



PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

02 martie 2020

Nr. 01-06-12

Stimată Doamnă Președinte al Parlamentului,

Guvernul a remis Președintelui Republicii Moldova, spre examinare, proiectul de lege pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011.

Potrivit notei informative anexate, Convenția de la Istanbul este recunoscută drept cel mai cuprinzător instrument juridic pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice din perspectiva încălcării drepturilor omului. Ratificarea convenției reprezintă o prioritate, în contextul Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022 și al Strategiei naționale de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie pe anii 2018-2023.

Țin să Vă asigur că, având în vedere amploarea și impactul negativ ale fenomenului violenței atât la nivel național, cât și internațional, instituția prezidențială susține eforturile conjugate ale autorităților statului și organizațiilor neguvernamentale de instituire a cadrului legal privind protecția femeilor împotriva tuturor formelor de violență prin aliniere la standardele internaționale în domeniu.

Totodată, constat că ratificarea convenției în cauză a provocat reacții controversate din partea unor asociații obștești referitor la interpretarea termenului „gen”, prevăzut la articolul 3, care este de natură să genereze dezbinări în societate privind identitatea de gen.

În contextul celor menționate, la examinarea oportunității ratificării Convenției de la Istanbul urmează a se ține cont de efectele post-ratificare asupra contextului național cultural și social prin folosirea termenului „gen” în spațiul legislativ național, precum și de impactul asupra valorilor spirituale privind familia și instituția căsătoriei.

Astfel, având în vedere impactul major al prevederilor convenției asupra societății, ținând seama de necesitatea asigurării unui grad sporit de transparență în procesul ratificării convenției, consider oportună organizarea, pe platformă parlamentară, a dezbaterilor publice, cu implicarea subiecților interesați, pentru ca decizia adoptată să fie una judicioasă.

*Doamnei Zinaida GRECEANÎI,
Președinte al Parlamentului*

| | |
|---|------------------------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA | |
| D.D.P. Nr. <u>94</u> | |
| <u>03</u> | <u>03</u> 20 <u>20</u> |
| Ora _____ | |

În lumina opiniei relatate și ținând cont de competența exclusiv a Parlamentului de a decide asupra ratificării, în conformitate cu art. 86 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și cu art.14 alin. (2) și (3) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, prezint Parlamentului, spre ratificare, Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la 11 mai 2011, precum și proiectul de lege în acest sens, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.716 din 27 decembrie 2019.

De asemenea, în conformitate cu art. 11 alin. (2) din Legea nr. 595/1999, remit proiectul legii privind modificarea unor acte legislative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 81 din 12 februarie 2020, care constituie cadrul legal conex în vederea implementării prevederilor convenției.

În calitate de organ responsabil pentru prezentarea în Parlament a convenției și a proiectului de lege privind modificarea unor acte legislative se desemnează Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Cu stimă,



Igor DODON

Anexe:

1. Copia demersului Guvernului – 1 filă;
2. Hotărârea Guvernului nr.716 din 27 decembrie 2019 – 2 file;
3. Proiectul de lege sus-menționat – 2 file;
4. Argumentarea necesității ratificării – 7 file;
5. Copia certificată și traducerea oficială (certificată) – 45 file;
6. Avizele autorităților de resort – 7 file;
7. Tabelul de sinteză – 4 file;
8. Proiectul legii privind modificarea unor acte legislative – 6 file.



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 21-05-9313

Chișinău

30 12. 2019

**Domnului Igor DODON,
Președinte al Republicii Moldova**

Stimate Domnule Președinte,

În temeiul art. 86 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și a art. 14 alin. (2) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, se prezintă spre examinare proiectul de lege cu privire la ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la 11 mai 2011, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 716/2019.

Responsabil de prezentarea în Parlament a proiectului de lege este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea proiectului de lege (2 file);
2. Proiectul legii privind ratificarea Convenției (2 file);
3. Convenția Consiliului Europei (45 file);
4. Argumentarea oportunității ratificării (7 file);
5. Avizele autorităților (7 file);
6. Sinteza obiecțiilor și propunerilor (4 file).

Cu respect,

Prim-ministru

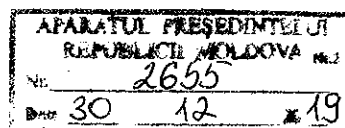
Ion CHICU

Ex. Marina Botea
Tel. 250-227

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696





GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr.716

din 27 decembrie 2019

Chișinău

**Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea
Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și
combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței
domestice, adoptată la 11 mai 2011**

În temeiul art. 14 alin. (2) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 24-26 , art. 137), cu modificările ulterioare, Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Președintelui Republicii Moldova spre examinare proiectul de lege pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la 11 mai 2011.

Prim-ministru

ION CHICU

Contrasemnează:

Ministrul afacerilor externe
și integrării europene

Aureliu Ciocoi

Ministrul sănătății,
muncii și protecției sociale

Viorica Dumbrăveanu

Ministrul justiției

Fadei Nagacevski

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**LEGE****pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei
privind prevenirea și combaterea violenței împotriva
femeilor și a violenței domestice**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art.1. – Se ratifică Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la 11 mai 2011.

