

Resumo executivo

Este relatório apresenta uma avaliação das medidas de implementação adotadas pelas autoridades portuguesas relativamente a todos os aspetos da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (a seguir, “a Convenção”).

Esta avaliação foi realizada pelo Grupo de Peritos sobre o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa, um órgão independente de monitorização no domínio dos direitos humanos, encarregado de monitorizar a implementação da convenção. As conclusões do GREVIO assentam na informação obtida no decurso das várias etapas do primeiro procedimento de avaliação (de referência) descrito no Artigo 68º da Convenção. Entre as fontes de informação figuram relatórios escritos (um relatório estatal apresentado pelas autoridades portuguesas e informações suplementares submetidas pela Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres e pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas), o diálogo entre o GREVIO e as autoridades portuguesas sobre determinadas questões, assim como uma visita de avaliação de cinco dias a Portugal. Uma lista das instâncias e entidades com as quais o GREVIO teve contactos pode ser encontrada nos Apêndices II e III.

O relatório sublinha o forte empenhamento demonstrado pelas autoridades portuguesas ao longo dos anos em combater a violência contra as mulheres, promovendo simultaneamente a igualdade entre mulheres e homens. Aquando do inquérito da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) sobre a violência contra as mulheres, em 2014, Portugal revelou-se efetivamente o país da UE no qual existe o nível de sensibilização médio mais elevado relativamente a medidas de prevenção na área da violência doméstica. As autoridades portuguesas preocupam-se desde há muito com este fenómeno. No seguimento da ratificação da Convenção de Istambul por Portugal, em 2013, o âmbito das políticas públicas alargou-se para além da violência doméstica e outras formas de violência contra as mulheres manifestamente baseadas no género, tais como a perseguição, a mutilação genital feminina (MGF) e o casamento forçado, foram criminalizadas. Os esforços louváveis investidos na área da MGF resultaram ainda em três programas de ação consecutivos, especificamente centrados nesta forma de violência, fazendo de Portugal um país pioneiro neste domínio. Apesar destas iniciativas, o relatório identifica a necessidade de alcançar progresso em políticas que combatam de maneira abrangente todas as formas de violência, em termos de prevenção, proteção e ação judicial, contribuindo assim para fazer aumentar as taxas de queixa às autoridades, que permanecem baixas. O relatório insiste na necessidade de Portugal continuar a aplicar uma abordagem global a todas as formas de violência e de se apoiar nos progressos já realizados no quadro da nova estratégia nacional a longo prazo, que combina medidas relativas a todas as formas de violência baseada no género, à igualdade de género e aos direitos das lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais (LGBTI).

Portugal criou um órgão de coordenação nacional, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), que é responsável pela implementação, monitorização e avaliação das políticas a favor da igualdade de género e dos planos de combate à violência baseada no género e que beneficia de uma elevada estatura política para promover a cooperação interministerial. O GREVIO constata, contudo, no seu relatório que uma coordenação mais eficaz entre os organismos governamentais seria benéfica para a implementação dos planos de

ação nacionais de combate à violência contra as mulheres. Ao nível operacional, o impacto da Lei Nº 112/2009 sobre a violência doméstica, que codifica o dever de cooperação e comunicação entre os serviços sociais, os serviços de proteção de menores, os serviços responsáveis pela aplicação da lei e os responsáveis pela saúde pública, poderia ser melhorado, em particular através de uma maior participação das autarquias locais. O relatório destaca consequentemente a necessidade de conferir à CIG os poderes e recursos necessários para melhorar a coordenação interministerial e a cooperação interinstitucional de modo a assegurar a todas as mulheres vítimas, em todo o país, a igualdade de acesso ao apoio e proteção, bem como um igual gozo dos seus direitos humanos.

A Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica, criada mediante a aplicação da Lei Nº 112/2009, representa o quadro de uma resposta interinstitucional que reúne todas as entidades governamentais e não-governamentais interessadas. São necessários esforços suplementares para que a prestação de serviços de proteção e de apoio pelas entidades públicas e privadas que compõem a rede assente num entendimento da violência contra as mulheres baseada no género e numa abordagem baseada nos direitos humanos. Para tal, o relatório sugere, para todos os agentes envolvidos, orientações mais desenvolvidas e formação inicial e contínua sistemática que cubra as diversas manifestações da violência contra as mulheres, a prevenção da vitimização secundária e os efeitos da violência sobre as crianças vítimas e testemunhas. O relatório sugere também assegurar que todas as entidades não-governamentais que se ocupam da violência contra as mulheres apliquem abordagens baseadas no género que sigam as normas da Convenção de Istambul. A realização deste objetivo pressupõe a implementação eficaz do recém-introduzido sistema de certificação nacional para garantir o respeito pelas normas mínimas obrigatórias estabelecidas pela CIG. Estes esforços devem também ser acompanhados de medidas visando reforçar os mecanismos de apoio financeiro para dar acesso a um financiamento sustentável para todas as ONG de mulheres, nomeadamente as organizações criadas recentemente, que contribuem de maneira determinante para preencher as lacunas no que concerne à prestação de serviços especializados a todas as mulheres vítimas de violência.

O relatório descreve os progressos alcançados na construção de um quadro legislativo sólido para dar resposta à violência contra as mulheres e identifica também algumas lacunas importantes que persistem. Uma área que suscita uma preocupação especial é a definição de violação, que não se baseia apenas na ausência do livre consentimento e exige o recurso à “coação”. As taxas baixíssimas de queixa às autoridades e de condenação pelo crime de violação demonstram a necessidade premente de colocar firmemente a tónica na ausência de consentimento da vítima. É também necessário introduzir mais alterações na legislação penal para assegurar que a definição do crime de assédio sexual esteja em plena conformidade com a definição no artigo 40º da Convenção, assim como para assegurar que todas as circunstâncias agravantes previstas no artigo 46º da Convenção possam ser tomadas em consideração pelos juízes quando estes determinarem as penas.

Para que os autores de todas as formas de violência contra as mulheres assumam plenamente a responsabilidade pelos seus atos, é essencial que os serviços responsáveis pela aplicação da lei e a justiça penal respondam adequadamente a estes atos. Embora reconhecendo os méritos do principal texto legislativo português dedicado à violência doméstica, nomeadamente a Lei Nº 112/2009, que faz da violência doméstica um crime público, o GREVIO salienta no seu relatório algumas falhas na implementação desta lei. Uma delas relaciona-se com a natureza subsidiária da violência doméstica em comparação com crimes mais graves: quando um crime mais grave, como a violação, é cometido no quadro de uma relação íntima, a ação judicial é normalmente instaurada para o crime mais grave, uma

prática que camufla a dimensão de género da violência doméstica. As taxas de condenação por violência doméstica permanecem baixas e os dados limitados que estão disponíveis sobre outras formas de violência contra as mulheres confirmam esta tendência. Nas últimas décadas, Portugal fez progressos nítidos relativamente à maneira como são executados os inquéritos e os processos nos casos de violência contra as mulheres. Contudo, o relatório constata que os processos judiciais continuam a expor as vítimas ao risco de vitimização secundária em consequência de estereótipos persistentes segundo os quais as vítimas mentem sobre a violência doméstica e/ou abuso sexual dos seus filhos e afastam os seus filhos do progenitor violento. Outra preocupação expressa no relatório é que, geralmente, o objetivo não parece ser obter uma condenação nos casos de violência contra as mulheres, nomeadamente em consequência do recurso frequente à possibilidade de suspender o processo. É necessário reforçar a proteção e apoio às vítimas durante os processos judiciais, de acordo com as disposições dos artigos 52º e 53º da Convenção, sobre, respetivamente, ordens de interdição de emergência e ordens de restrição ou de proteção.

