

Apel public: organizațiile societății civile solicită reexaminarea legii 231/2024 (proiectul 207/2024) pentru modificarea Legii nr. 45/2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie

APEL PUBLIC

organizațiile societății civile solicită reexaminarea legii 231/2024 (proiectul 207/2024) pentru modificarea Legii nr. 45/2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie

www.promolex.md

Această poziție este exprimată din perspectiva societății civile, care este profund implicată în susținerea drepturilor și libertăților tuturor cetățenilor, inclusiv a celor străini care se află pe teritoriul unei țări.

[Proiectul de lege 207/2024](#) pentru modificarea [Legii nr.](#)

[45/2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie](#), adoptat la 31 iulie 2024 în lectură finală (Legea 231/2024), trezește preocupare prin superficialitatea abordării fenomenului de „Femicid”, dar și nerespectarea principiilor și etapelor activităților de legiferare, fapt ce a prejudiciat calitatea actului normativ. Femicidul reprezintă o formă extremă de violență bazată pe gen, iar tratarea sa superficială nu contribuie la prevenirea și combaterea eficientă a acestui fenomen tragic. Este esențial ca orice inițiativă legislativă să reflecte importanța și gravitatea problemei, oferind soluții detaliate și comprehensive. Considerăm că această inițiativă legislativă, deși bine intenționată, prezintă multiple deficiențe care contravin normelor legislative și principiilor de drept internațional ratificate de către Republica Moldova.

Legea 231/2024 prezintă deficiențe semnificative în respectarea cerințelor de legiferare prevăzute în [Legea 100/2017](#). De la data înregistrării proiectului inițial în Parlament până la adoptarea finală a legii au trecut doar 33 de zile, timp în care a fost organizată o singură ședință, axată mai mult pe prezentarea proiectului, decât pe consultări publice propriu-zise. Timpul acordat pentru analiza proiectului de către diferiți experți și pentru colectarea opiniilor societății civile a fost insuficient. Cel puțin două documente de opinie au fost transmise și recepționate, dar nu au fost incluse în sinteză. În schimb, amendamentele deputaților din 30 iulie 2024 au fost incluse, indicând că sinteza a fost elaborată în ziua adoptării proiectului, respectiv 31 iulie curent. Nota informativă a proiectului expres menționează despre lipsa necesității consultărilor publice, contrar articolului 21 din [Legea 100/2017](#), care prevede obligativitatea consultării publice pentru a asigura transparența și participarea societății civile în procesul de legiferare. Deficiențele în asigurarea transparenței activității este o problemă sistemică, concluzionată și în [RAPORT ANUAL: Monitorizarea activității Parlamentului](#) care

expres indică că „transparența activității de consultare publică a proiectelor de acte normative în Parlament este lacunară”.

Deși nota informativă la proiect menționează necesitatea unei expertize juridice, nu există confirmarea că aceasta a avut loc. Conform articolului 37 din Legea 100/2017, expertiza juridică trebuie efectuată și făcută publică pentru a asigura conformitatea proiectului cu normele juridice și pentru a evalua impactul său legal. Lipsa unui raport de expertiză juridică publicat sugerează o posibilă nerespectare a procedurilor legale impuse de lege.

Există, de asemenea, o divergență semnificativă în definirea noțiunii de femicid între proiectul inițial, amendamentul publicat, tabelul de sinteză și varianta finală adoptată. O serie de propuneri menționate în sinteză ca fiind parțial acceptate nu se regăsesc în unicul amendament publicat, ceea ce sugerează că varianta finală a textului proiectului de lege nu a fost făcută publică înainte de adoptare.

Totodată, fiind un proiect care introduce o nouă noțiune, de rând cu extinderea obiectului Legii nr. 45/2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie, este evident că adoptarea unui astfel de act legislativ presupune și necesitatea elaborării și altor acte legislative sau normative în vederea executării celor propuse. În acest sens, s-a omis elaborarea unei liste exacte de legi care urmează a fi revizuite, contrar art. 47 alin. (7) din [Legea 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului](#). Ba mai mult, în nota informativă la proiect, la capitolul „Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare” se menționează că acesta nu necesită operarea unor modificări în alte acte normative. Din punct de vedere juridic, acest lucru este imposibil, având în vedere faptul că se introduce o nouă definiție cu repercursiuni normative cel puțin asupra Codului Penal și se extinde obiectul unei legi speciale (Legea 45/2007), care la fel este corelată cu mai multe acte

normative, cum ar fi Codurile de procedură civilă și penală.