Art.2. – Guvernul va întreprinde măsurile necesare pentru realizarea prevederilor Convenției menționate.

Art.3. – În conformitate cu prevederile articolului 10 alineatul 1 din Convenția nominalizată, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale se declară în calitate de organ coordonator responsabil de implementarea acesteia.

Art.4. – În conformitate cu prevederile articolului 77 din Convenția menționată, Republica Moldova declară că pînă la restabilirea deplină a integrității sale teritoriale, prevederile Convenției nominalizate se aplică doar pe teritoriul controlat efectiv de către autoritățile Republicii Moldova.

Art.5. – În conformitate cu articolul 78 alineatul 2 din Convenția menționată, Republica Moldova își rezervă dreptul de a nu aplica dispozițiile formulate în articolul 30 alineatul 2 și articolul 59.

Art.6. – Valabilitatea rezervelor înaintate se va aplica pe o perioadă de cinci ani, respectînd prevederile articolului 79 alineatul 1 din Convenția nominalizată.

Art.7. – Republica Moldova declară că va aplica Convenția menționată în conformitate cu principiile și dispozițiile Constituției Republicii Moldova.

Art.8. – Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene va pregăti și va remite depozitarului instrumentul de ratificare.

Președintele Parlamentului

Expunere de motive
privind oportunitatea ratificării Convenției Consiliului Europei
privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței
domestice (Convenția de la Istanbul)

A. Descrierea tratatului

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice a fost adoptată de Comitetul de Miniștri ai Consiliului Europei la Istanbul la data 11 mai 2011, fiind recunoscută pe scară largă drept cel mai cuprinzător instrument juridic pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice din perspectiva încălcării drepturilor omului.

Aceasta a intrat în vigoare în anul 2014, la doar trei ani de la adoptare, justificând astfel, statelor membre atât necesitatea de a avea un tratat cu putere de lege care să le ghideze în eforturile lor de a pune capăt violenței bazate pe gen, cât și angajamentul lor politic față de principiile și valorile înglobate în Convenție.

Până în prezent, Convenția de la Istanbul a fost ratificată de 34 de state-membre ale Consiliului Europei și semnată de alte 12 state, inclusiv de Republica Moldova. De asemenea, Convenția a fost semnată de Uniunea Europeană.

Nivelul tratatului este unul interstatat. Convenția conține 81 de articole cu prevederi prin care statele părți asigură prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie, protejării victimelor, urmăririi penale a infractorilor și adoptării de politici integrate. Astfel, se evită o abordare fragmentară în soluționarea acestui fenomen complex.

Printre prevederi se numără:

- asigurarea faptului că violența împotriva femeilor este incriminată și pedepsită în mod corespunzător;
- asigurarea faptului că obiceiul, cultura, religia sau așa-numita „onoare” nu vor fi considerate drept justificare pentru orice acte de violență;
- asigurarea faptului că victimele au acces la măsuri de protecție speciale la toate etapele investigațiilor și ale procedurilor judiciare;
- asigurarea unor servicii generale și specializate (alocarea resurselor pentru asigurarea funcționalității centrelor de criză pentru victimele violului, linii telefonice de urgență disponibile 24 de ore din 24, adăposturi pentru victimele violenței în familie și servicii de consiliere psihologică și juridică);
- asigurarea faptului că agențiile guvernamentale de aplicare a legii răspund imediat la solicitările de asistență și gestionează în mod adecvat situațiile periculoase.

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice reprezintă tratatul internațional care abordează această gravă violare a drepturilor omului. În esență,

Digitally signed by: Dumbrăveanu, Iuliana
Date: 2019.12.26 11:30:40 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



constituie o nouă chemare la egalitate între femei și bărbați, întrucât violența împotriva femeilor este înrădăcinată în inegalitatea dintre femei și bărbați în cadrul societății și este perpetuată de o cultură a intoleranței și a negării.

Convenția prevede un mecanism independent de monitorizare, numit GREVIO (Grupul de experți în intervenția contra violenței împotriva femeilor și a violenței în familie), prin care statele sunt obligate să raporteze cu regularitate măsurile legislative și alte măsuri.

Totodată, aceasta cere statelor părți să încrimineze ori să sancționeze următoarele fapte:

- violența domestică (fizică, sexuală, psihică ori economică);
- urmărirea;
- violența sexuală, inclusiv violul;
- hărțuirea sexuală;
- căsătoria forțată;
- mutilarea genitală a femeilor;
- avortul și sterilizarea forțată.

În conformitate cu articolul 78 al Convenției rezervele înaintate de state se vor aplica pe o perioadă de 5 ani din data intrării în vigoare a acestora în plan național, oferindu-se dreptul de a le reînnoi pe o perioadă cu aceeași durată. De asemenea în articolul 80 al Convenției este prevăzut dreptul statului parte la denunț, utilizând instrumentariul unei notificări adresate în acest sens Secretarului General al Consiliului Europei.

