiile legale privind circumstanțele agravante și normele privind urmărirea; (2) respectarea pe deplin a principiului răspunderii penale, asigurând în același timp că gestionarea cazurilor de violență împotriva femeilor de către organele de aplicare a legii și sistemul judiciar țin cont de natura de gen a unei astfel de violențe, respectă pe deplin drepturile omului victimelor și le garantează nevoia de siguranță; (3) asigurarea disponibilității și aplicării eficiente a ordinelor de restricționare și/sau protecție în legătură cu toate formele de violență împotriva femeilor.²³

Am ales să prezentăm recomandările Comitetului GREVIO adresate celor 4 state (Suedia, Turcia, Muntenegru, Portugalia) deoarece *aspectul referitor la combaterea tiparelor mentale și comportamentale care diseminează conduita agresivă reprezintă elementul susceptibil de îmbunătățire care este comun tuturor celor 4 sisteme culturale și juridice analizate*. Dacă în cazul Turciei,

²¹ A se vedea Comitetul părților la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie, *Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Turcia*, IC-CP / Inf (2019) 2, publicată pe 28 ianuarie 2019, document disponibil pe <https://rm.coe.int/recommendations-of-the-committee-of-the-parties-for-turkey/pdfa/1680920060>.

²² A se vedea Comitetul părților la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie, *Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Muntenegru*, IC-CP / Inf (2019) 1, publicată pe 28 ianuarie 2019, document disponibil la <https://rm.coe.int/recommendations-of-the-committee-of-the-parties-for-montenegro/pdfa/168092005e>.

²³ A se vedea Comitetul părților la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, *Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Portugalia*, IC-CP / Inf (2019) 3, publicată pe 28 ianuarie 2019, document disponibil la <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2019-3-eng/pdfa/168092019b>.

recomandările Comitetului GREVIO sunt *prima facie* legate de abolirea practicilor culturale dăunătoare, în cazul recomandărilor corespunzătoare statului Muntenegru, relația dintre violență și factorul cultural este evidențiată prin sublinierea necesității eliminării discriminării femeilor pe criteriul etniei. În același sens, Suedia și Portugalia trebuie să conștientizeze necesitatea introducerii dimensiunii de gen în sfera reglementărilor legale care au ca scop asigurarea egalității.

Concluzii

Combaterea violenței împotriva femeilor reprezintă asumarea unui angajament complex și de durată. Deși la nivel național au fost realizate eforturi importante pentru implementarea Convenției de la Istanbul iar rezultate obținute sunt pozitive, în continuare rămân unele aspecte de interes care sunt deschise acțiunilor din partea oficialităților. Inovarea juridică promovată prin Convenția de la Istanbul constă în aceea că factorul cultural trebuie să fie exclus din rândul justificărilor formale care permit încălcarea drepturilor femeii. La nivel național, particularitățile culturale specifice comunității române constituie un exemplu edificator al practicilor apte să promoveze violența împotriva femeilor sub forma căsătoriilor forțate sau a căsătoriilor timpurii. În condițiile apariției și intensificării fenomenului migraționist, principala provocare care apare în cadrul juridic al fiecărui stat democratic constă în *concilierea protecției drepturilor minorităților la identitate culturală cu nevoia de ocrotire a ordinii publice interne.*

Bibliografie:

- Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse, Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2018-2021, Pilonul Prevenirea și combaterea violenței domestice;*
- Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie (Convenția de la Istanbul);*
- Convenția Europeană pentru Compensarea Victimelor Infracțiunilor comise prin Violență;*
- Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Suedia, IC-CP / Inf (2019) 4, publicată pe 28 ianuarie 2019;*
- Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și*

- violenței domestice de către Turcia*, IC-CP / Inf (2019) 2, publicată pe 28 ianuarie 2019;
- Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Muntenegru*, IC-CP / Inf (2019) 1, publicată pe 28 ianuarie 2019;
- Recomandare referitoare la punerea în aplicare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice de către Portugalia*, IC-CP / Inf (2019) 3, publicată pe 28 ianuarie 2019;
- Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în cauza *Bălșan împotriva României*, introdusă pe rolul Curții prin cererea nr. 49645/09, și publicată la data de 23 mai 2017;
- Legea nr. 174/2018 din 13 iulie 2018 privind modificarea și completarea Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie;
- Legea nr. 178/2018 din 17 iulie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați;
- Legea nr. 30/2016 din 17 martie 2016 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice;
- Organization of American States and Council of Europe, *Regional tools to fight violence against women: The Belém do Pará and Istanbul Conventions*, 2014;
- Oxford Companion to Phrase and Fable, Edited by Elizabeth Knowles, Oxford University Press, Second Edition, 2005;
- Raportul Comisarului pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Dunja Mijatović, elaborat în urma vizitei sale în România în perioada 12-16 noiembrie 2018;
- Recomandarea 561 (1969) a Adunării Consultative a Consiliului Europei, privind protecția minorilor împotriva relelor tratamente;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri (2002) 5, privind protecția femeilor împotriva violenței;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri (79) 17 cu privire la protecția copiilor împotriva relelor tratamente;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri (85) 11 cu privire la statutul victimei în normele de drept penal și de drept procedural penal;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri (85) 4 cu privire la violența în familie;
- Rezoluția Comitetului de Miniștri (78) 37 cu privire la egalitatea soților în dreptul civil.