Propunerile de combatere a femicidului nu sunt relevante pentru a fi integrate în Legea nr. 45/2007, care se concentrează pe prevenirea și combaterea violenței în familie. Această lege abordează actele de violență comise între membrii unei familii sau între persoane care locuiesc sau au locuit împreună. Femicidul, definit ca uciderea intenționată a femeilor din motive de prejudecată de gen, reprezintă o formă extremă de violență bazată pe gen și nu este limitată la contextul familial, fiind posibil să apară și în afara cadrului familial, cum ar fi violența în comunitate, la locul de muncă sau în spații publice. Extinderea domeniului de aplicare al Legii nr. 45/2007 pentru a include aceste forme de violență ar depăși scopul specific al legii și ar complica structura juridică a acesteia, diminuând din obiectivul său specific de protecție împotriva violenței în familie. Legea nr. 45/2007 nu acoperă toate aspectele necesare pentru a aborda în mod adecvat fenomenul femicidului, care necesită măsuri specifice de prevenire, investigare și sancționare. Pentru a asigura o abordare cuprinzătoare și eficientă este necesară o legislație separată dedicată acestui fenomen. Conform Convenției de la Istanbul și altor standarde internaționale, violența împotriva femeilor și violența în familie sunt tratate ca probleme interconectate, dar distincte. Implementarea eficientă a măsurilor de combatere a femicidului și ale altor forme de violență împotriva femeilor necesită respectarea acestor standarde prin legislații separate și adaptate fiecărui tip de violență. Trebuie să menționăm, de asemenea, că modificările propuse vizează doar Legea nr. 45/2007, fără a include modificări corelate la Codul Penal, Codul Contravențional, Codul de Procedură Civilă și Codul de Procedură Penală, ceea ce denotă o lipsă de consecvență în ajustarea tuturor reglementărilor normative. Pentru a evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de

reglementare al proiectului. De acest aspect, prescris și în art. 29 alin. (2) din Legea 100/2017 cu privire la actele normative, nu s-a ținut cont la etapa de avizare și consultare publică, precum și la etapa de definitivare a proiectului.

Adoptarea unei legi separate pentru definirea și prevenirea femicidului ar fi mult mai eficientă decât includerea acestor prevederi în Legea 45. Un exemplu relevant în acest sens este cazul Belgiei, ce oferă un model demn de urmat, fiind prima țară europeană care a adoptat un cadru legal comprehensiv de prevenire și combatere a acestui fenomen. Astfel, la 13 iulie 2023, Belgia a adoptat o [lege separată privind prevenirea și combaterea femicidelor și violenței bazate pe gen](#), oferind un cadru legal robust în asigurarea prevenirii și combaterii femicidului și violenței bazate pe gen. Legea definește „femicidul” ca fiind „omuciderea intenționată a unei femei din cauza genului său sau moartea unei femei rezultată din practici ce provoacă daune femeilor, indiferent dacă omuciderea intenționată sau practicile dăunătoare sunt comise de un partener, un membru al familiei sau un terț”.

În plus, legea belgiană stabilește o serie de măsuri de protecție pentru victimele violenței bazate pe gen, inclusiv emiterea de ordine de protecție, accesul la adăposturi sigure, suport psihologic și medical, precum și asistență juridică. Importanța reintegrării sociale și economice a victimelor este subliniată prin programe de sprijin și educație. Institutul pentru Egalitatea de Gen joacă un rol esențial în colectarea și analiza datelor legate de femicid și violență de gen, publicând rapoarte anuale pentru evaluarea eficienței măsurilor implementate. Pentru analiza aprofundată a cazurilor de femicid, se înființează un Comitet Științific care oferă recomandări concrete pentru prevenirea acestor acte. Colaborarea între autoritățile publice, organizațiile non-guvernamentale și instituțiile de protecție a drepturilor este esențială pentru implementarea eficientă a legii și pentru asigurarea unui mediu sigur și echitabil pentru toate femeile.

