

**Instrument pentru monitorizarea riscului de discriminare
a victimelor violenței domestice și violenței sexuale atunci când accesează
sistemul de justiție și serviciile destinate protecției lor
Raport privind pilotarea**

Dr.Mihaela Săsărman

Introducere

Acest raport conține rezultatul pilotării inițiativei de a realiza un instrument de monitorizare a riscului de discriminare a victimelor violenței domestice și violenței sexuale atunci când accesează justiția și serviciile destinate protecției lor. Rezultatele aplicării instrumentului sunt privite din perspectiva valorii lor de validare / invalidare a diferitelor elemente componente ale instrumentului. Scopul raportului este identificarea modificărilor ce trebuie aduse instrumentului de monitorizare ce a fost conceput inițial.

1. Context

În cadrul proiectului VioGen RoJust au fost propuse 2 mecanisme și 2 măsuri pentru a fi introduse la diverse niveluri instituționale pentru a asigura deplina respectare a drepturilor victimelor violenței de gen, în primul rând dreptul la un proces echitabil și accesul facil la justiție. Proiectul și-a propus să aibă impact la nivel național și să genereze măsuri inovatoare replicabile prin care să fie promovate modificări esențiale în scopul asigurării aplicării și implementării efective a standardelor Consiliului Europei privind drepturile omului. Prin activitățile sale, proiectul își propune să genereze efecte pozitive pe termen lung, care să poată contribui în mod sistematic la creșterea gradului de înțelegere a profilului victimei violenței domestice și de gen, a nevoilor sale, și a modalităților de abordare a acestora, în scopul evitării oricăror forme de discriminare și creșterii încrederii în actul de justiție, ca un corolar al respectării drepturilor femeii ca parte esențială a drepturilor fundamentale ale omului.

Una dintre măsurile realizate constă în crearea și pilotarea unei **Inițiative de monitorizare a potențialelor situații de discriminare împotriva fetelor/femeilor**. Această măsură corespunde Obiectivelor specifice 1 și 2 ale proiectului: Asigurarea unei mai bune implementări/ executări la nivel național a deciziilor formulate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului de la Strasbourg și a recomandărilor de țară formulate de alte instituții și grupuri de lucru ale Consiliului Europei în domeniul abuzului, violenței domestice și violenței de gen.

Inițiativa are rolul de a preveni apariția unor situații grave de discriminare a drepturilor femeilor afectate de violența domestică sau violență de gen. Astfel măsura vine în sprijinul aplicării prevederilor art.23(5) din Legea nr.202.2002 și art. 4 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice.

Instrumentul a fost realizat în cadrul unui grup de lucru alcătuit din experții Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați, Asociația Transcena, Asociația GRADO, Asociația ANAIS, Centrul FILIA și reprezentanți ai instituțiilor cu responsabilități în domeniu precum Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Inspectoratul General al Poliției Române, reprezentanți ai instanțelor de judecată, barourilor de avocați, serviciilor sociale destinate prevenirii și combaterii violenței domestice.

2. Necesitatea existenței unui instrument de monitorizare

Faptul incontestabil de la care a pornit inițiativa din proiect este constituit de cazurile pierdute de statul român la CEDO în materii ce privesc violența domestică și violența sexuală. Într-un context mai larg contribuie la justificarea inițiativei analizele din studiile anterioare¹ privind implementarea ordinului de protecție și datele statistice² care reflectă raportul dintre dinamica ordinilor de protecție provizorii emise de polițiști, a ordinilor de protecție emise de instanțe și numărul de dosare judecate în instanțe într-un an (2019 – 2021). De asemenea s-a ținut cont de observații făcute de specialiștii implicați în cazuri asupra unor practici care descurajează victimele femei de la continuarea acțiunilor în justiție.