Apesar de o legislador ter começado a tomar medidas para assegurar a coordenação entre os tribunais penais e os tribunais de família, o relatório constata que, nas decisões sobre os direitos de guarda e de visita, os tribunais de família não tomam suficientemente em conta os direitos das vítimas nem o impacto da violência contra as mulheres sobre as crianças que a testemunharam ao tentar determinar o superior interesse da criança. O GREVIO sublinha portanto a necessidade urgente de assegurar que todos os organismos oficiais envolvidos, nomeadamente os juízes de família, sigam uma abordagem coordenada que atribua prioridade à proteção e segurança das vítimas de violência doméstica e que reconheça que as crianças que são testemunhas de violência infligida por um dos progenitores podem ser tão afetadas como se tivessem elas próprias sofrido essa violência. Para atingir este objetivo, o relatório sugere principalmente que os tribunais de família comuniquem com os serviços responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades judiciais e verifiquem se existem problemas de violência que justifiquem a restrição dos direitos de guarda e de visita.

Embora o GREVIO saude a ratificação da Convenção de Istambul por Portugal, identificou contudo alguns domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições da Convenção. Além das considerações acima, seria assim necessário:

- tomar medidas para que o crime de violência doméstica seja objeto de um processo efetivo, nomeadamente, se for caso disso, através da aplicação cumulativa das disposições penais relativas a vários crimes concomitantes, e para que a pena pronunciada reflita devidamente se a violência pode ser qualificada de violência doméstica;
- adotar uma definição da violência doméstica que englobe a violência económica, nos termos do parágrafo b) do artigo 3º da Convenção de Istambul e tomar medidas para que o crime de violência doméstica seja objeto de um processo efetivo;
- rever a definição de vítima na legislação portuguesa para que esta se aplique a todas as pessoas consideradas vítimas no sentido do parágrafo e) do artigo 3º da Convenção de Istambul; e examinar os efeitos da configuração atual do estatuto oficial de vítima sobre o acesso das vítimas aos seus direitos;
- aumentar o número e os tipos de programas de tratamento disponíveis para os autores da violência e elaborar normas mínimas comuns aplicáveis a estes programas;
- continuar a desenvolver e aumentar a ajuda aos serviços de apoio especializados e aos refúgios para dar resposta às necessidades das vítimas de todas as formas de

- violência contra as mulheres e dos seus filhos, em estreita cooperação com as ONG de mulheres;
- criar ou apoiar o funcionamento de uma linha telefónica de ajuda dedicada às mulheres vítimas de todas as formas de violência;
 - assegurar que o tratamento dos casos de violência contra as mulheres pelos serviços responsáveis pela aplicação da lei e pelos tribunais seja solidamente ancorado numa compreensão da violência contra as mulheres baseada no género e seja centrado na segurança e nos direitos humanos das mulheres e dos seus filhos, assim como evitar a utilização, no âmbito dos processos judiciais, de elementos sem valor de prova relativos aos antecedentes e comportamento sexuais da vítima;
 - alterar a legislação portuguesa de maneira a harmonizá-la com as disposições relativas aos processos *ex parte* e *ex officio* enunciadas no artigo 55º da Convenção, nomeadamente no que diz respeito a todos os crimes de violência física e sexual.

Além disso, o GREVIO identificou vários outros domínios nos quais são necessários melhoramentos para assegurar uma plena conformidade com as obrigações da Convenção. Estes relacionam-se em particular com medidas para reforçar mecanismos de cooperação com ONG para assegurar que os processos de consulta são inclusivos e transparentes; medidas para melhorar a recolha de dados, especialmente nos setores da saúde e da justiça penal; e medidas relativas ao direito de migrantes vítimas de violência a uma autorização de residência autónoma, e o direito, para as mulheres requerentes de asilo, a obter uma proteção internacional por razões de violência baseada no género.