Astfel, o legislație dedicată ar permite o abordare mai focalizată și detaliată asupra fenomenului, oferind resurse și măsuri specifice pentru prevenirea și combaterea femicidului.

Definiția actuală a femicidului exclude forme semnificative de violență împotriva femeilor. Definiția adoptată (în lipsa textului final al proiectului de lege nu afirmăm cu certitudine că definiția nu a suferit careva modificări ulterioare) definește femicidul ca *„un act de violență împotriva femeilor și fetelor, care duce la decesul victimei prin infracțiuni precum omor intenționat, vătămare gravă a integrității corporale, violență în familie sau sinucidere, cauzată de prejudecăți bazate pe gen”*. Formularea definiției este limitativă și nu surprinde întreaga complexitate a fenomenului. Astfel, dacă ne referim la noțiunea propusă de „femicid”, putem menționa că nu există o definiție standard nici la nivel european sau mondial. Conceptul general de femicid se referă la uciderea unei femei sau a unei fete din cauza genului său. Lipsa unei definiții uniforme reprezintă un obstacol în calea identificării și măsurării femicidului, care poate deveni invizibil printre datele generale referitoare la infracțiuni, în rezultatul cărora a survenit decesul femeii/fete. Spre exemplu, în definiția propusă, autorii au abordat eventualele acte de violență împotriva femeilor, care presupune decesul victimei, doar prin prisma câtorva componente de infracțiune, cum ar fi art. 145 CP al RM (Omorul intenționat), art. 151 CP al RM (Vătămarea intenționată gravă a integrității corporale sau a sănătății), art. 2011 CP al RM (Violența în familie), art. 150 (Determinarea sau înlesnirea intenționată a sinuciderii), care urmează a fi săvârșite din motive de prejudecată bazate pe gen. Limitarea femicidului la anumite infracțiuni poate exclude cazuri care, deși motivate de prejudecăți de gen, nu se încadrează strict în noțiunea propusă. Aceasta poate duce la subraportare sau la nerecunoașterea unor forme de violență. Astfel articolele relevante pentru identificarea cazurilor de femicid ar putea fi printre altele: art. 166, Privarea ilegală de libertate

a unei persoane, art. 1661 Tortura, tratamentul inuman sau degradant, art. 171, Violul, art. 172, Acțiuni cu caracter sexual neconsimțite, art. 176, Încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor, art. 206, Traficul de copii. Pot fi identificate și alte componente de infracțiune, în care se poate eventual constata legătura cauzală între survenirea decesului unei femei/fete cu motivul de prejudecată bazat pe gen, dar esența este de fapt în altceva, și anume pericolul includerii într-o lege specială a unei liste exhaustive de fapte infracționale, ceea ce va genera anumite inadvertențe de aplicare a legii per ansamblu.

Prin concentrarea pe o listă exhaustivă de infracțiuni, definiția actuală exclude forme de violență semnificative, cum ar fi violența sexuală, traficul de persoane și mutilarea genitală feminină, care sunt, de asemenea, manifestări ale femicidului. Acest lucru poate reduce capacitatea de a recunoaște și sancționa toate formele de violență care duc la decesul unei femei. Femicidul nu este doar o totalitate de acte individuale, ci o manifestare a inegalităților de gen și a normelor culturale și sociale care perpetuează controlul și dominarea asupra femeilor.

O definiție mai cuprinzătoare a femicidului ar trebui să includă toate formele de violență bazate pe gen și să sublinieze motivele fundamentale, cum ar fi misoginia și prejudecățile culturale. Experiențele internaționale, cum ar fi cele din Mexic și Belgia, arată beneficiile unei abordări mai generale. Mexicul definește femicidul ca „privarea de viață a femeii dintr-un motiv de gen”, iar Belgia recunoaște „omuciderea intenționată a unei femei din cauza genului său”, ceea ce permite o aplicare mai eficientă a legii. Declarația de la Viena recunoaște femicidul ca uciderea femeilor și fetelor din cauza genului lor, subliniind necesitatea unei recunoașteri cuprinzătoare la nivel internațional.