Orice propunere pentru un amendament la Convenție, prezentată de o Parte, va fi comunicată Secretarului General al Consiliului Europei și înaintată către Statele membre ale Consiliului Europei, către toți semnatarii, toate Părțile, către Uniunea Europeană, către orice Stat invitat să semneze Convenția. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei va examina modificarea propusă și, după consultarea Părților la prezenta Convenție, care nu sunt membri ai Consiliului Europei, va putea adopta amendamentul cu majoritatea prevăzută în articolul 20 literat d. al Statutului Consiliului Europei. Textul oricărui amendament adoptat de către Comitetul de Miniștri va fi înaintat Părților spre acceptare.

B. Analiza de impact

1. Informații generale

Rapoartele naționale, studiile și numeroasele sondaje au relevat amploarea problemei în Europa privind violența față de femei, inclusiv cea din mediul familial condiționând necesitatea de adoptare a unor standarde legale armonizate pentru a asigura că victimele beneficiază de același nivel de protecție. Astfel, voința politică de a acționa s-a intensificat, miniștrii de justiție a statelor membre ale Consiliului Europei au început discuțiile despre necesitatea consolidării protecției împotriva violenței în familie, în special violența din partea partenerului.

Asumându-și rolul său de lider în protecția drepturilor omului, Consiliul Europei a decis asupra necesității stabilirii standardelor pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice. În decembrie

2008, Comitetul de Miniștri a instituit un grup de experți mandatat pentru a pregăti un proiect de convenție în acest domeniu. Pe parcursul a peste doi ani, grupul CAHVIO (Comisia Ad - Hoc pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice) a elaborat un proiect de text care a fost finalizat în decembrie 2010.

Convenția de la Istanbul include obligația adoptării politicilor comprehensive și coordonate în vederea prevenirii și combaterii tuturor formelor de violență față de femei și prevede crearea unui grup internațional de experți independenți care va monitoriza implementarea la nivel național. Guvernele care ratifică Convenția de la Istanbul vor întreprinde măsuri urgente de urmărire în justiție și pedepsire a unui număr de fapte calificate ca infracțiuni conform prevederilor Convenției, precum violul, violența în familie, căsătoria forțată, mutilarea genitală, hărțuirea sexuală, persecutarea și crima de onoare.

Convenția dată obligă statele membre să-și ajusteze legislația civilă, penală și administrativă pentru a asigura măsuri de pedepsire a agresorilor și asistența victimelor violenței. Convenția de la Istanbul, de asemenea, stabilește obligația statelor membre de a interveni imediat în soluționarea cazurilor de violență în familie, în special prin adoptarea măsurilor legislative pentru emiterea ordonanțelor prohibitive de urgență, ordonanțelor de restricție de urgență pentru a asigura părăsirea de către agresor a locuinței comune și a asigura protecția victimei.

Modul de soluționare a disputelor este prevăzut în articolul 74 al Convenției și prevede că părțile la orice litigiu care poate apărea cu privire la aplicarea sau interpretarea dispozițiilor din Convenție vor încerca, în primul rând, să îl rezolve prin intermediul negocierii, concilierii, arbitrajului sau al oricăror alte metode de soluționare pașnică, acceptate de comun acord între ele. Concomitent, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei poate institui proceduri de soluționare, care să fie disponibile spre utilizare de către Părțile în litigiu, dacă ele vor conveni astfel.

Orice Stat sau Uniunea Europeană poate, în momentul semnării sau în momentul depunerii documentului său oficial de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, specifica teritoriul sau teritoriile cărora li se va aplica prezenta Convenție.

2. Aspectul politic, cultural și social

Ratificarea Convenției de la Istanbul reprezintă o prioritate, în contextul Acordului de Asociere UE-RM și a Planului național de acțiuni pentru implementarea acordului¹, care prevede angajamentul asumat de Republica Moldova de a ratifica Convenția de la Istanbul în trimestrul IV al anului 2019.

Convenția de la Istanbul acoperă toate formele de violență împotriva femeilor, oferind posibilitatea de a fi aplicată și altor victime ale violenței în familie, inclusiv copiilor, bărbatilor și persoanelor în vârstă.

¹ Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019.

În anul 2016, cadrul legislativ național care reglementează domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie a fost adus parțial în conformitate cu prevederile Convenției de la Istanbul, fiind operate modificări și completări în peste 15 acte legislative. Urmare a exercițiului de aliniere a legislației naționale la acest standard european, la 06 februarie 2017, Republica Moldova a semnat Convenția de la Istanbul, asumându-și angajamentul de a asigura respectarea valorilor constituționale fundamentale, unanim recunoscute, precum democrația, respectarea drepturilor omului, libertăților fundamentale și supremația legii.

Odată cu asumarea acestui angajament, în anul 2018, Guvernul a aprobat primul document de politică în domeniu – Strategia națională de prevenire și combatere a violenței față de femei și violenței în familie pe anii 2018-2023 și a planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 (Hotărârea Guvernului nr. 281 din 03.04.2018), care are la bază abordarea centrată pe cei patru piloni ai Convenției de la Istanbul: Prevenire, Protecție, Pedepsire și Politici Integrate.