¹ Studiile rețelei

² Sursele datelor citate

Raportul³ privind practica instanțelor de judecată și a parchetelor de pe lângă acestea în investigarea și soluționarea cauzelor privind infracțiuni la viața sexuală cu victime minore a adus argumente suplimentare în formularea scopului instrumentului și în conturarea cu mai mare claritate a necesității existenței unui astfel de instrument. Câteva exemple sunt importante, având în vedere faptul că acestea reflectă practici analizate:

- În paragraful de la p. 75 despre punerea în discuție a valabilității consimțământului victimelor minore se face referire exclusiv la fete, cu toate că statisticile arată că există și victime băieți
- În alt paragraf tot la p. 75 se precizează faptul că evaluarea psihologică sau expertiza psihiatrică relevă existența discernământului, a valabilității consimțământului sau a credibilității persoanei vătămate, de unde deducem că există riscul major ca agresorii minorelor lucrătoare sexuale să nu fie condamnați din cauza lipsei de credibilitate a victimelor
- În pp 76 – 78 printre motivele de clasare sunt enumerate conviețuirea, relațiile de prietenie anterioare sau ulterioare, etnia și tradițiile – vârsta scăzută la care, prin tradiție, minorii se căsătoresc. Exemplele sunt din cazuri în care victimele minore sunt fete.
- O contradicție atrage atenția: sunt date de exemplu cazuri în care se clasează de către procurori dosare pe temeiul tradiției etniei, și câteva pagini mai jos se afirmă „tradiția unei etnii poate eluda dispozițiile legii”. Dar tradiția nu poate eluda legea altfel decât dacă i se permite de către reprezentanții justiției.

Pe baza informațiilor din categoriile menționate am putut trage concluzia că există posibilitatea incontestabilă ca o victimă să fie expusă riscului de discriminare atunci când apelează la justiție în primul rând pentru că este femeie, iar probabilitatea ca ea să fie discriminată pare a fi foarte mare.

Instrumentul elaborat și pilotat în proiect este un prim pas spre conștientizarea de către victime, apropiații lor, reprezentanții lor și publicul larg, a necesității identificării practicilor cu consecințe negative asupra drepturilor omului. Identificarea acestor practici prin monitorizare și semnalarea lor poate fi o cale mai scurtă și mai puțin costisitoare pentru victime și pentru instituții de a realiza modificările necesare pentru îmbunătățirea situației.

³ RAPORT privind practica instanțelor de judecată și a parchetelor de pe lângă acestea în investigarea și soluționarea cauzelor privind infracțiuni la viața sexuală cu victime minore, Inspekția Judiciară, București, 2022

3. Descrierea instrumentului de monitorizare proiectat

Scopul instrumentului este identificarea potențialelor situații de discriminare împotriva fetelor/femeilor.

Identificarea situațiilor de discriminare are rolul de semnalare a locurilor unde sunt necesare intervenții pentru corectare, intervenții de tipul celor recomandate și la nivel european: formare, modificarea de politici și modificarea nivelului de finanțare.

Structura instrumentului așa cum a fost concepută de grupul de lucru este:

- Date statistice, culegere și analiză cantitativă urmărind: număr de cauze, sentințe în care agresorul a fost condamnat, tipuri de condamnări, durata procesului, numărul de înfățișări minim și maxim în dosarele analizate, complianța cu regulile de confidențialitate prevăzute prin lege.
- Monitorizare mass media – cazuri semnalate ca potențiale discriminări
- Chestionar pentru profesioniști: judecători, procurori, avocați, polițiști, asistenți sociali servicii publice și private, psihologi
- Chestionar pentru victimele care au depus plângeri prealabile în cazuri de violență domestică sau violență sexuală
- Studii de caz – pornind de la analiza unor hotărâri judecătorești
- Observație directă la ședințe de judecată

S-a considerat că discriminarea se poate manifesta prin:

- Accesul dificil la justiție
- Impactul stereotipurilor asupra justițiabilului
- Revictimizarea victimei pe parcursul soluționării dosarului prin audieri, prin natura întrebărilor puse, prin audierea excesivă, prin tactici de intimidare
- Absența informării corecte, complete cu privire la servicii, drepturi, căi de acțiune
- Absența consilierii psihologice gratuite pentru victimele violenței sexuale

