

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



CATÓLICA
FACULDADE DE DIREITO
ESCOLA DO PORTO

HYMENAEUS

Improving Legal Response and Access to the Law for Victims of Domestic Violence

Relatório Final | Final Report

Autores | Authors

Elisabete Ferreira [coord.\ed.] | Ingrid Ørum | John Reidar Nilsen
Jørn Jacobsen [coord.\ed.] | Mariana Vilas Boas | Pedro Freitas
Sandra Tavares

RELATÓRIO FINAL

Introdução

PARTE I

Violência Doméstica no Direito Penal Português Uma Visão Geral

PARTE II

Violência Doméstica no Direito Penal Norueguês Uma Visão Geral

PARTE III

Análise Comparativa e Conclusões

Introdução

Elisabete Ferreira

1. Contexto

HYMENAEUS – improving legal response and access to the law for victims of domestic violence é o nome correspondente à Iniciativa FBR_OC2_44_Universidade Católica Portuguesa (UCP). Esta iniciativa é financiada pelos EEA Grants Fundo de Relações Bilaterais. Através do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega são parceiros no mercado interno dos Estados-Membros da União Europeia. Como forma de promover um reforço contínuo e equilibrado das relações económicas e comerciais, as partes no Acordo EEA estabeleceram um Mecanismo Financeiro plurianual, conhecido como EEA Grants. Os EEA Grants visam reduzir as disparidades sociais e económicas na Europa e fortalecer as relações bilaterais entre estes três países e os países beneficiários. Para o período 2014-2021, foi acordada uma contribuição total de 2,8 mil milhões de euros para 15 países beneficiários.

O Projeto Hymenaeus é desenvolvido pela Faculdade de Direito – Escola do Porto – da Universidade Católica Portuguesa, em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Bergen. É coordenado pela Professora Elisabete Ferreira. A equipa de investigadores é constituída pelo Professor Pedro Freitas, pela Professora Sandra Tavares e pela Dra. Mariana Vilas Boas, todos membros do CEID (Católica Research Centre for the Future of Law), pelos Professores Jørn Jacobsen e John Reidar

Nilsen da Faculdade de Direito do Universidade de Bergen e Ingrid Løining Ørum, da Faculdade da Polícia Norueguesa da Universidade de Oslo.

Em poucas palavras, o Projeto Hymenaeus propõe-se desenvolver um estudo comparativo da legislação em vigor em Portugal e na Noruega no domínio da violência doméstica, com o objetivo de melhorar a resposta legal, especialmente no âmbito penal, para este grave problema social, tanto em Portugal como na Noruega, visando propor alterações legislativas e de políticas públicas às autoridades competentes. Uma segunda vertente deste projeto visa melhorar o acesso ao direito para as vítimas de violência doméstica, através da sensibilização das entidades e dos profissionais que trabalham com estas vítimas para a necessidade de simplificação da linguagem, de modo que o significado dos termos técnico-jurídicos possa ser efetivamente apreendido pelas vítimas, permitindo-lhes exercer plenamente os seus direitos durante um processo penal por violência doméstica.

Nos parágrafos seguintes guiaremos o leitor pelos diversos temas abordados no formulário de candidatura a esta iniciativa, o que permitirá um conhecimento mais profundo dos principais objetivos e das atividades desenvolvidas ao longo deste projeto.

1.1. Porquê Projeto Hymenaeus?

Hymenaeus é uma figura da mitologia grega, associada principalmente a cerimónias e festividades de casamento. Na mitologia grega, Hymenaeus era o deus das cerimónias de casamento, das canções de casamento e do hino nupcial. Era frequentemente invocado durante os casamentos para trazer bênçãos aos noivos e garantir a sua fertilidade e felicidade.

Hymenaeus foi retratado como um jovem que transporta uma tocha, simbolizando a chama ardente do amor e da união entre os noivos. O seu nome também tem sido usado para se referir ao casamento em si ou a qualquer coisa relacionada com casamentos.

Nas obras literárias e referências culturais, Hymenaeus aparece de diversas formas, muitas vezes como símbolo da alegria e celebração do casamento. O seu nome persistiu ao longo da história e foi referenciado na poesia, literatura e música. Hymenaeus é filho de Apolo e Afrodite.

Reza a lenda que Hymenaeus teria sido capturado por piratas com um grupo de mulheres que não perceberam que Hymenaeus era, na verdade, um homem, pois a sua beleza transcendia a imagem padrão do homem da época. Colocado em cativeiro num navio, junto com todas as mulheres sequestradas, Hymenaeus acalma as jovens apavoradas com o sequestro, que logo confiam na capacidade do deus, mesmo sem conhecerem a divindade do seu companheiro de prisão. Ao entardecer, tendo bebido de mais como é costume, os piratas estavam demasiado cansados e exaustos. Nesse momento, Hymenaeus escapou e aniquilou todos os sequestradores, num ato de excelente bravura, libertando as jovens e levando-as a todas em segurança para as suas respetivas famílias.

2. Descrição e justificação da iniciativa

Antes da apresentação da candidatura realizámos um estudo preliminar, no qual foi possível identificar diferenças de abordagem nas respostas dos dois sistemas jurídicos (português e norueguês) à violência doméstica (na perspetiva do direito penal e do direito processual penal). Propusemo-nos procurar um parceiro na nossa área de especialização (investigação e ensino do direito) na Noruega, para que pudéssemos aprofundar o conhecimento sobre o sistema jurídico norueguês e a sua abordagem à violência doméstica, através da realização de um estudo comparativo detalhado. Dado que o conhecimento adquirido deve ser colocado ao serviço da sociedade, considerámos fundamental apresentar as nossas conclusões à comunidade académica. A primeira conferência, com as conclusões preliminares, realizou-se em Portugal no dia 30 de novembro. No dia 4 de março, realizou-se a segunda conferência, desta

vez na Faculdade de Direito da Universidade de Bergen, na qual foram apresentadas as conclusões finais do estudo comparativo e sugestões de melhoria. Isto constituiu a base para a edição do presente *eBook*. Como será demonstrado mais adiante, tanto o sistema jurídico português como o sistema jurídico norueguês poderão eventualmente beneficiar das experiências um do outro, conduzindo a alterações legislativas e políticas bilaterais, relativas ao direito e ao processo penal, para melhorar a proteção das vítimas de violência doméstica.

Centrando o nosso interesse na melhoria da proteção destas vítimas, pensámos que poderíamos também causar algum impacto a outro nível, não no que diz respeito ao direito em si, mas à forma como o direito chega às vítimas. Para compreender plenamente o procedimento e os seus direitos, as vítimas precisam de ter acesso a uma linguagem simples que possam compreender perfeitamente, e é sabido que os termos jurídicos são bastante específicos. É por isso que decidimos inquirir as vítimas de violência doméstica sobre o seu nível de compreensão da linguagem utilizada pela lei e pelos profissionais, para perceber a necessidade de melhoria a este nível. Tendo essa ideia em mente, elaborámos um pequeno texto tentando exemplificar como melhorar a comunicação do sistema jurídico com as vítimas de violência doméstica através da simplificação da linguagem, a apresentar às autoridades competentes. Realizámos também um *workshop online* – «Desjuridificar a linguagem no atendimento a Vítimas de Violência Doméstica» – na Faculdade de Direito (Faculdade do Porto) da Universidade Católica, ministrado por Marisa Monteiro Borsboom, para chamar a atenção para a importância do uso de uma linguagem acessível ao abordar as vítimas de violência doméstica e mostrar como atingir esse objetivo. Os sujeitos-alvo foram profissionais que interagem com essas vítimas, como policiais, promotores públicos e advogados.

Esperamos apresentar as conclusões deste estudo comparativo e as nossas recomendações de alteração legislativa e política ao Parlamento português e à CIG, e o mesmo acontecerá na Noruega perante as suas autoridades competentes.

3. A importância da iniciativa

Em suma, com esta iniciativa esperamos aprofundar o conhecimento sobre a intervenção na problemática da violência doméstica, melhorar a resposta jurídica a este problema e o acesso ao direito das vítimas de violência doméstica nos dois países, desenvolver as relações académicas entre os investigadores de ambas as Universidades, e estabelecer novos caminhos de investigação conjunta sobre vítimas vulneráveis.