În vederea asigurării alinierii ulterioare a legislației naționale la prevederile Convenției de la Istanbul și perfecționării cadrului legislativ, a fost elaborat cel de-al doilea Raport de analiză a compatibilității legislației naționale la prevederile Convenției de la Istanbul, în parteneriat cu Centrul de Drept al Femeilor, cu suportul Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women Moldova) și al Guvernului Suediei. Raportul de analiză a fost discutat la data 18 aprilie 2019, pe platforma Consiliului coordonator interministerial în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie, la care au participat: expertul GREVIO, ambasadorul Suediei în Republica Moldova, Șeful Oficiului Consiliului Europei din țară, reprezentanți ai autorităților și instituțiilor cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie, ai societății civile, precum și experți naționali independenți.

O altă dimensiune corelată cu acest segment realizată în cadrul proiectului „Asigurarea accesului victimelor violenței sexuale la asistență și protecție corespunzătoare” finanțat de către Ambasada SUA la Chișinău și implementat de către Centrul Internațional La Strada a vizat legislația cu privire la infracțiunile privind viața sexuală. În acest scop, de asemenea, au fost realizate câteva acțiuni majore:

- analiza practicii judiciare din Republica Moldova a infracțiunilor privind viața sexuală (2016);

- raportul de analiză comparativă a normelor penale naționale referitoare la infracțiunile privind viața sexuală vizavi de standardele în domeniu oferite de Convenția de la Istanbul, Statutul Curții Penale Internaționale (Statutul Curții de la Roma) și alte tratate internaționale;

- elaborarea unui proiect de lege pentru modificarea legislației penale ce reglementează infracțiunile privind viața sexuală, în baza recomandărilor experților naționali.

Ulterior, la data de 7 februarie 2019, Ministerul Justiției în parteneriat cu Centrul Internațional La Strada au organizat un eveniment public de prezentare a Raportului de analiză a compatibilității legislației penale a RM cu standardele

Convenția incriminează mutilarea genitală feminină⁴ și căsătoriile precoc și forțate.⁵

Convenția de la Istanbul este primul cadru juridic european complet pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie și aceasta constituie unica sa agendă. Scopul Convenției este „protejarea femeilor de toate formele de violență și prevenirea, urmărirea și eliminarea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie”. În Convenție, violența împotriva femeilor este recunoscută drept o încălcare gravă a drepturilor omului, însemnând faptul că este o formă de violență bazată pe gen direcționată împotriva unei femei pentru că ea este o femeie⁶. Ca atare, Convenția este aliniată la și în concordanță cu tratatele de bază privind drepturile omului la nivel mondial, în special CEDAW, Convenția privind drepturile copilului și Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități.⁷

3) Valorile familiei

Convenția de la Istanbul nu definește conceptul de „familie” și nu impune statelor părți să definească „familia” într-un anumit mod. În textul Convenției există patru referiri la termenul „familie”, după cum urmează:

- a) recunoscând că „copiii sunt victime ale violenței în familie, inclusiv în calitate de martori ai violenței în familie”⁸,
- b) definind violența în familie ca „toate actele de violență fizică, sexuală, psihologică sau economică, care au loc în familie”⁹,
- c) considerând „încălcarea comisă de fostul sau actualul soț sau partener, după cum este recunoscut de dreptul intern, de un membru al familiei ca circumstanță agravantă în stabilirea pedepsei”¹⁰,
- d) solicitând statelor părți să asigure „informarea victimelor, cel puțin în cazurile în care victimele și familiile acestora ar putea fi în pericol, privind eliberarea temporară sau definitivă a agresorului sau evadarea acestuia”¹¹.

Convenția nu încearcă să redefinească conceptul de familie și nu obligă femeile sau bărbații să trăiască în anumit mod. Dacă femeile doresc să fie mame casnice în timp ce soții lor lucrează, Convenția nu ridică nici o obiecție.

4) Programele educaționale în școli

Convenția de la Istanbul nu impune educarea copiilor în materie de orientare sexuală sau identitate de gen. Educația pe care o impune Convenția este aceea de a pune capăt stereotipurilor discriminatorii bazate pe ideea că femeile sunt inferioare bărbaților – și că este acceptabil ca ele să fie „controlate” sau chiar „disciplinate” de soții lor sau rudele de sex masculin.

⁴ Articolul 38, ibid.

⁵ Articolul 37, ibid.

⁶ Articolele 1 și 3.

⁷ Preambul, ibid.

⁸ Preambul, ibid.

⁹ Articolul 3, ibid.

¹⁰ Articolul 46, ibid.

¹¹ Articolul 56, ibid.

internaționale în domeniu, precum și a proiectului de lege pentru modificarea legislației penale ce reglementează infracțiunile privind viața sexuală.

Odată asumat acest angajament, următorul pas îl reprezintă ratificarea Convenției de la Istanbul. Printre documentele de politici, precum Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022 (Hotărârea Parlamentului nr. 89 din 24.05.2018), Strategia națională de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie pentru anii 2018-2023 și Planul de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia a fost stabilită drept prioritate la nivel național promovarea ratificării Convenției privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, precum și ajustarea cadrului legal și instituțional la prevederile acesteia.