Pasul următor a fost identificarea itemilor și a modalităților de măsurare. Am făcut o selecție, iar concluziile cu privire la itemii principali de măsurat au fost următoarele:

- Timpul de răspuns la solicitarea victimei
- Informațiile furnizate victimei, modalitatea de furnizare
- Accesibilitatea geografică la servicii și instanțe și accesibilitatea virtuală la informații prin platformele dedicate

- Timpul de soluționare a cazului
- Stereotipuri / atitudini discriminatorii ce pot determina decizii cu privire la mersul soluționării unui caz

Unele variații ale itemilor pot fi explicate prin contexte excepționale, dar caracterul excepțional se identifică prin frecvența redusă a cazurilor de abateri. O valoare ridicată a frecvenței cazurilor de timp mare de răspuns, de exemplu la cazurile de solicitări din mediul rural, indică o discriminare.

În ceea ce privește ultimul punct se consideră că situațiile în care aceste decizii nu se încadrează în prevederile legilor, normelor de aplicare și regulamentelor reprezintă efectul stereotipurilor / atitudinilor discriminatorii.

A fost amânată includerea monitorizării mass media până la momentul în care se va putea creiona o procedură de identificare a calității informației din știrile din domeniul violenței de gen, astfel încât numărul de cazuri semnalate în presă să poată reprezenta o măsurătoare corectă.

Categoriile de informație pentru fiecare item au fost următoarele:

- Timpul de răspuns la solicitarea victimei – chestionare pentru persoane care au accesat serviciile și justiția; rapoartele instituțiilor, dacă există
- Informațiile furnizate victimei, modalitatea de furnizare – chestionare profesioniști din servicii și justiție, persoane care au accesat serviciile și justiția
- Accesibilitatea geografică la servicii și instanțe și accesibilitatea virtuală la informații prin platformele dedicate – chestionare pentru persoane care au accesat serviciile și justiția; monitorizarea site-uri justiție și servicii
- Timpul de soluționare a cazului – chestionare pentru persoane care au accesat serviciile și justiția; documentare cu privire la durata rezolvării dosarelor, atât în civil, cât și în penal
- Stereotipuri / atitudini discriminatorii ce pot determina decizii cu privire la mersul soluționării unui caz – chestionare profesioniști; documentare studiul cazurilor, analiza hotărârilor judecătorești, rapoarte ale instituțiilor dacă există

Grupul de lucru care a funcționat în cadrul proiectului a realizat chestionarele parte din instrumentul de monitorizare. În forma aplicată în pilotare, chestionarele au avut trei grupe de întrebări:

- Întrebări ce identifică stereotipuri ce pot conduce la discriminare
- Întrebări ce măsoară gradul în care se face informarea persoanelor cu privire la drepturile lor
- Întrebări despre procedurile specifice fiecărui grup profesional

Începând cu anul 2020 după modificarea legislației pentru prevenirea și combaterea violenței domestice a devenit foarte importantă *identificarea, descrierea efectului acestor modificări în practica de zi cu zi*. Calea de a realiza obiectivul formulat este culegerea de date statistice în câteva puncte cheie ale parcursului pe care îl poate urma o persoană care se adresează sistemului de justiție și serviciilor sociale în calitate de victimă a violenței domestice. Aceste puncte sunt:

- Solicitarea intervenției poliției la 112
- Înaintarea unei plângeri penale la poliție
- Emiterea unui ordin de protecție provizoriu de către poliție și aprobarea acestuia de parchete
- Accesarea sistemului de medicină legală în scopul solicitării unei analize medico-legale
- Accesarea sistemului de sănătate prin UPU sau prin medicii de familie
- Solicitarea unui ordin de protecție în instanță
- Continuarea procesului penal împotriva presupusului agresor
- Constituirea ca parte civilă pentru solicitarea de daune

Din datele statistice disponibile la nivelul Poliției Române se constată o creștere importantă atât a numărului de fapte de violență în familie semnalate, cât și numărului de OPP și OP emise. Din studiile internaționale și din practica altor țări rezultă că fenomenul caracterizează perioadele de după campanii intense de mediatizare, de vizibilizare a alternativelor de ieșire din relația abuzivă.

