

© European Court of Human Rights, 2019. This translation does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Cour européenne des droits de l'homme, 2019. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

© Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2019. A presente tradução não vincula o Tribunal. Para mais informações consulte a indicação de direitos de autor/copyright que se encontra no fim do documento.

Volodina c. Rússia – queixa n.º 41261/17

Decisão de 9.7.2019 [Secção III]:

Incapacidade das autoridades em tomar medidas adequadas para proteger as vítimas de violência doméstica; ausência de legislação que defina violência doméstica e a trate a nível sistémico: violação.

1 - Factos:

A requerente alegou que as autoridades russas não cumpriram o seu dever de prevenir, investigar e processar os atos de violência doméstica de que foi vítima por parte do seu antigo companheiro e falharam em estabelecer um regime jurídico para combater a discriminação das mulheres baseada no género.

2 - Decisão:

Artigo 3: A violência sofrida pela requerente nas mãos do seu antigo companheiro tinha atingido o nível de gravidade exigido pelo Artigo 3. Os sentimentos de medo, ansiedade e impotência que a requerente deve ter sentido em relação ao comportamento de controlo e coerção por parte do seu companheiro eram graves o suficiente para constituírem um tratamento desumano na aceção desta disposição. Por conseguinte, o Tribunal teve de examinar se as autoridades estatais cumpriram as suas obrigações positivas de forma a garantir que os indivíduos sob a sua jurisdição estavam protegidos contra todas as formas de maus-tratos, incluindo quando os maus-tratos sejam realizados por particulares.

(a) A obrigação de estabelecer e aplicar um quadro jurídico - a Rússia não tinha adotado legislação específica para fazer face à violência que ocorre no contexto familiar. Nenhuma lei sobre violência doméstica nem quaisquer outras leis semelhantes tinham sido adotadas. O conceito de "violência doméstica" ou qualquer equivalente não estava definido ou mencionado de nenhuma forma na legislação russa. A violência doméstica não era uma infração autónoma ao abrigo do Código Penal ou do Código das Contra-ordenações. Também não tinha sido criminalizada como uma forma agravante de qualquer outra infração. O Código Penal russo não fazia distinção entre violência doméstica e outras formas de violência contra a pessoa humana, tratando-a apenas através de disposições sobre ofensas à saúde de uma pessoa ou outras disposições conexas, tais como homicídio, ameaças de morte ou violação.

As disposições de direito penal existentes não eram capazes de abranger de forma adequada o crime de violência doméstica. Na sequência de uma série de alterações legislativas, a agressão a familiares foi considerada como sendo uma infração criminal apenas se cometida pela segunda vez no prazo de doze meses ou caso tenha resultado em pelo menos "danos corporais menores". O Tribunal tinha anteriormente concluído que a exigência de que as lesões fossem de um certo grau de gravidade como condição prévia para iniciar uma investigação criminal prejudicava a eficácia das medidas de proteção em questão, dado que a violência doméstica podia assumir muitas formas, algumas das quais não consistiam em lesões físicas - tais como abuso psicológico ou económico ou um comportamento coercivo ou controlador. Além disso, as disposições relativas à "repetição de agressões" não teriam proporcionado à requerente qualquer proteção dado que os ataques contra a mesma em 2016 tinham sido seguidos por uma nova vaga de ameaças e agressões mais de doze meses depois, em 2018. O Tribunal reiterou que a violência doméstica poderia ocorrer mesmo como resultado de um único incidente.

Além disso, a lei russa deixa a acusação de crimes de "ofensas menores à saúde" e de "repetição de agressões" para a iniciativa privada da vítima. A proteção efetiva do direito à integridade física consagrado na Convenção não exige a instauração de ações penais públicas em todos os casos de ataques perpetrados por particulares. No contexto da violência doméstica, no entanto, a possibilidade de instaurar processos judiciais privados não é suficiente, uma vez que esses processos exigem obviamente tempo e não servem para evitar a recorrência de incidentes semelhantes. Uma acusação privada coloca um ónus excessivo sobre a vítima de violência doméstica, transferindo-lhe a responsabilidade de recolha de provas capazes de estabelecer a culpa do agressor de acordo com o padrão criminal da prova. A recolha de provas apresenta dificuldades em casos em que o abuso ocorre num ambiente privado sem a presença de testemunhas e que, por vezes, não deixa marcas visíveis. Essa não é uma tarefa fácil, mesmo para agentes policiais qualificados, mas o desafio torna-se insuperável para uma vítima que espera recolher provas por conta própria.

enquanto continua a viver sob o mesmo teto, sendo financeiramente dependente e temendo represálias do agressor. Além disso, mesmo que de um julgamento resulte o veredicto de culpado, a vítima não poderia receber a proteção necessária, como ordens de proteção ou de restrição, devido à ausência de tais medidas na legislação russa.