Totodată, menționăm că în procesul de pregătire a țării pentru ratificarea acestui tratat, au fost exprimate mai multe îngrijorări cu privire la efectele post-ratificare asupra contextelor naționale, culturale și sociale prin: folosirea termenului „gen” în spațiul legislativ național, afectarea valorilor familiale și a instituției căsătoriei, modificarea programelor educaționale în școli prin includerea subiectelor în materie de orientare sexuală sau identitate de gen.

Interpretarea unor prevederi ale Convenției de la Istanbul:

1) Folosirea termenului „gen” în Convenția de la Istanbul

În Convenție, termenul „gen” este definit ca „construcții sociale, care includ roluri, comportamente, activități și caracteristici, pe care o anumită societate le consideră adecvate pentru femei și bărbați”². De prea multe ori, rolurile de gen, normele culturale și stereotipurile discriminatorii stabilesc relații de putere inegale între bărbați și femei și desemnează femeile ca inferioare bărbaților – ceea ce poate face „mai acceptabilă” violența, intimidarea și frica.

Deși Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW), ratificată de Republica Moldova, prin Recomandarea generală nr. 19, (1991), a definit demult violența împotriva femeilor ca o formă de discriminare față de femei, Convenția este primul tratat internațional axat exclusiv pe eliminarea violenței și abuzurilor împotriva femeilor și fetelor. De asemenea, este primul instrument cu caracter juridic obligatoriu (tratat) în care genul este definit ca o construcție socială, iar statele membre sunt obligate să asigure egalitatea de gen ca o precondiție pentru eliminarea violenței împotriva femeilor.

2) Cultura și tradițiile țărilor

Convenția de la Istanbul nu contestă nici într-un fel cultura și tradițiile țărilor și le solicită statelor părți să elimine percepțiile legate de inferioritatea percepută a femeilor și pe rolurile stereotipe ale femeilor și bărbaților – care pot face ca violența să fie acceptabilă și prevalentă. Convenția cere concret statelor părți ca „obiceiurile, cultura, religia, tradițiile sau așa-numita „onoare” să nu fie considerate în nici un caz justificări ale unor acțiuni violente”³. De exemplu,

² Articolul 3, Convenția de la Istanbul.

³ Articolul 12, ibid.

De exemplu, articolul 14 din Convenție impune statelor părți să includă în programul de învățământ material didactic cu privire la rolurile de gen nestereotipe (cum ar fi fetele ca oameni de știință și băieții ca asistenți medicali) și să abiliteze fetele și băieții să caute opțiuni în viață fără a se limita la rolurile tradiționale ale bărbaților (de exemplu, doar ca întreținători de familie) și ale femeilor (doar ca mame și îngrijitoare). Acest articol nu implică faptul că statele părți ar trebui să includă materiale didactice despre orientarea sexuală și identitatea de gen.

5) Instituția căsătoriei

În prevederile Convenției nu se abordează problema căsătoriei între persoane de același sex. În Convenție se recunoaște și se incriminează doar căsătoria forțată drept o formă de violență¹².

6) Prevederile Convenției de la Istanbul privind avortul

Convenția de la Istanbul nu abordează problema avortului și politicile conexe. În Convenție se recunoaște doar că sterilizarea forțată și avortul forțat sunt acte specifice de violență împotriva femeilor, care sunt incriminate¹³.

Menționăm că aspectele elucidate sunt confirmate prin opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (comisia de la Veneția) pentru Armenia privind implicațiile constituționale a ratificării Convenției Consiliului European privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice (convenția de la Istanbul), adoptate la cea de-a 120 – a sesiune plenară.

Prin alinierea cadrului legislativ la prevederile Convenției de la Istanbul în anul 2016 și semnarea Convenției de la Istanbul în anul 2017, Republica Moldova și-a exprimat angajamentul de a elimina violența față de femei și violența în familie. Obligația de a proteja orice persoană de violență în bază de gen rezultă din următoarele tratate internaționale deja ratificate de Republica Moldova:

- Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului (CEDO),
- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR),
- Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (ICESCR),
- Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW),
- Convenția împotriva torturii și a pedepselor sau tratamentelor cu cruzime, inumane sau degradante (UNCAT).

Convenția de la Istanbul nu stabilește noi standarde, ci, dimpotrivă, valorifică și reconfirmă obligațiile statelor care derivă din tratatele internaționale specificate mai sus.

3. Aspectul economic și de mediu

¹² Articolul 37, ibid.

¹³ Articolul 39, ibid.

Ratificarea Convenției de la Istanbul nu afectează mediul de afaceri și nu va crea consecințe negative pentru economia Republicii Moldova, dimpotrivă prevenirea și combaterea acestui fenomen aduce beneficii statelor prin păstrarea potențialului uman în sfera ocupațională.

Ca și orice fenomen negativ de ordin social violența în familie implică:

- „costuri” morale (afectarea relațiilor dintre parteneri, destrămarea familiilor, dezorganizarea relațiilor părinți-copii, scăderea moralității, creșterea criminalității în societate etc.);
- „costuri” social-economice (creșterea numărului concediilor medicale, scăderea productivității muncii, creșterea mortalității, mărirea cheltuielilor pentru pedepsirea agresorilor și reabilitarea victimelor, întreținerea copiilor instituționalizați (în cazul decesului victimei etc.).