La prelucrarea datelor disponibile se constată cel puțin două elemente care pot ridica semne de întrebare cu privire la implementarea legii: numărul mare de refuzuri ale ordinelor de protecție provizorie propuse de către polițiști în urma unei intervenții și numărul extrem de mic de agresori domestici condamnați la pedepse privative de libertate. În anul 2023 la un număr de 57851 de „fapte penale sesizate circumscrise Legii 217 / 20023” se aflau în detenție cu sentințe definitive 146 de persoane. Din totalul de fapte sesizate 90 sunt pentru omor și tentativă de omor în familie, 35897 sunt pentru loviri sau alte violențe, 294 pentru viol în familie și 333 pentru actul sexual cu un minor. În privința refuzului de ordine de protecție provizorii în studiul pentru

anul 2021⁴ privind situația serviciilor, realizat de Asociația Transcena, Asociația GRADO și Asociația ANAIS, rezultă că procentul de OPP refuzate a variat între 70% în județul Bistrița-Năsăud și 4% în județul Timiș.

O explicație posibilă a celor constatate este discriminarea pe criteriu de gen a persoanelor care accesează sistemul de justiție. Acest tip de discriminare se poate manifesta prin tratamentul diferit în unul dintre punctele menționate mai sus al unei persoane pentru că este femeie. Cu discriminarea pe criteriu de gen interferează discriminarea pe criteriu de situație economică, vârstă, etnie, stare de sănătate. Discriminarea se manifestă sub forma atitudinilor vizibile în comunicarea cu persoana care accesează justiția sau serviciile în calitate de victimă a unei violențe domestice sau sexuale, sub forma transmiterii parțiale a informațiilor cu privire la drepturile garantate de lege fără asigurarea că persoana a înțeles integral mesajele.

Premisa de la care a plecat instrumentul de monitorizare a fost că o identificare corectă a itemilor măsurați poate duce la formularea unui risc de discriminare la un moment dat într-o anumită arie definită.

4. Etica pilotării

Prezentarea rezultatelor obținute se face în limita angajamentelor pe care le-am luat pe parcursul aplicării chestionarelor. Toate răspunsurile primite la chestionare sunt anonime. Toți respondenții și-au dat acordul pentru participarea la studiul exploratoriu ce a avut scopul pilotării instrumentului de monitorizare a potențialelor situații de discriminare împotriva fetelor/femeilor în situațiile în care acestea accesează sistemul de justiție sau serviciile destinate victimelor. În concordanță cu obligațiile asumate de echipa care a pilotat instrumentul, vor fi prezentate public concluziile cu privire la relevanța și adecvarea întrebărilor din chestionare la scopul instrumentului și nu vor fi prezentate public conținuturile răspunsurilor, instrumentul aflându-se doar în faza de cercetare. De asemenea, în analiza rezultatelor se va face referire doar la grupul de profesioniști care au răspuns și la grupul de persoane care au accesat sistemul de justiție.

5. Descrierea pilotării instrumentului

Pilotarea instrumentului s-a realizat în perioada mai 2022 – decembrie 2023.

⁴ Studiul din proiectul VIF

S-au realizat două tipuri de acțiuni: studiul documentelor, inclusiv analiza datelor obținute prin solicitarea de informații cantitative în baza legii 544/2001 și aplicarea chestionarelor și prelucrarea răspunsurilor primite.