Tal como pretende a Convenção de Istambul, a prevenção e o combate à violência doméstica devem ter um quadro jurídico pan-europeu. Tendo isto em conta, entendemos que a presente iniciativa poderá contribuir para a melhoria da resposta legal, portuguesa e norueguesa, e do acesso à lei por parte das vítimas de violência doméstica, fruto da cooperação entre os dois parceiros, a Noruega e Portugal. Apesar das perspetivas positivas, a violência doméstica continua a ser um problema social e jurídico relevante na Noruega, daí a relevância da sua participação neste projeto. Quanto a Portugal, tendo presente que o crime de violência doméstica contra cônjuge ou equiparado foi a tipologia criminal mais denunciada em 2021 (RASI 2021), parece evidente a relevância de aprofundar o conhecimento sobre a realidade portuguesa em relação a este crime, razão bastante para justificar a relevância deste projeto.

Quando chegarmos ao termo deste projeto, esperamos compreender melhor os mecanismos de direito penal e de direito processual penal de proteção das vítimas de violência doméstica em ambos os Estados, e como as vítimas podem aceder a esses mecanismos, pensar criticamente sobre as diferenças de regimes, e sugerir alterações para melhorar a resposta do sistema a este tipo específico de vítimas. A nossa principal preocupação prende-se com a proteção das vítimas de violência doméstica enquanto se encontra pendente um processo penal contra o agressor. A vítima necessita de uma lei eficaz que proteja plenamente os seus direitos, mas também de um acesso efetivo à lei. Com este estudo comparativo pretendemos identificar as falhas no direito substancial e

processual e sugerir mudanças, tanto na Noruega como em Portugal, mas também garantir à vítima o acesso efetivo à lei, tornando-a acessível à compreensão do cidadão comum. Com a publicação das nossas conclusões, esperamos inspirar outros a prosseguirem boas práticas que possam reduzir a prevalência da violência doméstica e melhorar a proteção das suas vítimas.

4. Impacto geográfico

A violência doméstica é um fenómeno influenciado por fatores culturais, sociais, económicos e até religiosos.

Os Estados do Norte da Europa desenvolveram desde cedo uma cultura não violenta e de igualdade de género e a sua abordagem à violência doméstica é eficaz e inovadora. A Noruega é um país próspero reconhecido pelo seu bem-estar social, pela igualdade de género e pela justiça social. Quanto à violência doméstica, uma campanha educativa nacional levada a cabo pela Amnistia Internacional Noruega em 2005, mostrou que uma em cada quatro mulheres norueguesas tinha sofrido violência doméstica (física ou psicológica) e que, todos os anos, pelo menos 20 000 mulheres são expostas a (ameaças de) violência por parte de alguém com quem partilham uma relação íntima. Os resultados do primeiro estudo nacional sobre violência contra as mulheres na Noruega¹ mostraram que 27% das mulheres, com idades compreendidas entre os 20 e os 55 anos, que alguma vez tiveram parceiros, sofreram violência física e/ou sexual pelo parceiro íntimo, pelo menos uma vez na vida e 6% admitiram tê-la sofrido nos últimos 12 meses.

Em Portugal, apenas 19% das mulheres admitiram ter sofrido violência física e/ou sexual por parceiro íntimo pelo menos uma vez na

¹ *Scandinavian Journal of Public Health*, 36(2): 161-168.

vida e 5% nos últimos 12 meses. Quanto aos índices de desigualdade de género, Portugal pontua 17 na classificação do Índice de Desigualdade de Género, e 22 na classificação do Índice Global de Desigualdade de Género, contra as posições 6.^a e 3.^a da Noruega. Uma aparentemente elevada prevalência de taxas de violência doméstica em países com um elevado nível de igualdade de género, como a Noruega, pode indicar que as mulheres nestes países se sentem mais capacitadas e encorajadas a falar sobre a sua vitimização. Perante estes números, só podemos esperar que a nossa iniciativa tenha um impacto bilateral positivo – tanto na Noruega como em Portugal –, através do desenvolvimento em ambos os países da teoria jurídica, do direito e da política como resultado do estudo comparativo sobre a resposta jurídica à violência doméstica, e facilitando o acesso das vítimas à lei através da simplificação da linguagem.

5. Atividades a realizar no âmbito da iniciativa

1. Traduzir para inglês a legislação portuguesa sobre violência doméstica.

2. Estabelecer uma comparação entre as respostas dos dois sistemas jurídicos à violência doméstica, na perspetiva do direito penal e do direito processual penal, e, em particular, compreender quão fácil ou difícil é para as vítimas de violência doméstica procurarem a necessária proteção do sistema contra a violência doméstica.

3. Comunicar as conclusões do estudo comparativo ao público, tanto em Portugal como na Noruega, através da realização de duas conferências, a primeira a realizar em Portugal (Faculdade de Direito do Porto da Universidade Católica Portuguesa) e, posteriormente, a segunda no país do parceiro (Faculdade de Direito da Universidade de Bergen), com a participação de investigadores de ambas as universidades.

4. Elaborar um relatório final conjunto resumindo as principais conclusões do trabalho comparativo e elaborar recomendações para a

melhoria da resposta penal e processual penal portuguesa e norueguesa às vítimas de violência doméstica. (Este relatório será publicado em *eBook*.)

5. Realizar um inquérito sobre o nível de compreensão das vítimas de violência doméstica relativamente à linguagem utilizada pela lei e pelos profissionais que com elas contactam.

6. Elaborar um modelo sobre como tornar a linguagem jurídica mais acessível às vítimas de violência doméstica (permitindo-lhes participar efetivamente e saber tudo sobre os seus direitos) e apresentá-lo à CIG.

7. Realizar um *workshop online* na Faculdade de Direito do Porto da Universidade Católica Portuguesa chamando a atenção para a importância do uso de uma linguagem acessível na abordagem às vítimas de violência doméstica e mostrando como atingir esse objetivo. Os sujeitos-alvo seriam os profissionais que interagem com essas vítimas, como órgãos da polícia criminal, juízes, magistrados do Ministério Público e advogados.

8. Apresentar recomendações de alterações legais e políticas ao Parlamento português e à CIG. Apresentar recomendações de alterações legais e políticas às autoridades competentes norueguesas.

6. Descrição das principais realizações no sentido da prossecução dos dois objetivos dos EEA Grants

Os objetivos dos EEA Grants são: a redução das disparidades económicas e sociais no Espaço Económico Europeu e o fortalecimento das relações bilaterais entre os países beneficiários e os países doadores. Considerando tudo o que foi escrito noutros pontos da candidatura, entendemos que a presente iniciativa contribui claramente para o segundo dos objetivos dos EEA Grants, uma vez que promove o estabelecimento de uma parceria bilateral de investigação entre a Universidade de Bergen e a Universidade Católica Portuguesa, no domínio do direito, em

particular da violência doméstica, com o objetivo de causar impacto na comunidade, melhorando a proteção das vítimas de violência doméstica no decurso do processo penal contra o autor do crime. Será uma parceria valiosa para ambas as partes envolvidas, graças à partilha bilateral de conhecimento e experiência nesta matéria.

Olhando para o futuro, espera-se que esta iniciativa constitua o primeiro passo para uma maior cooperação com a Universidade de Bergen, no que diz respeito a novos estudos, estadias de investigadores e programas de intercâmbio relativos ao tema das vítimas vulneráveis. Os investigadores portugueses são membros do Católica Research Centre for the Future of Law. Este Centro de Investigação (CEID) está empenhado na investigação sobre temas relacionados com as vítimas vulneráveis, como a violência doméstica, as crianças, os idosos, as vítimas de abuso sexual e outras. Os investigadores da Faculdade de Direito de Bergen também desenvolvem um trabalho interessante nesta área. Para nós, trabalhar com investigadores provenientes de Estados mais desenvolvidos económica, social e culturalmente, como a Noruega, produzirá certamente bons resultados, contribuindo para o objetivo de melhorar o conhecimento e a resposta às vítimas vulneráveis portuguesas.

7. Identificação de públicos-alvo ou beneficiários finais

Os beneficiários finais do projeto Hymenaeus são especialmente as mulheres e as crianças, que têm maior probabilidade de se tornarem vítimas de violência doméstica ou já foram vítimas, mas também os homens que tenham sido vítimas de violência doméstica. Esperamos melhorar a resposta jurídica à violência doméstica, de forma a preveni-la e eliminá-la, e facilitar o acesso efetivo à lei por parte destas vítimas. Quanto ao *workshop* a realizar sobre o tema da utilização de linguagem mais simples na abordagem às vítimas de violência doméstica, os destinatários são os profissionais que interagem com estas vítimas, tais como membros dos

órgãos de polícia criminal, do Ministério Público, juízes, advogados e outros.