Respectiv, Convenția de la Istanbul, asistă țările în dezvoltarea unor sisteme eficiente, prompte și cu abordări intersectoriale în contracararea fenomenului violenței în familie și a violenței asupra femeilor, valorificând importanța factorului uman în dezvoltarea economică a țării.

4. Aspectul normativ

Prevederile Convenției de la Istanbul sunt compatibile cu prevederile Constituției Republicii Moldova, precum și cu instrumentele juridice internaționale ratificate în special, cu Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare asupra femeilor.

Convenția de la Istanbul va veni în asistența Guvernului de a asigura implementarea angajamentelor asumate anterior prin ratificarea tratatelor internaționale.

Alinierea la standardele internaționale în domeniul prevenirii și combaterii violenței față de femei este o prerogativă a politicilor publice din domeniul drepturilor omului, activitatea căreia a fost inițiată prin adoptarea Legii nr. 45/2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie.

Adoptarea legii cadru reprezintă de fapt o recunoaștere a fenomenului în calitate de problemă socială de către stat, și un angajament asumat de a interveni în soluționarea actelor de violență în familie, oferind în acest scop mecanisme concrete și stabilind autorități și instituții abilitate cu funcții de prevenire și combatere a violenței în familie.

Odată cu intrarea în vigoare a Convenției de la Istanbul, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, în calitate de autoritate publică centrală abilitată cu funcții de elaborare și de promovare a politicilor de prevenire și de combatere a violenței în familie și de asistență socială a victimelor și agresorilor, și-a propus ca obiectiv major aplicarea standardelor europene în combaterea fenomenului de violență în familie.

Modificări majore la cadrul normativ în domeniu, care au avut drept obiectiv ajustarea legislației naționale la Convenția privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, au fost efectuate prin Legea nr. 196/2016. Aceste modificări au fost determinate de recomandările

armonizării legislației naționale la prevederile Convenției de la Istanbul (Ordinul MSMPS nr. 776 din 27.06.2019).

Astfel, în baza raportului de compatibilitate, și a recomandărilor pertinente oferite de experți naționali și internaționali, a fost elaborat proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative care asigură armonizarea cadrului legislativ național la standardele europene din domeniu. Proiectul consolidat în urma propunerilor și obiecțiilor parvenite în cadrul grupului de lucru creat cuprinde modificări la 18 acte legislative. În procesul de elaborare a proiectului de lege au participat reprezentanți ai: Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, Ministerului Finanțelor, precum și ai instituțiilor abilitate cu competențe în domeniu: Inspectoratul General al Poliției, Inspectoratul Național de Probațiune, Administrația Națională a Penitenciarelor, Centrul de Medicină Legală, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, precum și Procuratura Generală și Consiliul Superior al Magistraturii, reprezentanți ai societății civile și experți naționali independenți. Proiectul în cauză se află în proces de consultare publică (număr unic 771/MSMPS/2019).

5. Aspectul instituțional și organizatoric

În conformitate cu prevederile Convenției de la Istanbul urmează a fi creat un cadru de cooperare interinstituțional la nivel național, precum și să fie asigurată reprezentarea țării în Comitetul Părților.

În plan național, autoritatea responsabilă de politici în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie este Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Totodată, remarcăm că, la capitolul realizării investigațiilor privind infracțiunile stabilite în conformitate cu prezenta Convenție, precum și judecarea cauzelor penale și civile relevante vor fi responsabile instituțiile abilitate conform legislației naționale în vigoare.

O îmbunătățire considerabilă va necesita și domeniul de intervenție practică pe cazurile de violență în familie, inclusiv crearea și consolidarea unui mecanism de monitorizare și raportare din partea specialiștilor antrenați în prevenirea și combaterea acestui fenomen.

Conform prevederilor Convenției monitorizarea implementării acesteia se va realiza de GREVIO. Părțile vor depune la Secretarul General al Consiliului Europei, în baza unui chestionar elaborat de GREVIO, un raport cu privire la măsurile legislative și alte măsuri, prin care se implementează dispozițiile Convenției, pentru a fi analizate de către GREVIO.

6. Aspectul financiar

Cheltuielile necesare legate de aspectul normativ, instituțional și organizatoric de implementare a Convenției de la Istanbul nu pot fi estimate, reieșind din faptul că nu există la nivel național o metodologie pentru realizarea acestui exercițiu.

propușe în primul exercițiu de analiză a compatibilității legislației naționale la prevederile Convenției din anul 2013 (realizat de către A.O. „Centrul de Drept al femeilor” cu suportul UN Women la solicitarea MMPSF (reorganizat MSMPS). Adicional, modificările efectuate au fost ghidate și de către recomandările oferite de către Comitetul ONU privind eliminarea discriminării împotriva femeilor. Nu în ultimul rând, implementarea constatărilor reținute în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a constituit o obligație în acest sens.

În același timp, deși s-au făcut pași importanți în domeniul legislativ pentru eradicarea acestui fenomen, totuși, necesitatea perfecționării și ajustării legislației reprezintă un proces continuu având în vedere unele deficiențe și lacune atestate în partea privind implementarea unor prevederi legale, precum și ținând cont de contextul evoluțiilor proceselor sociale atât la nivel național, cât și internațional.