Studiul documentelor

Documentele semnificative pentru instrument sunt hotărârile judecătorești în procesele civile și penale ce privesc materia violență în familie și infracțiuni contra libertății și vieții sexuale, anonimizate, accesibile pe portalul ReJust. De pe acest portal se obțin preponderent date calitative. Culegerea de date cantitative referitoare la durata proceselor și date calitative în măsura în care sunt transcrise se realizează de pe Portalul Instanțelor de Judecată din România. Datele statistice referitoare la numărul de cazuri aflate pe rolul instanțelor într-o perioadă dată sunt obținute de la Ministerul de Justiție prin solicitare de informații publice în baza Legii 544/2001.

Chestionarele

La chestionare au răspuns un număr total de 998 de persoane profesioniști implicați în prevenirea și combaterea violenței domestice și a violenței sexuale. Chestionarele au fost corelate cu profilurile profesionale. De asemenea a fost aplicat un chestionar unui grup de 96 de persoane care au accesat sistemul de justiție.

6. Analiza pilotării instrumentului

Prima componentă prevăzută în instrumente de monitorizare ale drepturilor omului pentru alte domenii de interes este documentarea sau studiul documentelor existente și a datelor.

Scopul studierii documentelor este identificarea în special a tipurilor de violență pentru care agresorii sunt condamnați la pedepse privative de libertate cu o durată scurtă pentru care frecvent pedeapsa cu închisoarea este suspendată sub supraveghere și a motivelor pentru care sentințele date agresorilor sunt atât de scurte. Se urmărește de asemenea identificarea numărului de dosare în care a survenit împăcarea sau în care s-a renunțat la urmărirea penală a agresorului și motivele care au justificat dispunerea unei astfel de soluții.

În studiul dosarelor se mai urmărește ce tipuri de obligații sunt prevăzute pentru agresor, frecvența cu care se recomandă participarea la programe sau dacă participarea este obligatorie.

Un indicator ce reflectă informarea corectă și completă a victimelor este numărul de cazuri în care ele se constituie ca parte civilă și cer despăgubiri, iar un indicator ce reflectă riscul de discriminare este natura și valoarea despăgubirilor solicitate și măsura în care le obțin. Pentru o măsurare corectă, indicatorii privind succesul dosarelor civile în materia despăgubiri trebuie comparat cu un lot martor de cazuri ce nu privesc victime ale violenței în familie, constituit conform regulilor unei cercetări.

Documentarea se bazează pe accesul la date și pe răspunsul adecvat al instituțiilor la solicitările în baza Legii 544 / 2001.

În perioada de pilotare au existat următoarele piedici în calea documentării:

- Absența transcrierilor datelor în Portalul Instanțelor din România
- Interzicerea accesului la dosare ce privesc infracțiunile sexuale
- Datele nesegregate cel puțin pe gen, grad de rudenie între victimă și agresor, mediu urban / mediu rural, deținute de unele dintre instituțiile interogate

Aceste piedici duc, la prima vedere, la limitarea caracterului statistic semnificativ al instrumentului de monitorizare în ceea ce privește datele obținute prin documentare. O monitorizare bazată pe studiul unui singur caz poate fi ușor considerată irelevantă. Cu siguranță că, atunci când este vorba despre suferința umană, un singur caz este prea mult și în acest sens studiul unui singur caz constituie un argument că sistemul nu funcționează așa cum ar trebui. Pentru un caz de discriminare sau de încălcare a drepturilor, calea de soluționare, existentă și deja folosită pentru cazurile individuale, este cea a acționării în judecată a statului și continuarea acțiunii, atunci când este cazul, până la CEDO, dacă acțiunea este admisibilă. S-a dovedit că această soluție are putere importantă și la nivel de comunitate, dar nu suficientă. Cea mai importantă voce este, în ordinea democratică, cea a comunităților de cetățeni. Studiile valide statistic sunt cele mai bune instrumente în inițiativele cetățenilor de a dialoga cu instituțiile statului în scopul remedierii deficiențelor pentru care femeile și fetele plătesc adesea cu viața.