8. Descrição dos meios e recursos necessários para atingir os objetivos acima mencionados

Esta proposta assenta no trabalho de investigação de académicos: investigadores seniores e juniores e estudantes de doutoramento de ambos os Estados (Noruega e Portugal). Mais adiante, precisaremos da cooperação das casas de abrigo e das mulheres que nelas estão colocadas para realizar o inquérito sobre o nível de compreensão das vítimas de violência doméstica relativamente à linguagem utilizada pela lei e pelos profissionais que com elas contactam. Para completar a nossa iniciativa, precisaremos de espaço de trabalho, bibliografia e tecnologia, fornecidos por ambas as universidades aos seus próprios académicos. Será também necessário financiamento para viagens, estadias e despesas diárias relacionadas com as conferências no Porto e em Bergen, para os investigadores envolvidos no projeto. Será também necessário apoio financeiro para a organização de ambas as conferências, incluindo publicidade e *catering* para *coffee breaks* e jantares de encerramento. Por fim, também arcaremos com os custos de edição do *eBook* e organização das suas sessões de lançamento. Uma nota para o *workshop online* que será ministrado pela Dra. Marisa Monteiro Borsboom *pro bono*, portanto, sem custos para a iniciativa.

9. Descrição de como será assegurada a avaliação contínua da iniciativa bilateral, identificando os riscos associados e como serão mitigados

A avaliação contínua da iniciativa bilateral consistirá em reuniões conjuntas periódicas, para atualização sobre o andamento dos trabalhos

e para avaliar se está a cumprir-se o cronograma previamente definido. Os riscos envolvidos na iniciativa estão essencialmente relacionados com o tempo. Como os investigadores académicos geralmente não conseguem dedicar 100% do seu tempo à pesquisa porque desempenham funções também ligadas ao ensino, tais como a lecionação e a avaliação dos alunos, o que significa que, em alguns períodos do ano, pode ser difícil cumprir o cronograma. Contudo, o gestor do projeto deve estar atento a esta contingência e estimular os investigadores a não se atrasarem. Também é possível encontrar dificuldades com a cooperação das vítimas para participarem no inquérito, mas isso pode ser resolvido pedindo aos responsáveis pelas casas de abrigo para mediar o processo e explicarem a importância da participação. Ao levar as conclusões e sugestões de melhoria às autoridades (CIG e Parlamento), poderemos ter dificuldades no agendamento das reuniões, causando algum atraso, mas esperamos a receptividade das instituições, dada a importância das conclusões que esperamos e o impacto que poderão trazer a esta área de intervenção.

10. Parceiros envolvidos

Faculdade de Direito da Universidade de Bergen, na Noruega, pela mão do Professor Jørn Jacobsen e sua equipa de investigação. Os nossos parceiros desempenharão um papel fundamental na iniciativa bilateral, uma vez que quase todas as atividades previstas serão organizadas em cooperação entre investigadores portugueses e noruegueses, como segue: o parceiro norueguês participará plenamente no desenvolvimento do estudo comparativo; o parceiro norueguês organizará a conferência a realizar em Bergen para apresentar os resultados do estudo ao público, em particular, à comunidade académica; o parceiro participará conjuntamente na redação do relatório final em língua inglesa, apresentará as conclusões do estudo e as sugestões de mudança às autoridades

competentes norueguesas e, finalmente, o parceiro participará com os seus investigadores na conferência que terá lugar no Porto.

11. Coordenação, autores e estrutura do *eBook*

O presente *eBook* é um trabalho conjunto coordenado pela Professora Elisabete Ferreira e pelo Professor Jørn Jacobsen. Como coautores encontramos Elisabete Ferreira, Jørn Jacobsen, Pedro Freitas, Sandra Tavares, John Reidar Nielsen, Mariana Vilas Boas e Ingrid Løining Ørum. O *eBook* está escrito em inglês e português. Originalmente considerou-se apresentar uma versão do texto também em norueguês, mas essa ideia foi abandonada, por um lado, devido ao carácter universal da língua inglesa. O inglês constitui a língua mais falada no mundo, o que facilita a difusão da informação contida neste relatório. Este facto torna redundante e quase inútil a introdução no *eBook* de uma versão norueguesa do relatório, uma vez que esta língua só é falada por cerca de cinco milhões de pessoas, mas também porque o público-alvo deste relatório é essencialmente composto por académicos e autoridades públicas, que apresentam, em geral, bons níveis de proficiência em inglês. A versão portuguesa do relatório foi mantida porque, ao contrário do norueguês, a língua portuguesa é a quarta língua mais falada no mundo. Podemos ainda realçar que, como acima referido, os EEA Grants estabelecem o objetivo de reduzir as disparidades sociais e económicas na Europa através do fortalecimento das relações bilaterais com os Estados Beneficiários, o que significa que o impacto mais amplo da nossa iniciativa deverá ocorrer em Portugal, o Estado Beneficiário.

Antes de apresentar a estrutura deste relatório, é importante esclarecer como o estudo foi originalmente planeado e organizado. Para orientar o estudo comparativo, cada equipa de investigação colocou um conjunto de questões consideradas relevantes para permitir a compreensão de como cada ordenamento jurídico aborda a violência doméstica, na perspetiva do direito penal e do direito processual penal. Essas questões

foram então agrupadas em quatro partes: características do sistema, tipo legal de crime, punição e outras reações à violência doméstica, questões processuais e preventivas. Tendo estas questões respondidas, por cada equipa de investigação, foi altura de desenvolver a comparação, desenvolver a análise sobre os pontos fortes e fracos de cada sistema jurídico, considerando a resposta à violência doméstica, e, finalmente, de considerar quais as soluções e os meios de ação em vigor em Portugal e na Noruega que poderão ser importados, respetivamente pela Noruega e por Portugal, de forma a melhorar a resposta de cada ordenamento jurídico à violência doméstica, na perspetiva do direito penal e do direito processual penal.

O presente relatório apresenta a seguinte estrutura: Introdução; Parte I: Violência Doméstica no Direito Penal Português – Uma Visão Geral; Parte II: Violência Doméstica no Direito Penal Norueguês – Uma Visão Geral; Parte III – Análise Comparativa e Conclusões.

Parte I

Violência Doméstica no Direito Penal Português – Uma Visão Geral

Elisabete Ferreira, Pedro Freitas, Sandra Tavares e Mariana Vilas Boas ²

1 – Características do Sistema e tipo legal de crime

Em Portugal, a criminalização dos atos de violência doméstica surgiu pela primeira vez com o Código Penal de 1982, no artigo 153.º, sob a epígrafe *Maus tratos ou sobrecarga de menores e subordinados ou entre cônjuges*:

«1 – O pai, mãe ou tutor de menor de 16 anos ou todo aquele que o tenha a seu cuidado ou à sua guarda ou a quem caiba a responsabilidade da sua direção ou educação será punido com prisão de 6 meses a 3 anos e multa até 100 dias quando, devido a malvadez ou egoísmo:

a) Lhe infligir maus tratos físicos, o tratar cruelmente ou não lhe prestar os cuidados ou assistência à saúde que os deveres decorrentes das suas funções lhe impõem; ou

b) O empregar em atividades perigosas, proibidas ou desumanas, ou sobrecarregar, física ou intelectualmente, com trabalhos excessivos ou inadequados de

² Os autores, aqui listados por ordem alfabética de sobrenome, são coautores deste relatório.

forma a ofender a sua saúde, ou o seu desenvolvimento intelectual, ou a expô-lo a grave perigo.

2 – [...]

3 – *Da mesma forma será ainda punido quem infligir ao seu cônjuge o tratamento descrito na alínea a) do n.º 1 deste artigo.»*

Nos termos deste artigo, a abertura do processo penal não dependia de queixa do ofendido, o que significa que, se a notícia da prática do crime chegasse de alguma forma ao conhecimento do Ministério Público, o processo penal era necessariamente aberto, independentemente da vontade da vítima. À data, a lei exigia, no n.º 1, quando os maus-tratos fossem infligidos a menores, que estes fossem infligidos com uma intenção específica (dolo específico) de malvadez ou egoísmo, para que o infrator pudesse ser punido. No entanto, a jurisprudência interpretou erradamente este artigo por diversas vezes, ao exigir que este dolo específico de malvadez ou egoísmo estivesse presente também quando estivesse em causa o n.º 3 do mesmo artigo, isto é, quando os maus-tratos ocorressem entre cônjuges. A pena era então de prisão de seis meses a três anos.