A lei russa não prevê qualquer exceção à regra segundo a qual o início e a prossecução de um processo relativo a tais crimes dependem inteiramente da iniciativa e determinação da vítima. As autoridades judiciais deveriam ter a possibilidade de prosseguir o processo como uma questão de interesse público, independentemente de a vítima ter retirado as suas queixas. As autoridades russas não tiveram em conta a [Recomendação do Conselho da Europa \(Rec\(2002\)5\)](#), que exigia que os Estados-Membros tomassem medidas para garantir que os processos penais pudessem ser instaurados por um procurador público e que as vítimas beneficiassem de uma proteção efetiva durante esses processos contra ameaças e eventuais atos de vingança. O facto de as autoridades não terem previsto a instauração de ações penais por crimes de violência doméstica foi sistematicamente criticado pelo [Comité CEDAW](#).

O quadro jurídico russo - que não define a violência doméstica, quer como uma infração separada, quer como um elemento agravante de outras infrações, e estabelece um limiar mínimo de gravidade das lesões exigidas para a instauração de um processo crime - fica aquém dos requisitos inerentes à obrigação positiva do Estado de estabelecer e aplicar efetivamente um sistema que pune todas as formas de violência doméstica e proporcione garantias suficientes às vítimas.

(b) A obrigação de prevenir o risco manifesto de maus-tratos - O risco de uma ameaça real e imediata tem de ser avaliado, tendo devidamente em conta o contexto específico da violência doméstica. Em tal situação, não se tratava apenas de uma obrigação de proteger a sociedade em geral, mas sobretudo de ter em conta a recorrência de sucessivos episódios de violência no seio de uma família.

A requerente informou as autoridades da violência de que foi vítima por parte do seu antigo companheiro em diversas ocasiões. Informou as autoridades das ameaças de violência e dos atos de violência efetivamente perpetrados e forneceu provas médicas que corroboravam as suas alegações. Por conseguinte, os oficiais tinham conhecimento, ou deviam ter tido conhecimento, da violência a que a requerente tinha sido sujeita e do risco real e imediato de recorrência da violência. Nestas circunstâncias, as autoridades tinham a obrigação de tomar todas as medidas razoáveis para a sua proteção.

Na grande maioria dos Estados-Membros do Conselho da Europa, as vítimas de violência doméstica conseguem requerer medidas de proteção imediatas. Essas medidas, conhecidas como "ordens de restrição", "ordens de proteção" ou "ordens de segurança", destinam-se a prevenir a recorrência da violência doméstica e a proteger a vítima de tal violência, exigindo por norma que o autor do crime abandone a residência partilhada e se abstenha de se aproximar ou contactar a vítima. A Rússia permaneceu entre os poucos Estados-Membros cuja legislação nacional não prevê medidas de proteção comparáveis para as vítimas de violência doméstica.

Não se pode afirmar que as autoridades russas tenham feito quaisquer tentativas concretas para impedir a recorrência de ataques violentos contra a requerente. Os seus repetidos relatos de agressões físicas, raptos e agressões não conduziram à tomada de quaisquer medidas. Apesar da gravidade dos factos, as autoridades limitaram-se a recolher explicações do seu antigo companheiro e concluíram que se tratava de um assunto privado entre ele e a requerente. Um processo penal foi instaurado pela primeira vez mais de dois anos após a primeira denúncia de agressão. Não estava relacionado com qualquer ato violento, mas sim com o crime muito menos grave de interferência na vida privada da requerente. Apesar de a instauração do processo penal permitir requerer medidas de proteção do Estado, a requerente não recebeu qualquer decisão formal sobre o seu pedido a este respeito. Um parecer emitido pela polícia regional considerou o pedido infundado, descrevendo os incidentes de violência doméstica como um mero mau estar entre a requerente e o seu antigo companheiro que não mereciam a intervenção do Estado.