Prin urmare, având în vedere amploarea și impactul negativ al fenomenului violenței în familie, s-a impus necesitatea adoptării și implementării unor măsuri sistemice, racordate la standardele internaționale din domeniu, în particular la Convenția de la Istanbul.

Reieșind din aceste evoluții, urmare a aprobării Strategiei naționale de prevenire și combatere a violenței față de femei și violenței în familie pe anii 2018-2023, eforturile s-au focusat pe informarea publicului larg cu privire la gravitatea acestui fenomen, promovarea toleranței zero față de toate formele de violență, combaterea stereotipurilor și prejudecăților de gen, perfecționarea cadrului normativ în conformitate cu standardele internaționale, implementarea de bune practici în domeniu, instrumente și mecanisme noi în vederea eficientizării activității autorităților cu competențe de intervenție și soluționare a cazurilor, consolidarea mecanismului instituțional și cooperarea multisectorială, inclusiv prin fortificarea capacităților specialiștilor din domeniu și dezvoltarea cadrului normativ pentru servicii noi specializate pentru subiecții violenței în familie.

În vederea perfecționării cadrului legislativ și asigurării alinierii legislației naționale la prevederile Convenției de la Istanbul, a fost elaborat cel de-al doilea Raport de analiză a compatibilității legislației naționale la prevederile Convenției de la Istanbul.

În urma analizei comparative efectuate a fost constatată necesitatea modificării și ajustării cadrului normativ național la prevederile Convenției menționate. Astfel, potrivit prevederilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 595/1999 cu privire la tratatele internaționale, dacă tratatul internațional prezentat Parlamentului Republicii Moldova spre examinare implică adoptarea unor legi noi sau modificarea legilor în vigoare, proiectul legii privind ratificarea, acceptarea, aprobarea sau aderarea la tratatul internațional și proiectele legilor privind modificările în legislație se prezintă concomitent.

În acest context, MSMPS a creat grupul de lucru interministerial compus din reprezentanți ai ministerelor de resort și instituțiilor cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie, ai societății civile precum și experți naționali independenți, în vederea elaborării proiectului de lege pentru asigurarea

Totodată, pentru implementarea de facto a prevederilor Convenției de la Istanbul va fi necesar dezvoltarea unor servicii specializate destinate subiecților violenței în familie, crearea unui sistem de colectarea a datelor statistice dezagregate la intervale regulate privind cazurile din toate formele de violență acoperite de sfera de aplicare a prezentei Convenții de către fiecare autoritate cu competențe pe domeniu, inclusiv crearea unui Sistem Integrat Informațional de Management și Raportare a Cazurilor de Violență, conceptualizarea și consolidarea formărilor pentru profesioniștii relevanți, inclusiv asigurând instruirea acestora prin intermediu platformei multisectoriale de intervenție pe cazurile de violență în familie. Astfel, fiecare autoritate publică va analiza, estima și planifica resursele necesare în vederea asigurării implementării Convenției de la Istanbul.

7. Aspectul temporar

Potrivit prevederilor alin. (4) art. 75 din Convenție, aceasta va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de trei luni de la data depunerii documentului oficial de ratificare, acceptare sau aprobare.

Luând în considerare cele menționate supra, considerăm oportun ratificarea de către Republica Moldova a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la Istanbul, la data de 11 mai 2011.

C. Analiza oportunității ratificării

Eșecul statului de a proteja o persoană de violență în familie, precum și de a preveni violența în bază de gen împotriva femeilor poate rezulta în încălcarea dreptului de viață și a dreptului la o viață fără tortură și/sau tratament inuman sau degradant prevăzut în Articolele 2 și 3 din CEDO, precum și a Articolele 6 și 7 din ICCPR.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că Statele membre pot avea obligația pozitivă de a proteja persoanele de rele tratament, dacă aceste acte sunt săvârșite de persoane terțe. Mai mult, Statele membre sunt obligate să întreprindă măsurile corespunzătoare în vederea criminalizării actelor de violență și hărțuire și, drept urmare, în cazurile de violență în familie. Statele membre trebuie să întreprindă toate măsurile (legislative) pentru asigurarea protecției victimelor. Dacă violența în familie ia forma amenințărilor repetate ale unei persoane, dreptul la integritatea psihologică și fizică a persoanei prevăzut în Articolul 8 din CEDO este încălcat. Drept urmare, Statele membre au obligația de proteja persoanele de astfel de acte. În cele din urmă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că în toate Statele membre în care victimele afectate de violența în familie sunt femei, violența în familie trebuie să fie interpretată ca violență în bază de gen și astfel de acte vor constitui o încălcare a Articolului 14 din CEDO în coroborare cu Articolele 2 și 3 din CEDO.

CEDAW interpretează violența în bază de gen ca fiind o formă de discriminare împotriva femeilor, interzisă în conformitate cu Articolul 1 al acestei Convenții ratificate de Republica Moldova. CEDAW prevede obligația statelor să

adopte o legislație care să interzică și să criminalizeze toate formele de violență în bază de gen împotriva femeilor, să asigure accesul femeilor victime la servicii medicale și de consiliere, precum și să elaboreze și să aplice programe menite să promoveze înțelegerea fenomenului de violență în bază de gen împotriva femeilor.