Em 1995, com a entrada em vigor da Reforma do Código Penal Português, este crime sofreu algumas alterações, como se segue. O crime passou a constar do artigo 152.º do CP. A referência a um dolo específico desapareceu, a pena foi elevada para um máximo de cinco anos de prisão e os maus-tratos puníveis passaram a constituir tanto os maus-tratos físicos como os psicológicos. Houve também uma extensão das possíveis vítimas deste crime, uma vez que passou a poder ser vítima deste crime não apenas o cônjuge, mas também um coabitante não casado (unido de facto). Todavia, no que respeita aos maus-tratos entre cônjuges e unidos de facto, o processo penal passou a depender da apresentação de queixa pelo ofendido (natureza semipública do crime), o que constituiu um grande retrocesso no combate à violência doméstica, uma vez que, em muitos casos, a vítima não se encontra em plenas condições de se

percecionar como vítima ou debate-se com dificuldades psicológicas, ou de facto, para apresentar uma queixa.

Em 1998, o legislador português concluiu que a natureza semipública do crime se revelava insuficiente para proteger as vítimas, o que conduziu a uma alteração legislativa no sentido de permitir ao Ministério Público iniciar o processo penal sem apresentação de queixa, caso o interesse da vítima o justificasse. Esta solução não era inteiramente satisfatória, uma vez que colocava nas mãos do Ministério Público o poder de iniciar ou não o processo penal, dependendo do que considerasse ser o interesse da vítima, em dar início ao processo penal, ou não. Esta alteração constituiu, ainda assim, um pequeno passo positivo.

Finalmente, em 2000, a exigência de apresentação da queixa pelo ofendido foi totalmente abandonada e, corresponsivamente, este perdeu a possibilidade de desistir da queixa contra o infrator, uma vez iniciado o procedimento criminal por iniciativa da vítima. Mas como contrabalanço desta natureza pública do crime, uma vez que o ofendido, vulgo a vítima, já não poderia desistir da queixa, foi introduzida a possibilidade de suspensão provisória do processo penal a pedido da vítima. Isto significa que, independentemente dos requisitos gerais do artigo 281.º do Código de Processo Penal português, para a aplicação da suspensão provisória do processo penal em termos gerais, desde que se verifique um pedido de suspensão provisória do processo pela vítima, pedido esse livre de qualquer pressão e devidamente esclarecido, a suspensão provisória do processo terá que ser decretada pelo Ministério Público.

Em 2007, com a Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro de 2007, o artigo 152.º foi dividido em três. O artigo 152.º foi especialmente dedicado à violência doméstica. Em 2013 foi introduzida uma referência específica para incluir vítimas que estão em situação de namoro.

Hoje, o artigo 152.º estatui que:

«1 – Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade, ofensas sexuais ou

impedir o acesso ou fruição aos recursos económicos e patrimoniais próprios ou comuns:

a) Ao cônjuge ou ex-cônjuge;

b) A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação;

c) A progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou

d) A pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite;

e) A menor que seja seu descendente ou de uma das pessoas referidas nas alíneas a), b) e c), ainda que com ele não coabite;

é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 – No caso previsto no número anterior, se o agente:

a) Praticar o facto contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima; ou

b) Difundir através da Internet ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento;

é punido com pena de prisão de dois a cinco anos.

3 – Se dos factos previstos no n.º 1 resultar:

a) Ofensa à integridade física grave, o agente é punido com pena de prisão de dois a oito anos;

b) A morte, o agente é punido com pena de prisão de três a dez anos.

4 – Nos casos previstos nos números anteriores, incluindo aqueles em que couber pena mais grave por força de outra disposição legal, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de seis meses a cinco anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica.

5 – A pena acessória de proibição de contacto com a vítima deve incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância.

6 – Quem for condenado por crime previsto no presente artigo pode, atenta a concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente, ser inibido do exercício de responsabilidades parentais, da tutela ou do exercício de medidas relativas a maior acompanhado por um período de 1 a 10 anos.»

Deste extenso e bastante complexo artigo podemos concluir que, na atualidade, para aplicar o tipo legal de violência doméstica não é necessária a reiteração dos atos de agressão, seja ela física, psicológica ou de outra índole. Esta é uma grande conquista na batalha contra a violência doméstica, porque, ao longo dos anos, repetidamente, os tribunais têm negado a existência de violência doméstica quando se prove que apenas se verificou uma única agressão, não suficientemente grave³. Atualmente, a lei também afirma claramente que os crimes sexuais, a privação de liberdade e a violência económica se enquadram neste artigo.

A previsão de diferentes penas acessórias neste artigo é merecedora de algumas palavras de apreço. No nosso ordenamento jurídico, a aplicação de penas acessórias não é automática. É o juiz quem, levando em consideração todos os factos, decide se deve ser aplicada determinada pena acessória. Teoricamente, o juiz poderá lançar mão da proibição de uso e porte de armas, da frequência obrigatória de programas de violência doméstica para agressores ou da proibição de contactos com a vítima. Quando se trate de crimes contra crianças, o Tribunal poderá também condenar o agente à inibição do exercício das responsabilidades parentais por um determinado período de tempo. Esta última possibilidade só estava disponível, durante muitos anos, quando o agressor cometia abusos sexuais contra crianças, mas hoje, felizmente, esta pena acessória

³ Vide FERREIRA, Elisabete (2017), «Crítica ao pseudo pressuposto da intensidade no tipo legal de violência doméstica (Comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 15 de janeiro de 2013, proferido no âmbito do processo n.º 1354/10.6TDLSB.L1-5)», Revista *Julgar Online*, maio de 2017, disponível em: <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2017/05/20170531-ARTIGO-JULGAR-Critica-ao-pressuposto-da-intensidade-no-tipo-legal-de-violencia-domestica-Maria-Elisabete-Ferreira.pdf>

também pode ser aplicada a pais que cometam o crime de violência doméstica contra os seus filhos.

As penas acessórias desempenham um papel decisivo nos casos de violência doméstica, uma vez que estamos perante ofensas cometidas no âmbito familiar ou doméstico e a pena de prisão não será a varinha mágica que fará desaparecer a agressividade e os problemas relacionais. É provável que os caminhos do agressor e da vítima se cruzem no futuro, especialmente quando o agressor for o progenitor e a vítima o filho, uma vez que, ainda que abusivos, estes progenitores não perdem a qualidade de pais. É por isso que as penas acessórias podem ser a chave para diminuir a reincidência⁴.

Embora o direito penal seja um ramo do direito altamente determinado por fatores culturais e sociais relativos ao território onde é aplicado, também é verdade que, na atualidade, nenhum Estado vive sozinho. Cada Estado tem relações culturais, económicas e políticas que resultam em todo o tipo de influências. Portugal é um Estado-Membro da União Europeia e parte de vários Tratados e Convenções. Em diferentes níveis, todos desempenham e ainda desempenham algum papel na configuração do quadro jurídico português, inclusive no que diz respeito à violência doméstica.

A Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (ETS n.º 5, 1950) e os seus Protocolos, a Carta Social Europeia (ETS n.º 35, 1961, revista em 1996, ETS n.º 163), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Direitos Políticos (1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas

⁴ Sobre esta temática, *vide* FERREIRA, Elisabete (2018), «As penas aplicáveis aos pais no âmbito do crime de violência doméstica e a tutela do superior interesse da criança», Revista *Julgar Online*, março de 2018, disponível em: <http://julgar.pt/as-penas-aplicaveis-aos-pais-no-ambito-do-crime-de-violencia-domestica-e-a-tutela-do-superior-interesse-da-crianca/>

de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979) e o seu Protocolo Facultativo (1999), bem como a Recomendação Geral n.º 19 do Comité CEDAW sobre a violência contra as mulheres, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) e os seus Protocolos Facultativos (2000), todos têm a sua influência na definição do quadro jurídico contra a violência doméstica, servindo de inspiração e fundamento para esse regime legal.