Omiterea extinderii ariei de aplicare a măsurilor de protecție menține vulnerabilitatea femeilor în fața femicidului. Cadrul

legal adoptat este deficitar prin lipsa măsurilor de prevenire și protecție esențiale pentru femeile victime ale violenței. Această omisiune contravine principiului diligenței necesare, care obligă statele să implementeze un model cuprinzător și sustenabil de prevenire, protecție, pedepsire și reparație a actelor de violență împotriva femeilor, prevăzut de [paragraful 9 Recomandarea Generală nr. 19 al Comitetului pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor](#). Acest principiu presupune că statele trebuie să adopte măsuri concrete, cum ar fi planuri de acțiuni, legislație adecvată, conștientizare publică și întărirea capacităților instituțiilor de aplicare a legii, inclusiv a poliției, procurorilor și judecătorilor, pentru a combate eficient violența bazată pe gen.

Obligația de a preveni violența de gen include furnizarea serviciilor de protecție, cum ar fi adăposturile și măsurile de protecție pentru victime, la aceste măsuri se referă și în studiul [Improving legal responses to counter femicide in the European](#). Fără includerea unor mecanisme de protecție eficace, cum ar fi ordonanțele de protecție și ordinele de restricție, femeile rămân vulnerabile în fața agresorilor, expuse riscurilor crescute de abuz și violență. Aceasta nu doar că subminează siguranța și integritatea fizică și psihologică a victimelor, dar încalcă și angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova prin ratificarea Convenției de la Istanbul și a altor standarde internaționale privind protecția femeilor împotriva violenței.

Cercetările globale efectuate de [UNODC și UN Women](#) evidențiază un număr alarmant de femicide – aproape 89.000 de femei și fete au fost ucise intenționat în 2022. Acesta este cel mai mare număr din ultimele două decenii. Lipsa mecanismelor adecvate de protecție poate avea consecințe devastatoare asupra victimelor și perpetuează ciclul de violență, descurajând victimele să raporteze abuzurile din cauza fricii de represalii și a lipsei unui răspuns adecvat din partea

autorităților. Cadrul legal în forma sa actuală, nu reflectă pe deplin angajamentele internaționale și obligațiile de diligență necesară ale Republicii Moldova. Lipsa măsurilor de protecție adecvate lasă femeile expuse riscurilor de violență și abuz continuu, periclitanând siguranța și drepturile fundamentale ale acestora.

Abordarea exclusiv penală și neglijarea includerii măsurilor preventive, educaționale și de suport pentru victime, nu vor aduce impact în combaterea violenței de gen. Femicidul după cum este redat în sursele deschise, este adesea rezultatul unor factori sociali, culturali și economici, iar limitarea sa la o categorie penală specifică poate ignora sau minimiza aceste aspecte. Abordarea exclusiv penală poate neglija necesitatea unor măsuri preventive, educaționale și de suport pentru victime, care sunt esențiale în combaterea violenței de gen.

Necesitatea implementării măsurilor de prevenire, alături de cele penale, în combaterea femicidului este esențială pentru o abordare comprehensivă și eficientă. [Directiva \(UE\) 2024/1385 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 mai 2024](#) subliniază în capitolul 5 importanța unei strategii multidimensionale pentru prevenirea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice. Statele membre sunt îndemnate să desfășoare campanii de sensibilizare și programe educaționale specifice pentru a spori conștientizarea publicului larg cu privire la manifestările și cauzele profunde ale acestor forme de violență, cu un accent deosebit pe impactul asupra copiilor. Aceste măsuri sunt esențiale pentru schimbarea atitudinilor și comportamentelor la nivel societal și pentru prevenirea recidivei. În plus, conform [Recomandărilor UDOC 2015](#), contracararea atitudinilor și stereotipurilor de gen dăunătoare este crucială. Promovarea schimbărilor în normele și atitudinile sociale prin programe educaționale timpurii și continue și prin sensibilizarea comunităților locale contribuie la combaterea violenței

împotriva femeilor.