A resposta das autoridades russas - que tinham sido alertadas para o risco de violência recorrente por parte do antigo companheiro da requerente - foi manifestamente insuficiente, tendo em conta a gravidade das infrações em causa. Não tomaram quaisquer medidas para proteger a requerente nem para censurar o comportamento do seu antigo companheiro. Permaneceram passivos face ao elevado risco de maus tratos para com a requerente e, devido à sua inércia e incapacidade de tomar medidas de dissuasão, permitiram que o seu antigo companheiro continuasse a ameaçá-la, assediando-a e agredindo-a sem qualquer impedimento e com impunidade.

(c) A obrigação de realizar uma investigação eficaz sobre as alegações de maus-tratos - É necessária uma diligência especial no tratamento dos casos de violência doméstica e a natureza específica da violência doméstica teve de ser tida em conta no decurso dos procedimentos internos. Desde 1 de janeiro de 2016, a requerente comunicou à polícia pelo menos sete episódios de violência grave ou ameaças de violência por parte do seu antigo companheiro e apresentou provas - incluindo relatórios médicos e declarações de testemunhas - que corroboravam as suas alegações. Os seus relatórios constituíam uma alegação defensável (arguable claim) de maus tratos, desencadeando a obrigação de realizar uma investigação que satisfizesse os requisitos do Artigo 3.

Em resposta às queixas da requerente, a polícia realizou uma série de curtos "inquéritos preliminares", que terminaram invariavelmente na recusa em instaurar um processo penal com base no facto de não ter sido cometida qualquer infração passível de procedimento penal. Os procuradores supervisores puseram de parte algumas das decisões que concluíam os inquéritos de pré-investigação, tendo aparentemente concluído que as alegações da requerente eram suficientemente sérias para justificar um exame adicional das suas queixas. No entanto, os agentes da polícia não tomaram quaisquer medidas de inquérito adicionais, tendo emitido novas decisões recusando-se a iniciar processos penais. Durante mais de dois anos de assédio recorrente, as autoridades nunca abriram um único inquérito criminal sobre a utilização ou ameaça de violência contra a requerente. O único processo penal instaurado não dizia respeito a quaisquer atos violentos, mas sim à infração relativamente menor de publicar fotografias da requerente.

Quando confrontadas com alegações credíveis de maus-tratos, a polícia tem o dever de abrir um processo penal; um "inquérito preliminar" por si só não cumpre o requisito de uma investigação eficaz nos termos do Artigo 3. Essa fase preliminar tinha um âmbito demasiado restrito e não podia conduzir ao julgamento e punição do agressor, uma vez que a abertura de um processo penal e de um inquérito criminal eram pré-requisitos para apresentar acusações que poderiam depois ser examinadas por um tribunal. A recusa em abrir uma investigação criminal sobre alegações credíveis de maus-tratos graves é indicativa do incumprimento por parte do Estado da sua obrigação processual nos termos do Artigo 3.

A relutância dos agentes policiais em iniciar e conduzir uma investigação criminal de forma rápida e diligente levou a uma perda de tempo e prejudicou a sua capacidade de obter provas relativas à violência doméstica. Mesmo quando a requerente apresentou ferimentos visíveis, não foi agendada uma avaliação médica imediatamente após o incidente. As autoridades utilizaram uma variedade de táticas que lhes permitiram dispensar cada inquérito no menor tempo possível. A primeira tática consistia em convencer o agressor a indemnizar e reparar os danos causados. Como alternativa, os agentes da polícia procuraram banalizar os eventos que a requerente lhes tinha comunicado. Confrontados com indicações de ilícitos criminais passíveis de serem processados penalmente, tais como ferimentos gravados ou mensagens de texto que continham ameaças de morte, a polícia elevou a fasquia relativa às provas necessárias para iniciar um processo penal. Alegaram que era necessária a existência de provas de que tinha ocorrido mais do que um golpe para poder ser estabelecido o crime de agressão, tendo as ameaças de morte que ser "reais e específicas" para poderem ser processadas. Não citaram nenhuma autoridade doméstica ou prática judicial que apoiasse tal interpretação das disposições de direito penal.