Com efeito, em Portugal, a proibição explícita dos castigos corporais a crianças no artigo 152.º do Código Penal Português, introduzida em 2007, deve-se a uma Denúncia da Organização Mundial Contra a Tortura contra Portugal (Queixa n.º 34/2006), admitida pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais (2011 / def / PRT / 17 / 1 / EN), alegando a violação do artigo 17.º da Carta Social Europeia, por entender que o Estado Português não proibiu explicitamente tais castigos. Em 2006, o Supremo Tribunal Português, num caso de maus-tratos, entendeu que alguns castigos corporais eram considerados admissíveis. Este facto motivou a apresentação da *supra* referenciada Denúncia pela Organização Mundial Contra a Tortura e a conseqüente alteração do Código Penal Português, no sentido da proibição expressa dos castigos corporais.

Também devem ser consideradas as recomendações do Comité de Ministros aos Estados-Membros do Conselho da Europa: Recomendação Rec(2002)5 sobre a proteção das mulheres contra a violência, Recomendação CM/Rec(2007)17 sobre normas e mecanismos de igualdade de género, e outras recomendações relevantes.

Portugal é signatário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos possui um conjunto crescente de jurisprudência que estabelece padrões importantes no domínio da violência contra as mulheres. E por último, mas não menos importante, Portugal é também signatário da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica – a Convenção de Istambul.

É interessante referir que a Convenção de Istambul não teve um impacto determinante na legislação relativa à violência doméstica em

Portugal porque, na altura em que a Convenção entrou em vigor, a legislação portuguesa já estava bastante desenvolvida e avançada na proteção das vítimas de violência doméstica e na perseguição destes agressores. Os problemas que o Estado Português enfrenta têm mais que ver com a interpretação da lei, a sua aplicação e eficácia na prática, do que com questões técnico-jurídicas.

Em Portugal, a Violência Doméstica é um grave problema social, e tal reconhecimento decorre, entre outros, da inclusão da violência doméstica como uma das prioridades na Lei Portuguesa de Política Criminal⁵. Isto significa que a prevenção, a repressão e a punição da violência doméstica são consideradas uma prioridade, entre outros crimes graves. O Processo Penal nesses casos é considerado urgente, o que idealmente trará um processo mais célere e uma condenação também mais célere, se for caso disso.

Existem várias ONG que trabalham na área da violência doméstica e que traçam as suas próprias estatísticas, como a APAV (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima), e as conclusões são sempre surpreendentes, porque a violência doméstica aparece, a cada ano que passa, como a principal causa que dá origem à abertura de processos de apoio⁶. Isto demonstra a gravidade da violência doméstica enquanto problema social.

A nível do Estado, todos os anos é elaborado um relatório sobre Segurança Nacional (Relatório Anual de Segurança Interna – RASI), que aborda um vasto conjunto de aspetos relativos à criminalidade e inclui um capítulo específico dedicado às estatísticas da violência doméstica. De acordo com os últimos números do RASI, num país com cerca de 10 milhões de habitantes, em 2022 foram registadas 30 488 queixas, o

⁵ Vide Lei n.º 51/2023, 28 de agosto de 2023.

⁶ Vide https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas-APAV_Relatorio-anual-2022.pdf

que corresponde a um aumento de 15% face a 2021. Em 86% dos casos, houve violência contra o cônjuge ou equiparado⁷.

Como parte do Governo português foi criada a CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. As competências da CIG não se prendem apenas com a igualdade de género, mas também com o combate à violência doméstica. A CIG criou um portal sobre violência doméstica, disponibilizando toda a informação às vítimas e ao público em geral⁸, uma linha telefónica sobre violência doméstica⁹ e campanhas periódicas nos meios de comunicação social de sensibilização para a gravidade da violência doméstica.

Ao contrário da Noruega, Portugal desenvolveu uma lei específica dedicada à prevenção e dissuasão da violência doméstica – Lei n.º 112/2009 –, que estabelece várias medidas importantes para apoiar a vítima durante a pendência do processo penal. Existe também uma lei (n.º 107/2009) que permite às vítimas de violência doméstica, que tenham perdido os seus rendimentos devido à perpetração destas agressões, solicitar ao Estado o adiantamento da indemnização pelos danos sofridos pela vítima, e devida pelo arguido em razão da prática dos atos de agressão que estiverem em causa. Ao longo dos anos, o Governo também concebeu vários Planos de Ação Nacionais abordando a questão da violência doméstica.

Para melhor compreender a regulamentação penal da violência doméstica em Portugal, temos de ter presentes os princípios gerais que norteiam o sistema jurídico português em geral. O nosso sistema de

⁷ Estatísticas disponíveis em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2022->

⁸ <https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/enquadramento/>

⁹ Esta linha telefónica é gratuita e funciona 7 dias por semana, 24 horas por dia. Está disponível através do SMS 3060 ou da linha telefónica 800 202 148.

direito penal é baseado no princípio da legalidade. A lei penal é da competência da Assembleia da República ou do Governo, se atuar no uso de autorização legislativa; a lei deve ser precisa, estrita e anterior à infração. A analogia incriminadora é proibida.

Dito isto, o sistema jurídico português é construído na base do princípio da dignidade humana. Isto traz consequências para o sistema penal: as penas de prisão têm como máximo 25 anos. Não há pena de prisão perpétua. A finalidade das penas é a prevenção. A pena é estabelecida em função das necessidades de prevenção do infrator (prevenção especial). O nosso ordenamento jurídico acredita na ressocialização do infrator. É por isso que, quando parte da pena é cumprida, o infrator é colocado em liberdade condicional. As condenações dos tribunais são geralmente leves e a prisão é frequentemente suspensa se o arguido cumprir determinadas condições propostas pelo Tribunal. O nosso sistema jurídico não se baseia em precedentes legais, mas na aplicação de disposições vertidas em códigos e noutra legislação. As decisões do Tribunal só são vinculativas no caso em que foram proferidas.

Também baseado no princípio da dignidade humana, o nosso legislador penal tem dedicado cada vez mais atenção às vítimas da criminalidade. Isto levou à introdução do artigo 67.º-A no Código de Processo Penal, reconhecendo a vítima como sujeito do Processo Penal e conferindo-lhe alguns direitos (limitados).

Após esta visão geral, resumimos algumas ideias básicas sobre o crime de violência doméstica na lei portuguesa:

a) Condutas puníveis

De acordo com o artigo 152.º, n.º 1 do Código Penal Português, a violência doméstica consiste em, repetidamente ou não, *a)* infligir maus-tratos físicos ou *b)* psicológicos, *c)* incluindo castigos corporais, *d)* privações de liberdade, *e)* crimes sexuais ou *f)* impedir o acesso ou a fruição recursos económicos e patrimoniais próprios ou comuns.

b) Potenciais vítimas

De acordo com o artigo 152.º, n.º 1 do Código Penal Português, as vítimas de violência doméstica podem ser:

a) O cônjuge ou ex-cônjuge; *b)* pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido relação de namoro ou relação semelhante à dos cônjuges, mesmo sem coabitação; *c)* progenitor de descendente comum em 1.º grau; *d)* pessoa particularmente vulnerável, nomeadamente devido à idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que coabite com o infrator; *e)* menor que seja descendente do autor do crime ou de uma das pessoas referidas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, ainda que o autor do crime e o menor não coabitem.

Os comportamentos puníveis no âmbito do crime de violência doméstica podem enquadrar-se noutros tipos legais, tais como as ofensas à integridade física, as ameaças, a coação, o abuso sexual, a violação, entre outros. A principal diferença está no tipo de relações que devem existir entre o agressor e a vítima para que se verifique um crime de violência doméstica – se o agressor/vítima não se enquadrar na lista acima apresentada, não poderemos aplicar o crime de violência doméstica, mas apenas um dos outros crimes, o que tem implicações no tipo de medidas de proteção de que as vítimas podem beneficiar e no tipo de iniciativa necessária para permitir a abertura do processo penal.

Além deste requisito, de um ponto de vista substancial, os comportamentos em questão devem ser considerados como violadores e causadores de danos à saúde psicológica e/ou física da vítima. A maior parte da doutrina considera que o valor fundamental protegido pelo crime de violência doméstica é precisamente a saúde física e psicológica da vítima. Outros autores referem-se à dignidade humana da vítima. A questão de saber qual o bem jurídico protegido pelo crime de violência doméstica, fundamento da sua criminalização, é controversa.