Volumul mare de date ce pot fi culese în documentare poate fi, de asemenea, un obstacol în aplicarea unui instrument de monitorizare precum cel propus aici. Datele complexe de pe portalul ReJust presupun o prelucrare specializată și, implicit, nevoia de a lucra cu un specialist, ceea ce poate fi costisitor.

De asemenea, pentru că nu se folosesc datele existente în scopul unor analize comparate complexe, se impune crearea în viitor a unui algoritm pentru analiza datelor. Aceasta presupune un studiu separat pentru construirea și verificarea validității unei astfel de structuri.

Ideal este ca datele obținute din documentare și datele obținute prin aplicare de chestionare să se refere la același reper în sensul că instituțiile și angajații lor se află toți în aceeași unitate administrativ teritorială. Datorită neconcordanței dintre teritoriul de autoritate al instanțelor de judecată și al secțiilor de poliție, o astfel de organizare este extrem de dificilă.

A doua componentă a instrumentelor de monitorizare este alcătuită dintr-o baterie de chestionare care interoghează grupurile profesionale diverse aflate în comunitatea / instituția monitorizată.

Chestionarele pot să fie un instrument mai ușor de folosit. Pe parcursul pilotării nu au fost identificate alte bariere decât refuzul de a răspunde. Acesta este un fenomen observabil în orice context unde legea nu prevede obligativitatea monitorizării și nici nu stabilește explicit competența exclusivă a unuia dintre actorii sociali în a aplica instrumentul de monitorizare.

S-a putut constata o corelare a răspunsurilor și s-a stabilit că întrebările sunt, în cea mai mare parte, adecvate, evidențiind atât nivelul de informare a persoanelor care accesează sistemul de justiție, cât și unele stereotipuri. Cele constatate în urma analizei au condus la o serie de concluzii pe baza cărora se va putea elabora ediția următoare a instrumentului și acesta va putea fi validat.

7. Concluzii

- Este necesar pentru monitorizare să fie definită clar unitatea administrativ teritorială în care instrumentul este aplicat.
- În această etapă instrumentului i-a lipsit autoritatea necesară pentru a reduce rata de refuz de răspuns și transmitere de informație.
- Este necesar ca instrumentul să fie multidimensional și să existe o modalitate de a interoga toate părțile care sunt implicate în accesarea sistemului de justiție și a serviciilor, astfel încât să se poată realiza o analiză comparată.
- Pentru partea de documentare este necesar un studiu exploratoriu cu scopul de a clarifica categoriile de date necesare, sursele și algoritmul pentru analiza comparată.
- Va fi necesară elaborarea unei metodologii de aplicare ulterior clarificării regulilor de realizare a documentării.

- Aplicarea chestionarelor online sau în format hârtie nu influențează rezultatul.
- Întrebările cu privire a proceduri au devenit irelevante ca urmare a unor schimbări în legislație intervenite în timpul scurs între conceperea instrumentului și interpretarea rezultatelor.
- Întrebările cu privire la procedurile aplicate de profesioniști par a fi cele mai puțin relevante în raport cu identificarea riscului de discriminare. În versiunea următoare pot fi eliminate.
- Întrebările cu privire la informarea persoanelor care accesează sistemul de justiție în calitate de victime sunt foarte relevante prin comparația răspunsurilor profesioniștilor cu răspunsurile victimelor.
- Întrebările cu privire la stereotipuri sunt foarte relevante și pot fi introduse și în chestionarul pentru victime.
- Întrebările cu privire la decizii ce se bazează pe atitudini sunt relevante. Un număr mai mare de astfel de întrebări va fi util.

În versiunea următoare se recomandă următoarele acțiuni:

- Identificarea algoritmului de interpretare a datelor culese
- Eliminarea întrebărilor cu privire la proceduri
- Introducerea în toate chestionarele pentru toate grupurile participante a întrebărilor despre stereotipuri
- Introducerea unor întrebări suplimentare cu privire la decizii ce se bazează pe atitudini