În vederea asigurării respectării Articolelor 6 și 7 din ICCPR, Statele părți trebuie să protejeze femeile de practici care le încalcă dreptul lor la viață și/sau le expun la tratamente inumane și degradante. De aceea, Statele părți trebuie să pedepsească violența în familie și alte tipuri de violență împotriva femeilor. Drept urmare, Comitetul pentru Drepturile Omului accentuează că adoptarea măsurilor de protecție a femeilor nu sunt suficiente pentru asigurarea respectării ICCPR. Obligațiile Statelor părți în sensul prevederilor ICCPR se extind asupra implementării măsurilor menite să realizeze obiectivul abilitării eficiente și echitabile a femeilor.

ICESCR recunoaște că violența în bază de gen „*reprezintă o formă de discriminare care inhibă abilitatea de a exercita drepturile și libertățile, inclusiv drepturile economice, culturale și sociale, în mod egal*”. Drept urmare, abordarea ICESCR privind obligația Statelor părți de a preveni violența împotriva femeilor este similară abordării Curții Europene a Drepturilor Omului, Comitetului pentru Drepturile Omului și a Comitetului CEDAW. ICESCR subliniază necesitatea de a implementa măsurile corespunzătoare pentru a preveni, investiga și pedepsi actele de violență împotriva femeilor. Mai mult, ICESCR reiterează faptul că violența în familie afectează în mod disproporționat femeile și implică obligația Statelor de a asigura protecția lor în conformitate cu Articolul 10 (1) ICESCR (dreptul la familie) în coroborare cu Articolul 3 ICESCR (drepturi egale ale bărbaților și femeilor). Protecția în sensul ICESCR presupune criminalizarea violenței în familie și crearea centrelor de criză sau a centrelor de plasament pentru victime, precum și desfășurarea campaniilor naționale de sensibilizare.

Valoarea adăugată a Convenției de la Istanbul în raport cu toate tratatele internaționale specificate mai sus și ratificate de Republica Moldova rezidă în faptul că Convenția de la Istanbul reprezintă primul instrument european care abordează problema violenței împotriva femeilor și a violenței domestice într-o manieră comprehensivă, iar ratificarea acesteia va aduce Republica Moldova mai aproape de dezideratul de a elimina violența față de femei și violența în familie și de a atinge toleranța zero față acest fenomen.

Menționăm că proiectul de lege cu privire la ratificarea Convenției de la Istanbul conține declarații și rezerve.

În conformitate cu prevederile articolului 10 din Convenție, în calitate de organ coordonator de implementare a acesteia la nivel național a fost declarat Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Totodată, în conformitate cu prevederile articolului 77 din Convenție, Republica Moldova declară, că până la restabilirea deplină a integrității sale teritoriale, prevederile Convenției se aplică doar pe teritoriul controlat efectiv de către autoritățile Republicii Moldova

Cu referire la rezerva privind articolul 30 alineatul (2) din Convenție menționăm că, potrivit legislației naționale, în special Legea nr. 137/2016 privind reabilitarea victimelor infracțiunilor, victimele violenței au dreptul la compensația financiară acordată de stat, dar mecanismul de realizare a acestui drept nu este pe deplin funcțional. Totodată există neclarități cu privire la compensarea adecvată din partea statului a prejudiciului în cazul vătămarilor corporale grave sau a deteriorării sănătății, deoarece este lipsă un mecanism de evaluare a prejudiciului dat, precum și a procedurilor de compensare din diferite surse.

Rezerva prevăzută la articolul 59 din Convenției este fundamentată pe faptul că legislația națională nu prevede actualmente mecanisme de protecție a victimelor, statutul de reședință al cărora depinde de cel al soțului/iei sau al partenerului/iei. Mai mult ca atât, această prevedere transpusă în legislația națională necesită calcularea și planificarea resurselor pentru asigurarea asistenței victimelor, în special celor străini, aflați pe teritoriul Republicii Moldova. Convenția obligă țările să elibereze "permis de ședere autonom" străinului pe perioada urmăririi penale.

O altă declarație expusă în proiectul legii de ratificare vizează aplicabilitatea acestui tratat în conformitate cu principiile și dispozițiile Constituției Republicii Moldova. Această declarație este expusă în spiritul unui consens determinat de garantarea protejării valorilor naționale, ce vizează instituția căsătoriei, educația tinerii generații. Aceeași abordare politică prin declarațiile înaintate în procesul de ratificare a Convenției de la Istanbul au avut-o Polonia, Armenia, Bulgaria, Slovacia.

Totodată menționăm, potrivit prevederilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 595/1999 cu privire la tratatele internaționale, MSMPS a înaintat spre consultare publică proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative în scop de asigurare a armonizării legislației Republicii Moldova la prevederile Convenției Consiliului Europei cu privire la prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței domestice, număr unic 771/MSMPS/2019.

26.12.2019

Ministru, Viorica DUMBRĂVEANU