A doutrina e os Tribunais não têm sido unânimes e enfrentam algumas dificuldades em chegar a acordo sobre quais as características que o comportamento deve possuir para se enquadrar no crime de violência

doméstica, discutindo-se especialmente se a repetição ou a gravidade do comportamento perpetrado constitui um requisito. Os tribunais têm considerado maioritariamente a violência doméstica como um crime reiterado ou grave, interpretação que, como visto acima, não decorre da letra do artigo 152.º do Código Penal Português. Esta interpretação é, a nosso ver, inadequada e reduz enormemente as possibilidades de considerarmos muitos atos de agressão como violência doméstica, *stricto sensu*. Na verdade, é justo dizer que, em Portugal, o principal problema relativo à violência doméstica não está na falta de regulamentação adequada, mas sim na má interpretação que juizes e procuradores públicos fazem dessa mesma regulamentação.

Como visto acima, o abuso sexual pode enquadrar-se no crime de violência doméstica e isso coloca a questão de saber como conciliar o abuso sexual verificado no âmbito, por exemplo, de uma relação de intimidade com coabitação, e um crime de violação ocorrido nas mesmas circunstâncias. Relativamente a esta questão, mais uma vez, não encontramos consenso na doutrina e na jurisprudência sobre se, nesses casos, podemos encontrar um crime de violência doméstica e um crime de violação ou, em vez disso, se o arguido deve ser punido apenas pelo crime de violação, isoladamente, ou pelo crime de violência doméstica, isoladamente. Felizmente, o entendimento sobre este tema tem evoluído positivamente ao longo dos últimos anos. Tradicionalmente, perante uma violação no âmbito de uma relação de violência doméstica, os Tribunais ignoravam o crime de violência doméstica e o arguido era apenas punido pelo crime mais grave – a violação. Na verdade, o crime de violação tem pena mais grave do que o crime de violência doméstica. De acordo com o artigo 152.º, n.º 1, do CP, se uma conduta considerada violência doméstica também se enquadrar em outro tipo legal, que seja um crime mais severamente punido, então o agente será punido por este último crime e não pelo crime de violência doméstica.

Nesta matéria, a doutrina foi mais rigorosa e sustentou que, dependendo das circunstâncias específicas do caso, um agressor poderia ser condenado por violência doméstica e violação contra a mesma vítima,

quando fosse possível distinguir na conduta geral comportamentos autónomos típicos dos dois distintos crimes, puníveis como tais pelo Tribunal. Hoje, encontramos cada vez mais decisões judiciais que acompanham esta posição, afirmando que, uma vez que o crime de violência doméstica e o crime de violação protegem dois bens jurídicos diferentes – o primeiro, a integridade física e psicológica da vítima e, o segundo, a liberdade sexual –, quando ocorrem casos como os mencionados acima encontramos dois tipos diferentes de ilicitude e podemos autonomizar as duas ações, enquadrando-as em dois tipos legais: os abusos repetidos como atitudes depreciativas em relação à vítima, ameaças, coação, injúrias, bofetadas, socos, entre outros, por um lado, e a violação por outro, porque a violação constitui um comportamento punível por si só.

Outra questão relativa ao crime de violência doméstica reside em como qualificar o testemunho de agressões entre adultos, geralmente os pais, por parte de crianças. Imaginemos que o pai abusa física e psicologicamente da mãe na frente dos filhos, mas o agressor, enquanto pai, é perfeito, tratando os filhos com amor e cuidado. Existirá apenas um crime de violência doméstica contra a mãe, embora agravado porque os factos foram cometidos na presença dos filhos? Ou existem dois crimes, um contra a mãe e outro contra a criança, que testemunhou o abuso da mãe perpetrado pelo pai? Trata-se este último caso de uma situação de vitimização indireta, ou a criança testemunha é vítima direta do crime de violência doméstica, sofrendo maus-tratos psicológicos?

O Preâmbulo da Convenção de Istambul reconhece «que as crianças são vítimas de violência doméstica, inclusive como testemunhas de violência na família». Se admitirmos que a exposição dos filhos à violência cometida entre os progenitores constitui abuso psicológico, então será possível considerar essa exposição como um crime autónomo de violência doméstica contra a criança. Reforçando esta visão, o artigo 67.º-A, n.º 1, al. a), iii) do Código de Processo Penal e o artigo 2.º, al. a) da Lei n.º 112/2009 (que estabelece um regime específico de prevenção da violência doméstica e de proteção das suas vítimas), na definição do conceito de vítima, inclui especificamente «uma criança ou jovem até

aos 18 anos que tenha sofrido danos causados por uma ação ou omissão relacionada com a prática de um crime, incluindo aqueles que sofreram abusos relacionados com a exposição a contextos de violência doméstica». Além disso, os tribunais superiores portugueses já condenaram infratores nestes termos. Desde que possamos atestar que a criança exposta à violência entre os pais sofreu danos psicológicos, podemos afirmar claramente que esta criança foi vítima direta de violência doméstica.

Quanto ao elemento subjetivo necessário à concretização do crime de violência doméstica, em Portugal, a regra geral é a de que os crimes só são puníveis se houver dolo, que pode assumir três graus: dolo direto, dolo necessário e dolo eventual¹⁰. A negligência só é punível quando expressamente prevista na lei. Dito isto, quando esteja em causa o crime de violência doméstica, a negligência não é punível, pelo que é obrigatória a verificação de dolo numa das três formas anteriormente referidas. Não são necessários requisitos adicionais que tomem em consideração uma particular intenção do agente – dolo específico –, ao contrário do que acontecia aquando da consagração originária do crime de maus-tratos no Código Penal de 1982. Naquela época, a lei exigia a malvadez ou o egoísmo do infrator, no caso de infligção de maus-tratos a crianças, para que o crime fosse punível.

A tentativa é punível na prática do crime de violência doméstica, porque a pena principal deste crime varia entre um e cinco anos de prisão e o artigo 23.º, n.º 1, do Código Penal Português, relativamente à tentativa, estabelece que «[s]alvo disposição legal em contrário, a tentativa só é punível se a pena do respetivo crime consumado for superior a 3 anos de prisão». No entanto, não é usual a instauração de um processo penal com base na mera tentativa do crime de violência doméstica, até porque este crime tem tendência para perdurar no tempo, sendo normalmente

¹⁰ Vide os artigos 13.º e 14.º do CP Português.

composto por vários atos de violência, pelo que a consumação é facilmente alcançável.

Uma última menção à comparticipação: todas as formas de comparticipação são admissíveis¹¹. O infrator pode recorrer a um cúmplice, por exemplo, para ajudá-lo a cometer o crime.

2. Punição e outras reações ao crime de violência doméstica

Como já referimos, o crime de violência doméstica foi criado pela revisão do Código Penal de 2007, em Portugal. Antes disso, existia o crime de maus-tratos que, em 2007, foi dividido em três artigos separados: artigo 152.º (violência doméstica), 152.º-A (maus-tratos a menores e subordinados), e 152.º-B (infração de regras de segurança).

Em relação às sanções aplicáveis, o artigo 152.º do Código Penal determina que:

«1 – Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade, ofensas sexuais ou impedir o acesso ou fruição aos recursos económicos e patrimoniais próprios ou comuns [...]:

é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

[...]

4 – Nos casos previstos nos números anteriores, incluindo aqueles em que couber pena mais grave por força de outra disposição legal, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período

¹¹ Cf. os artigos 26.º e seguintes do CP Português.

de seis meses a cinco anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica.

5 – A pena acessória de proibição de contacto com a vítima deve incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância.

6 – Quem for condenado por crime previsto no presente artigo pode, atenta a concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente, ser inibido do exercício de responsabilidades parentais, [...] por um período de 1 a 10 anos.»

Como vimos acima, o crime de violência doméstica abrange uma série de comportamentos de gravidade variável. É punível com pena de prisão de um a cinco anos, a menos que pena mais grave seja estipulada em outra parte do Código Penal. No entanto, haverá um ligeiro aumento da pena mínima de prisão, de um para dois anos, se o facto criminoso for cometido contra menor, na presença de menor, na residência comum ou na residência da vítima; ou se o agressor divulgar publicamente, por exemplo, através da Internet, dados pessoais, incluindo vídeos ou fotos íntimas da vítima, sem o seu consentimento.

