



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

21.8.2013

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre o combate à violência contra as mulheres

Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

Relatora: Antonyia Parvanova

DT\943990PT.doc

PE516.665v01-00

PT

Unida na diversidade

PT

O presente documento de trabalho tem por objetivo a elaboração de uma lista da legislação existente no domínio do combate à violência contra as mulheres (ou domínios relacionados), a identificação de eventuais bases jurídicas para uma diretiva (ou um conjunto de diretivas) e, por último, propor algumas outras ideias relativas às ações a nível da UE sobre esta questão-chave.

Portanto, este é uma ferramenta para reunir ideias e fomentar o debate entre os relatores-sombra da Comissão FEMM e os deputados ao PE com vista a elaborar (e apresentar em outubro de 2013) um relatório de iniciativa legislativa sobre o combate à violência contra as mulheres que terá uma resolução e uma proposta para a diretiva da UE.

§ 1: Instrumentos já aprovados neste domínio

Diretiva 2012/29/UE de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI¹ do Conselho.

O objetivo principal desta diretiva é garantir que as vítimas de crimes recebem informações apropriadas, apoio e proteção e que estejam aptas a participar nos procedimentos criminais, independentemente do sítio na UE onde tenha ocorrido o incidente.

A diretiva também inclui uma **definição exaustiva da violência com base no género** (considerando 17) e apresenta uma definição de violência em relações íntimas (considerando 18).

É relevante salientar que este documento lida com a proteção das vítimas, não com a prevenção da violência ou com a definição ou prossecução do crime. Prevê sim um tratamento uniforme aos processos.

A *Diretiva 2011/36/UE* de 5 de abril de 2011 relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI² do Conselho.

Esta diretiva estabelece normas mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico de seres humanos. Também introduz disposições comuns, tendo em conta a perspetiva do género, para reforçar a prevenção deste crime e proteger as suas vítimas (artigo 1.º do Regimento).

Diretiva 2011/99/UE de 13 de dezembro de 2011 relativa à *decisão europeia de proteção*³.

Baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e não interfere de todo com a definição dos crimes que são prosseguidos ou condenados pela legislação nacional, nem lida com a prevenção da violência.

Diretiva 2006/54/CE de 5 de julho de 2006 relativa à aplicação do princípio da *igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento* entre homens e mulheres em domínios ligados ao

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:PT:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:338:0002:0018:PT:PDF>

emprego e à atividade profissional (reformulação)¹

Esta diretiva define "assédio" e "assédio sexual" como discriminação com base no género e aprova a proibição não só no local de trabalho, como também no contexto do acesso ao emprego e à formação profissional. Também reconhece a importância de ações preventivas, de modo a combater as fontes de assédio sexual.

Diretiva 2004/113/CE de 13 de dezembro de 2004 que aplica o princípio de *igualdade de tratamento* entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento²

Apresenta uma definição de "assédio sexual" e "ações preventivas" no contexto do acesso a bens e serviços e respetivo fornecimento. O assédio e o assédio sexual na aceção desta diretiva são considerados como discriminação com base no género e, como tal, são proibidos.

§ 2: Possível base jurídica para a futura legislação da UE destinada a combater a violência contra as mulheres no domínio do direito penal

Em primeiro lugar, a relatora regista devidamente o facto de que nem as disposições sobre os objetivos e valores da União, nem a Carta dos Direitos Fundamentais poderão fornecer uma base jurídica para uma legislação no quadro da cooperação jurídica em matéria penal.

De facto, as disposições sobre os objetivos e valores não preveem poderes concretos para aprovar legalmente atos vinculativos. Assim sendo, as disposições não poderão ser usadas como base jurídica. Da mesma forma, a declaração n.º 19 sobre o artigo 8.º do TFUE não poderá ser usada como base jurídica, uma vez que anuncia simplesmente a intenção de incluir o combate contra a violência doméstica nas diferentes políticas.

Finalmente, tal como especificado no artigo 51.º, n.º 2, a Carta dos Direitos Fundamentais "não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados", o que significa que nem o artigo 21.º, nem o artigo 23.º da Carta dos Direitos Fundamentais poderão servir de base jurídica.

Não obstante, serão examinadas disposições futuras que prevejam possibilidades concretas de ação.

Artigo 84.º do TFUE

Este artigo poderá ser apropriado para uma base jurídica legal para reunir e trocar informação, prever educação e formação para o pessoal implicado, efetuar uma troca de experiências e de boas práticas, fomentar a sensibilização e prever fundos³, etc. na medida em que promoverão e apoiarão a ação dos Estados-Membros.

Tais atividades poderão beneficiar da experiência da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC).

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:PT:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:pt:PDF>

³ Uma decisão sobre fundos pressuporia um ato aprovado pela UE que permitisse criar uma rubrica orçamental (no orçamento da União).