Pe lângă campaniile de sensibilizare, Directiva prevede și dezvoltarea unor programe de educare menite să combată stereotipurile de gen dăunătoare și să promoveze egalitatea de gen și respectul reciproc. Aceste măsuri preventive sunt destinate să încurajeze participarea activă a tuturor persoanelor, în special a bărbaților și a băieților, în susținerea schimbărilor comportamentale necesare. Recomandările UDOC 2015 subliniază, de asemenea, importanța sporirii siguranței și protecției împotriva violenței letale, prin adoptarea unor legislații, politici și măsuri de prevenire a riscurilor letale pentru femeile victime ale violenței, inclusiv ordine de protecție simple și accesibile, strategii adecvate de evaluare și gestionare a riscurilor și linii telefonice confidențiale disponibile 24/7. Aceste măsuri, împreună cu promovarea strategiilor pentru raportarea și detectarea timpurie a violenței, sunt esențiale pentru crearea unui mediu urban mai sigur și pentru prevenirea eficientă a femicidului.

În lipsa măsurilor sociale legislația devine inefficientă: lecțiile ce trebuie învățate din experiența Mexicului. Mexic este una dintre primele state din America Latină care a adoptat un cadru legal multiaspectual de prevenire și combatere a femicidului. Încă din 2012, a fost introdusă noțiunea de „femicid” și agravantele acesteia în legislație. În ciuda existenței unei legislații detaliate pentru combaterea femicidului, definit în [articolul 325 din Codul Penal](#) ca fiind „privarea de viață a femeii dintr-un motiv de gen” și a sancțiunilor clare, aplicarea acestor legi rămâne inefficientă. Circumstanțele agravante, cum ar fi violența sexuală, mutilările infamante și relațiile de rudenie sau afective cu agresorul, sunt recunoscute legal, dar nu reușesc să prevină femicidul în practică, se arată în [studiul „Femicide laws are failing” din 2023](#). Studiul indică faptul că principalul motiv al acestui eșec este implementarea

deficitară a legislației. Problemele includ lipsa de resurse, formarea insuficientă a personalului, voința politică slabă și cultura impunității, care permit agresorilor să evite pedeapsa. De asemenea, subraportarea cazurilor și clasificarea greșită a acestora subestimează fenomenul și împiedică măsurile adecvate de prevenire. Mai mult, victimele și familiile lor se confruntă adesea cu victimizarea secundară prin procese judiciare traumatizante și lipsa suportului adecvat, cum ar fi adăposturi și consiliere psihologică. Aceste deficiențe subminează eficiența legislației și evidențiază necesitatea unor măsuri mai eficiente pentru a preveni și combate femucidul. Fără modificări culturale și sociale, combaterea femucidului va continua să fie ineficientă, în ciuda unui cadru legal bine conceput.

Prevederile actuale nu stabilesc un mecanism viabil și real de colectare a datelor pentru crearea statisticii oficiale în domeniul prevenirii și combaterii violenței împotriva femeilor și a violenței în familie. În lipsa unei noțiuni clare a femucidului, mecanismul integrat de colectare a datelor propuse în proiect la fel pare a fi unul steril. Colectarea de date exacte și comparabile privind femucidul de către actorii în sectorul justiției contribuie la creșterea nivelului de cunoștințe despre acest fenomen și la îmbunătățirea soluțiilor administrative în vederea prevenirii femucidului. Prin urmare, elaborarea definiției certe a femucidului este importantă și pentru colectarea de date statistice, pentru a reflecta circumstanțele specifice legate de uciderea femeilor/fetelor.

Modificările propuse la art. 154, nu asigură punerea în aplicare a unui proces de colectare continuă a datelor. În acest sens, este necesară o colectare extensivă de date, adăugând variabile care sunt importante pentru detectarea aspectelor cheie ale femucidului, cum ar fi cele care descriu contextul și circumstanțele omorului, motivația legată de gen, precum și caracteristicile victimei/părții vătămate și ale agresorului/inculpatului, pentru a armoniza colectarea de date

în vederea utilizării în scopuri statistice. Datele statistice respective trebuie colectate prin analiza încrucișată a variabilelor victimei și ale autorului infracțiunii și să se analizeze folosind o abordare intersecțională, potrivit noului principiu al intersecționării propus în proiect. Respectiv este necesar însăși asigurarea vizibilității dimensiunii de gen a datelor privind omorurile femeilor/fetelor.