A pena mais grave para o crime de violência doméstica, que varia de três a dez anos, é aplicável quando os maus-tratos físicos ou psicológicos resultarem na morte da vítima. Além disso, é prevista pena de dois a oito anos de prisão para as situações em que a consequência dos maus-tratos não seja a morte, mas sim uma lesão corporal grave. O Código Penal define lesão corporal grave como a privação da vítima de um órgão ou membro vital, causando desfiguração grave e permanente; prejudicar significativamente a sua capacidade de trabalho, capacidades intelectuais, prazer reprodutivo ou sexual, ou a capacidade de usar o corpo, os sentidos ou a linguagem; induzir uma doença particularmente dolorosa ou permanente, ou uma anomalia psicológica grave ou incurável; ou colocando em risco sua vida.

Em conjugação com a pena de prisão, é possível impor penas acessórias como: *a)* proibição de contacto com a vítima, o que inclui o afastamento da sua residência ou local de trabalho; *b)* proibição de uso e porte de armas; *c)* frequência obrigatória de programas específicos de prevenção da violência doméstica; e/ou *d)* inibição do exercício das responsabilidades parentais, tutela ou medidas relativas a maior acompanhado.

O problema mais interessante que se coloca em relação à aplicação da pena acessória de inibição das responsabilidades parentais é o da sua compatibilização com o regime estritamente civil, relativo ao levantamento da inibição quando deixe de subsistir a situação fáctica que serviu de fundamento ao decretamento da inibição. A inibição das responsabilidades parentais aplicada em razão do disposto no número 6 do artigo 152.º do CP, a tratar-se de uma verdadeira pena acessória, não poderá ser levantada se, hipoteticamente, o progenitor condenado entretanto se reabilitar para o desempenho das responsabilidades parentais e se for do interesse da criança o restabelecimento dos contactos em relação a este progenitor inibido, bem como o restabelecimento do exercício, por este, das respetivas responsabilidades parentais.

Já o artigo 1916.º do Código Civil determina, quanto ao levantamento da inibição, que esta será levantada quando cessem as causas que lhe deram origem. O levantamento pelo Ministério Público poderá ser pedido a todo tempo e os pais poderão requerê-lo desde que decorrido um ano sobre o trânsito em julgado da sentença de inibição ou da que houver desatendido outro pedido de levantamento.

Imagine-se, em tese, que um progenitor toxicodependente tenha infligido maus-tratos graves a um filho de 18 meses. A ponderação concreta das circunstâncias do caso vem a determinar que se aplique uma pena de prisão efetiva de dois anos e a inibição das responsabilidades parentais por quatro anos. O progenitor condenado acaba por frequentar com sucesso um programa de desintoxicação que o reabilita a 100% enquanto cidadão e pai. Imagine-se, mais uma vez, que a criança não tem memórias das agressões e que os psicólogos consideram benéfico para a criança a reunião familiar. De uma perspectiva estritamente penal,

nada parece poder fazer-se, uma vez que a pena acessória terá que ser cumprida. Diversamente, se os factos que estão na base da decisão de inibição tivessem desencadeado um processo de natureza cível, poderia aplicar-se o regime do artigo 1916.º do Código Civil.

Então, *quid juris*?

Antes de responder a esta questão, deve alertar-se para o facto de ser muito mais teórica do que prática, porque é de supor que os tribunais procederão com o cuidado necessário ao determinar uma medida de pena acessória proporcional à gravidade da infração, às exigências de prevenção do caso e, mormente, ao interesse do menor. Mas não deixa de ser verdade que, por vezes, quadros muito negros acabam por sofrer reviravoltas inesperadas que surpreendem o juiz mais previdente e diligente. Neste caso, ao estarmos perante uma pena acessória, ela terá de cumprir-se e, em consequência, estaremos a privar a criança do convívio com o progenitor e do contributo positivo que ele ainda possa trazer para o bem-estar, a saúde, a formação e a educação da criança. Ou será que o nosso ordenamento jurídico-penal não assenta num princípio fundamental da corrigibilidade de todo o delinquente? Por outro lado, e em sentido inverso, nada nos garante que, findo o prazo de inibição, o progenitor já se encontre em condições de contribuir favoravelmente para o projeto de vida da criança. O mero decurso do tempo não chega para acautelar devidamente o superior interesse da criança. Mas aí, o problema resolve-se por apelo aos mecanismos do Direito Civil.

Voltando ao exemplo que aqui trouxemos, uma solução para o problema que apresentamos seria o de, ao invés de denominarmos o disposto no artigo 152.º, n.º 6, de pena acessória, lhe chamássemos medida de segurança e lhe fizéssemos aplicar o respetivo regime. Não se poderá ignorar que subjacente a esta inibição está a preocupação do legislador com a reiteração de comportamentos que possam colocar em risco a criança, logo, afirma-se aqui uma lógica de perigosidade... No entanto, não nos parece que esta opção seja válida do ponto de vista dogmático, muito embora a letra da lei não lhe chame, em bom rigor, pena acessória. Faz até uma distinção, ao chamar claramente pena acessória

às modalidades previstas no n.º 4 e não ao teor do n.º 6, mas se compararmos o conteúdo deste número 6 com o disposto no artigo 69.º-C, outra alternativa não restará que não seja a de qualificar a inibição das responsabilidades parentais como pena acessória, porque o artigo 69.º-C se encontra sistematicamente inserido no capítulo III, relativo às penas acessórias.

Assim sendo, na medida em que o levantamento da inibição não seja possível após a cessação dos factos que o justificaram, e que determinaram a aplicação desta pena acessória, podemos encontrar-nos perante uma inconstitucionalidade deste artigo 152.º, n.º 6, por violação do artigo 36.º, n.ºs 5 e 6, da CRP: o direito dos pais à educação e manutenção dos filhos e o princípio da inseparabilidade dos filhos dos pais. Na verdade, esta separação só poderá ocorrer quando os pais não cumpram os seus deveres para com os filhos, sempre por decisão judicial, mas não poderá subsistir quando cessa a causa que determinou esta separação. Será forçoso concluir-se que, como está, a inibição das responsabilidades parentais enquanto pena acessória nos exatos termos propostos pelo Código Penal não salvaguarda inteiramente o superior interesse da criança.

Propomos por isso, *de lege ferenda*, uma solução que, deixando intocada a questão dogmática da qualificação da inibição das responsabilidades parentais como pena acessória ou medida de segurança, permita, pelo menos, salvaguardar a tutela do superior interesse da criança. O Código Penal não prevê para os condenados pela prática do crime de violência doméstica, a quem seja aplicada a inibição das responsabilidades parentais, uma solução idêntica à prevista para as medidas de segurança não privativas da liberdade. Referimo-nos aqui à possibilidade que o artigo 103.º do Código Penal concede aos interditos para, cumpridos determinados prazos mínimos, solicitarem a remoção da medida de segurança pelo desaparecimento dos pressupostos que ditaram a sua aplicação. Defendemos, por isso, que o artigo 152.º, n.º 6, passe a adotar a seguinte redação: «É correspondentemente aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 103.º.»

Os pressupostos para que se possa aplicar a suspensão da execução da pena de prisão são os seguintes: que a pena concreta de prisão imposta não exceda cinco anos e se entenda, no caso concreto, que as finalidades da punição serão cumpridas com a mera condenação do facto e a ameaça de prisão efetiva. Os fatores que são relevantes para a decisão sobre a suspensão da execução da pena de prisão incluem a personalidade dos infratores, as suas condições de vida, o seu comportamento antes e depois do crime e as circunstâncias do próprio crime.

Dado que o crime de violência doméstica, mesmo nas suas formas mais graves, é punível com penas de prisão que, no mínimo, são inferiores a cinco anos – importa referir que a pena mais grave prescrita para a violência doméstica varia entre três e dez anos –, é teoricamente sempre possível que o infrator não seja condenado a prisão efetiva. Basta que o juiz imponha uma pena de prisão igual ou inferior a cinco anos e, ao mesmo tempo, acredite que os objetivos punitivos não serão comprometidos com a suspensão da execução da pena de prisão.

No caso de violência doméstica, a suspensão da pena de prisão está também condicionada ao cumprimento de deveres, ao cumprimento de regras de conduta ou à imposição de regime probatório.

Segundo dados fornecidos pela APAV, cerca de 90% das condenações por violência doméstica resultam em pena suspensa.