NB Este artigo exclui qualquer harmonização da legislação e da regulamentação dos Estados-Membros.

Artigo 83.º, n.º 1 do TFUE

Este artigo permite disposições de direito penal relacionadas com o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de mulheres e crianças, e crime organizado (mas nenhuma sobre a violência contra as mulheres em geral). Isto significa que a violência contra as mulheres no âmbito da exploração sexual (isto é, violência para preparar/facilitar/acompanhar/encobrir a exploração sexual de mulheres) poderá ser sujeita a normas mínimas em matéria de definições de direito penal e sanções através de uma diretiva, desde que isto seja feito simultaneamente com normas de direito penal sobre a exploração sexual das mulheres como tal. O mesmo se aplica para o crime organizado.

A última frase deste parágrafo deixa em aberto a possibilidade de novos domínios através de uma cláusula de *passerelle* no caso de "domínios de crimes particularmente graves com uma dimensão transfronteiriça". A dimensão transfronteiriça poderá resultar "da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns". Portanto, seria possível solicitar ao Conselho que ativasse (através de uma votação por unanimidade) a cláusula e que adicionasse a violência com base no género à lista. Esta seria uma forma de criar uma nova base jurídica em matéria penal.

Artigo 83.º, n.º 2, do TFUE

Este artigo permite que o direito penal seja aprovado apenas na base da existência de uma medida de harmonização da UE (separada). E apenas certos domínios poderão ser harmonizados. **Nestes domínios, um indivíduo poderá decidir complementar as medidas (não penais) com sanções penais**, de modo a garantir a sua eficácia. Por exemplo:

- A Diretiva 2000/78/CE do Conselho de 27 de novembro de 2000 que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional e a Diretiva 2006/54/CE de 5 de julho de 2006 relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidade e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação). Neste caso, é relevante observar que a Diretiva já prevê sanções a serem aplicadas pelos Estados-Membros, mas não necessariamente através do direito penal.

- A Diretiva relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres, que oficialmente é a Diretiva 2004/113/CE do Conselho de 13 de dezembro de 2004 que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, é uma diretiva que proíbe a discriminação sexual direta e a indireta na disposição de bens e serviços na União Europeia.

§ 3: Outras possibilidades de ação para além do direito penal

A: A Convenção de Istambul pode ser transposta para um instrumento da UE?

No seguimento da resolução do Parlamento Europeu sobre a igualdade entre mulheres e homens na União Europeia (2010), aprovada pela Comissão a 22 de junho de 2011, a Comissão afirma que "uma vez que o Conselho da Europa está a finalizar a sua Convenção para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica, a

Comissão irá rever cuidadosamente o texto aprovado e ponderar a possibilidade de propor ao Conselho que a UE aprove a Convenção. A Convenção tornar-se-á juridicamente vinculativa para a UE, onde poderá ser aplicada ao abrigo do Tratado".

Neste momento, a Comissão está de facto a preparar um estudo interno sobre a possibilidade da aprovação da Convenção por parte da UE, as suas implicações jurídicas e o seu valor acrescentado.

Em todo o caso, é evidente que a aprovação seria uma importante mensagem política.

B: Estatísticas

O Parlamento tem instado os Estados-Membros, em diversas resoluções, a fornecerem dados sobre a violência contra as mulheres. Além disso, nas suas conclusões de dezembro de 2012, o Conselho apelou à melhoria da recolha e da divulgação de informação comparável, viável e regularmente atualizada relativa a todos os tipos de violência contra as mulheres, tanto a nível nacional como da UE. Atualmente existem poucos indicadores que permitem avaliar a violência contra as mulheres, uma vez que não foi estabelecido na UE nenhum princípio de sistemas de classificação da criminalidade para fins estatísticos e que não existe nenhuma metodologia comum acordada para obter dados administrativos comparáveis. Esta também foi a razão pela qual o Índice de Igualdade de Género da EIGE não pôde ter devidamente em conta a violência contra as mulheres.

Em junho de 2011, a Comissão apresentou a *Proposta de Regulamento relativo às estatísticas europeias sobre a segurança face à criminalidade* (COM(2011)335 final) com o objetivo de estabelecer um quadro comum para a elaboração de estatísticas europeias baseado num inquérito pessoal ou do agregado familiar nos respetivos Estados-Membros. Na Comissão LIBE, a proposta da Comissão tem sido questionada, nomeadamente, no que diz respeito ao: orçamento proposto (considerado elevado e injustificado), à sua metodologia estatística (considerada demasiado subjetiva) e à derrogação prevista no artigo 3.º do Regulamento (afirmando que não seria solicitado à França e à Irlanda a recolha de informação sobre a violência entre membros do mesmo agregado familiar). Consequentemente, o PE rejeitou a proposta em sessão plenária e instou a Comissão a apresentar uma nova proposta. **Portanto, é necessária uma nova proposta de legislação da UE que estabeleça um sistema coerente para a recolha de estatísticas sobre a violência contra as mulheres nos Estados-Membros.**