Tendo em conta a forma como as autoridades lidaram com o caso – em especial a relutância em abrir uma investigação penal sobre as alegações credíveis de maus tratos da requerente e a falha em tomar medidas efetivas contra o seu antigo companheiro, de forma a garantir a sua punição ao abrigo das disposições legais aplicáveis – o Estado não cumpriu o seu dever de investigar as queixas de maus tratos.

Decisão: violação (por unanimidade).

Artigo 14 em conjunto com o Artigo 3: Uma vez demonstrada a existência de um preconceito estrutural, a requerente não precisava de provar que também tinha sido vítima de discriminação individual. Com base nos elementos de prova apresentados pela requerente e em informações de fontes nacionais e internacionais, existiam indícios *prima facie* de que a violência doméstica na Rússia afetava as mulheres de uma forma desproporcionada.

Apesar da elevada prevalência da violência doméstica, as autoridades russas não adotaram qualquer legislação capaz de resolver o problema e de oferecer proteção às mulheres afetadas de forma desproporcionada pelo mesmo. Mais de quarenta projetos de lei foram desenvolvidos nos vinte anos anteriores, mas nenhum deles chegou a ser promulgado.

As disposições de direito penal existentes eram insuficientes para oferecer proteção contra muitas formas de violência e discriminação contra as mulheres, tais como assédio, perseguição, comportamento coercivo, abuso psicológico ou económico, ou uma recorrência de incidentes semelhantes que se prolongaram por um período de tempo. A ausência de qualquer forma de legislação que defina o fenómeno da violência doméstica e o trate de forma sistémica distinguiu o caso da requerente dos casos contra outros Estados-Membros nos quais tal legislação já tinha sido adotada, mas havia funcionado mal por várias razões.

A não adoção continuada de legislação para combater a violência doméstica e a ausência de qualquer forma de ordens de restrição ou proteção demonstraram claramente que as ações das autoridades no caso da requerente não foram uma simples falha ou atraso no tratamento da violência contra a requerente, mas resultado da sua relutância em reconhecer a gravidade e extensão do problema da violência doméstica na Rússia e o seu efeito discriminatório sobre as mulheres. Ao tolerarem durante muitos anos um clima propício à violência doméstica, as autoridades russas não criaram condições para uma igualdade de género substantiva que permitisse às mulheres viverem livres do medo de maus tratos ou de ataques à sua integridade física e beneficiarem de igual proteção da lei.

Decisão: Violação (por unanimidade).

Artigo 41: EUR 20,000 a título de danos não patrimoniais.

(Ver também *Valiulienė c. Lituânia*, n.º [33234/07](#), 26 março 2013; *Eremia c. República da Moldávia*, n.º [3564/11](#), 28 março 2013; *T.M. e C.M. c. República da Moldávia*, n.º [26608/11](#), 28 janeiro 2014; *Talpis c. Itália*, n.º [41237/14](#), 2 março 2017; *Bălşan c. Roménia*, n.º [49645/09](#), 23 maio 2017; *D.H. e Outros c. República Checa* [GC], n.º [57325/00](#), 13 novembro 2007; *Opuz c. Turquia*, n.º [33401/02](#), 9 junho 2009; *A c. Croácia*, n.º [55164/08](#), 14 outubro 2010. Ver também a factsheet sobre [violência doméstica](#) e a [Convenção para a eliminação de todas as formas de violência contra mulheres](#)).

© European Court of Human Rights, 2019.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<https://hudoc.echr.coe.int/>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact Publishing@echr.coe.int.

© Cour européenne des droits de l'homme, 2019.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<https://hudoc.echr.coe.int/>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : Publishing@echr.coe.int.

© Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2019.

As línguas oficiais do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem são o inglês e o francês. A presente tradução não vincula o Tribunal, nem o Tribunal assume qualquer responsabilidade pela sua qualidade. Pode fazer o download desta tradução através do HUDOC, a base de dados de jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (<https://hudoc.echr.coe.int/>), ou através de qualquer outra base de dados à qual o Tribunal a tenha disponibilizado. Poderá ser reproduzida para fins não comerciais, desde que a identificação do caso seja citada na íntegra e seja acompanhada da presente indicação de direitos de autor/copyright. Qualquer pessoa que deseje utilizar esta tradução, no todo ou em parte, para fins comerciais, é convidada a reportá-la para o seguinte endereço: Publishing@echr.coe.int.