Astfel pentru a asigura promovarea unor proiecte de acte normative eficiente în acest domeniu, este necesar să se înțeleagă natura acestei probleme, iar colectarea de date administrative comparabile privind femucidul este esențială pentru a ajunge la această înțelegere. Este deosebit de important ca motivul uciderii să fie stabilit de poliție/procuratură și ca acesta să fie apoi transpus în date statistice.

În acest context, lipsa unei variabile legate de gen pentru anumite infracțiuni duce la ceea ce noțiunea de femucid nu poate fi operaționalizată în mod corespunzător, ceea ce împiedică colectarea de date care să surprindă pe deplin fenomenul. Colectarea de date privind femucidul ar face problema mai vizibilă, ceea ce ar motiva suplimentar factorul politic de a o preveni și combate. De asemenea, datele administrative privind femucidul ar permite autorităților să monitorizeze tendințele în timp și să evalueze eficiența măsurilor adoptate. Concluzionând, considerăm că lipsa promovării împreună cu acest proiect și a altor propuneri ce ar trebui să țină de interoperabilitate și baze de date, nu asigură realizarea scopului propus și expus în nota informativă, de a asigura nivelul de corespundere a indicatorilor și datelor colectate cu rigorile Convenției de la Istanbul.

În contextul ratificării Convenției de la Istanbul și amplificării aspirațiilor Republicii Moldova de integrare în UE, importanța producerii unor statistici naționale comparabile cu cele europene este o condiție crucială. Cu

toate acestea, este necesară alinierea în continuare a unor aspecte ale cadrului normativ și a practicilor din domeniu la prevederile Convenției de la Istanbul, care a fost ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 144/2021. În acest context, dat fiind faptul că Parlamentul European la 10 mai 2023 a aprobat aderarea UE la această convenție, considerăm că acest proiect urma a fi tratat ca act normativ cu relevanță UE, respectiv, urma să se întocmească un tabel de concordanță corespunzător metodologiei aprobate de Guvern.

Astfel, ne exprimăm dezacordul de principiu cu conținutul prezentului proiect de lege, care nu aduce schimbări radicale la bazele juridice și organizatorice ale activității de prevenire și de combatere a violenței în familie, autoritățile și instituțiile abilitate cu funcții de prevenire și de combatere a violenței în familie, mecanismul de sesizare și soluționare a cazurilor de violență, care de fapt și constituie obiectul acestei legi.

Deși este important ca femicidul să fie recunoscut și sancționat adecvat din punct de vedere juridic, limitarea sa doar la anumite infracțiuni/fapte infracționale din Codul Penal poate fi insuficientă. O abordare eficientă necesită nu doar sancțiuni penale, ci și politici cuprinzătoare care să abordeze cauzele fundamentale ale violenței de gen, să sprijine victimele și să promoveze egalitatea de gen. Este crucial să existe un echilibru între măsurile juridice și cele sociale pentru a aborda fenomenul în mod holistic. În contextul Republicii Moldova, este esențial ca eforturile de combatere a femicidului să depășească simpla aplicare a sancțiunilor penale. Este necesară o abordare cuprinzătoare care să includă măsuri legislative clare, suport pentru victime, campanii de sensibilizare publică și inițiative de educație care să promoveze egalitatea de gen și să schimbe atitudinile tradiționale față de rolurile de gen. Numai printr-o abordare integrată, care combină prevenirea, protecția și pedepsirea adecvată, se poate realiza o reducere

semnificativă a violenței împotriva femeilor.

În acest context, organizațiile semnatare,

SOLICITĂ:

Președintei Republicii Moldova, în temeiul art. 74 din Legea nr. 797/1996, să restituie Parlamentului Legea 231 din 31 iulie 2024 pentru reexaminare.

Organizații și persoane semnatare:

1. Coaliția pentru Incluziune și Nediscriminare
2. Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare
3. Promo-LEX
4. A.O. Părinți Solidari
5. A.O. Interacțiune
6. AO Ophelia
7. AO „Fiecare Contribuie pentru Schimbare”