C: Mutilação Genital Feminina

A mutilação genital feminina é reconhecida internacionalmente como uma violação dos direitos humanos das raparigas e mulheres. Esta reflete uma desigualdade profundamente enraizada entre géneros e constitui uma forma extrema de discriminação contra as mulheres. É quase sempre levada a cabo por comunidades minoritárias e constitui uma violação dos direitos das crianças. É, sem dúvida, uma das formas mais cruéis de violência com base no género.

A Comissão Europeia lançou este ano uma consulta pública sobre a mutilação genital feminina e está atualmente a analisar 68 respostas. Isto, tal como o relatório do Instituto Europeu para a Igualdade de Género sobre a mutilação genital feminina, levará a mais iniciativas políticas, cobrindo tanto questões internas como externas. Tais iniciativas poderão

ser iniciadas na véspera do Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra as Mulheres (25 de novembro), mas o seu formato e conteúdo exatos ainda não foram definidos.

Consideramos que a Comissão poderia propor um plano de ação da UE para a mutilação genital feminina, abrangendo diversas questões como a prevenção e a proteção. Isto poderia responder à necessidade urgente de desenvolver, a um nível comum na UE, indicadores comparáveis e mecanismos destinados a acompanhar: a prevalência da mutilação genital feminina na UE, a avaliação da implementação de políticas e a legislação em matéria de serviços de apoio prestados às vítimas.

Importa aprovar uma política europeia comum para as mulheres e raparigas que procurem asilo no contexto da mutilação genital feminina, que tenha em conta os padrões internacionalmente acordados e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) poderia incluir a mutilação genital feminina como uma dimensão integrada nos trabalhos ligados à formação e à divulgação de informações. Além disso, a UE deverá abordar, mais ativamente, a questão da mutilação genital feminina no âmbito do seu diálogo político com Estados terceiros.

D: Ano Europeu de Erradicação da Violência contra as Mulheres

A Comissão deve instituir, nos próximos três anos, um Ano Europeu de Erradicação da Violência contra as Mulheres com o objetivo de aumentar a sensibilização dos cidadãos.

E: Um coordenador da UE para combater o tráfico e a violência

A Comissão Europeia pode decidir prorrogar o mandato do coordenador da UE para combater o tráfico, de modo a abranger também a violência contra as mulheres. Isto permitiria que o Coordenador fosse responsável pela melhoria da coordenação e coerência entre as instituições, as agências e os Estados-Membros da UE e os atores internacionais, e permitiria o desenvolvimento de novas políticas ou das já existentes da UE para combater não só o tráfico, como também a violência contra as mulheres.

Esta solução implicaria mais eficiência e menos custos do que a criação de um novo coordenador da UE contra a violência e aproveitaria a experiência de que já dispõe o Coordenador para combater o tráfico.

§ 4: Eventuais questões a serem examinadas no relatório e nas recomendações

Tendo em vista a elaboração do relatório, a relatora propõe que se explore a possibilidade de seguir as seguintes opções legislativas:

1. Solicitar uma diretiva que estabeleça medidas destinadas a promover e apoiar a ação dos Estados-Membros no âmbito da prevenção da violência (nomeadamente, reunir e trocar informação, prever formação para o pessoal implicado, efetuar uma troca de experiências e de boas práticas, fomentar a sensibilização, prever fundos, etc.).
2. Solicitar à Comissão que apresente uma proposta revista do regulamento relativo às estatísticas europeias que incluiria também um sistema coerente de recolha de estatísticas sobre a violência contra as mulheres nos Estados-Membros.

Além disso, a relatora propõe que se explore também as seguintes opções que, embora não

constituam propostas de legislação da UE, abririam o caminho para futuras etapas importantes:

3. Solicitar ao Conselho que aplique a *cláusula passerelle*, ou seja, aprove uma decisão unânime que identifique a violência com base no género (incluindo a mutilação genital feminina) como um domínio da criminalidade listada no artigo 83.º, n.º 1.
4. Solicitar à Comissão que lance o procedimento de adesão da UE à Convenção de Istambul para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres, depois de ter avaliado o impacto que teria.
5. Solicitar que a Comissão apresente uma estratégia à escala da UE e um plano de ação de combate à violência contra as mulheres.
6. Solicitar à Comissão que prolongue o mandato do coordenador da UE para combater o tráfico, de modo a igualmente abranger a violência contra as mulheres.
7. Solicitar à Comissão que institua, nos próximos três anos, um Ano Europeu de Erradicação da Violência contra as Mulheres.