Em Portugal temos uma lei específica sobre o tema da violência doméstica, que prescreve um certo número de medidas de proteção durante a pendência de um processo penal. Por exemplo, se olharmos para o artigo 31.º da Lei n.º 112/2009, verificaremos que «após a constituição de arguido pelo crime de violência doméstica, o juiz considera, no prazo máximo de 48 horas, a aplicação de uma ou mais medidas de coação previstas no Código de Processo Penal, nomeadamente: *a*) proibição de adquirir ou utilizar, ou obrigação de entregar imediatamente armas ou outros objetos e utensílios capazes de facilitar a continuação da atividade criminosa; *b*) sujeição, com consentimento prévio, à frequência de programas para arguidos em crimes em contexto de violência doméstica; *c*) proibição de permanecer ou de se aproximar

da residência onde o crime foi cometido, onde reside a vítima ou onde reside a família, impondo ao arguido a obrigação de a abandonar; *d*) proibição de contactar com a vítima, com determinadas pessoas ou de frequentar determinados locais ou determinados meios, bem como de contactar, aproximar-se ou visitar animais de estimação da vítima ou de familiares; *e*) inibição do exercício das responsabilidades parentais, da tutela, do exercício de medidas relativas a maior acompanhado, da administração de bens ou da emissão de títulos de crédito. Estas medidas de coação são cumulativas com quaisquer outras medidas de coação previstas no Código de Processo Penal.

Além disso, de acordo com esta lei, quando existe uma ameaça grave de retaliação, situações de revitimização ou fortes indícios de que a privacidade da vítima, da sua família ou de outros indivíduos em situação semelhante possa estar comprometida, são implementadas medidas de proteção específicas para vítimas de violência doméstica, que incluem: impedir o contacto entre a vítima e o arguido, quando a sua presença conjunta é necessária, por exemplo, em processos judiciais; permitir que o depoimento seja prestado de forma mais confidencial; prestação de apoio psicossocial e proteção através de teleassistência; ocultação do endereço da vítima em notificações das autoridades competentes dirigidas ao suspeito ou arguido.

Além destas medidas de proteção específicas, a ordem jurídica portuguesa dispõe de uma lei de proteção de testemunhas em processo penal que também pode ser aplicada em casos de violência doméstica. Ver Lei n.º 93/99, de 14 de julho. Esta lei prevê a possibilidade de: ocultação da imagem e/ou distorção da voz durante o depoimento; ocultação da identidade da testemunha, quando a pena de prisão aplicável for de oito anos ou mais; testemunho por teleconferência; fornecimento de endereço alternativo nos autos diferente da residência habitual; mudança para uma nova residência; transporte em veículo designado; áreas designadas e possivelmente monitorizadas em tribunais ou instalações policiais; proteção policial; se o indivíduo protegido for recluso, pode ser colocado em área separada do estabelecimento prisional; emissão

de documentos de identificação diferentes dos originais; alteração das características faciais ou aparência do beneficiário; criação de condições para garantir meios de subsistência; concessão de um subsídio de subsistência por um período limitado.

A lei portuguesa prevê programas tanto para indivíduos condenados por crimes no contexto de violência doméstica, como para arguidos acusados de crimes no contexto de violência doméstica. Em média, verifica-se uma diminuição de 7% na taxa de reincidência depois de estes infratores frequentarem um programa para condenados por crimes relacionados com violência doméstica. Após dois anos, 91% dos condenados não reincidem, mas após cinco anos esse percentual cai para 78%.

3. Questões processuais e preventivas

A violência doméstica, à luz da lei portuguesa, é um crime público.

Como tal, o «Ministério Público tem legitimidade para promover o processo penal», uma vez que o crime público não exige a apresentação de queixa por parte do ofendido. E, tendo essa legitimidade, o Ministério Público está também vinculado a abrir inquérito e investigar a notícia do crime, sempre que a receba.

Por conseguinte, qualquer indivíduo pode denunciar o crime, dando assim início a um processo penal. No entanto, não está obrigado a fazê-lo. Já as entidades policiais são obrigadas a denunciar todos os crimes de que tenham conhecimento. Os demais funcionários (o que, para efeitos de direito penal, corresponde a uma noção muito ampla) estão obrigados a denunciar todos os crimes de que tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas.

Por outras palavras, existe uma obrigação geral de denúncia dos crimes de violência doméstica por parte das entidades públicas, mas não por parte dos particulares, embora estes o possam fazer. E esta denúncia é suficiente para dar início ao procedimento penal com vista à concretização da perseguição penal.

Todas estas denúncias são, por natureza, posteriores ao facto (à ocorrência do crime), não tendo qualquer efeito preventivo face ao mesmo. Isto sem prejuízo dos efeitos preventivos reconhecidos à aplicação das sanções penais, as quais carecem, necessariamente, da realização e finalização do respetivo processo penal.

Em suma, cada denúncia em si só serve os objetivos da perseguição penal do crime já praticado, embora numa visão mais sistémica possa ter um efeito real na prevenção da prática futura de crimes de violência doméstica, por via dos efeitos preventivos da punição.

Quanto à vítima do crime, esta pode, de facto, apresentar queixa relativamente ao crime por si sofrido, mas, sendo a violência doméstica um crime público, não é necessário que o faça: qualquer notícia do crime é igualmente viável para efeitos de se dar início a um procedimento penal. Em Portugal, até a denúncia anónima é admissível (embora com algumas precauções legais).

Deste modo, a intervenção proativa da vítima não é necessária para dar início ao processo penal.

Como em qualquer outro crime, o arguido em processo penal por violência doméstica pode ser sujeito à(s) medida(s) de coação adequada(s) ao caso. No crime de violência doméstica pode ser inclusivamente aplicada a medida de coação mais grave, a prisão preventiva. Isto porque o crime de violência doméstica é qualificado como «criminalidade violenta», que corresponde a «condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, [...] e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos».

Acresce que, em Portugal, há um regime jurídico específico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas, a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, com aplicação (também) em sede do procedimento penal.

Assim, no processo penal por violência doméstica, e como mecanismo específico de proteção da vítima, é ordenada a produção urgente de prova, permitindo ao Ministério Público decidir sobre a promoção

da(s) medida(s) de coação adequada(s) no prazo de 72 horas a contar do conhecimento da prática do crime.

Acresce que, no caso de detenção em flagrante delito, o arguido fica detido, em regra, até ser presente a um juiz. São também alargadas as possibilidades de detenção fora de flagrante delito, relativamente a outros crimes (por exemplo, por «se mostrar imprescindível à proteção da vítima»), e em sede de entidades legitimadas para ordenarem tal detenção (detenções ordenadas pela autoridade policial, caso não seja «possível, dada a situação de urgência e de perigo de demora, aguardar pela intervenção da autoridade judiciária»).

Estão também previstas medidas de coação urgentes específicas para o crime de violência doméstica, cuja aplicação será ponderada pelo juiz no prazo máximo de 48 horas após a constituição de arguido, entre as quais se contam, a título de exemplo, a entrega de armas, o abandono da casa de família ou a restrição do exercício de responsabilidades parentais.

Refere o artigo 134.º do CPP que:

«1 – Podem recusar-se a depor como testemunhas:

a) Os descendentes, os ascendentes, os irmãos, os afins até ao 2.º grau, os adotantes, os adotados e o cônjuge do arguido;

b) Quem tiver sido cônjuge do arguido ou quem, sendo de outro ou do mesmo sexo, com ele conviver ou tiver convivido em condições análogas às dos cônjuges, relativamente a factos ocorridos durante o casamento ou a coabitação;c) [...]

2 – A entidade competente para receber o depoimento adverte, sob pena de nulidade, as pessoas referidas no número anterior da faculdade que lhes assiste de recusarem o depoimento.»

Assim, como em procedimentos penais pela prática de outros crimes, no caso de violência doméstica a vítima e outros familiares próximos do arguido podem recusar-se a depor como testemunhas, quer sejam ou não vítimas do crime. Podem, naturalmente, ser arrolados como

testemunhas e podem prestar declarações como tal, sujeitas ao dever de verdade que vincula todas as testemunhas. Mas têm o direito de se recusarem a prestar depoimento sem terem de justificar a sua recusa. Além disso, devem ser informadas do seu direito de recusa, caso contrário, o que declararem como testemunhas não será válido como prova.

Em Portugal existe a figura da suspensão provisória do processo como alternativa à submissão do processo a julgamento, aplicável em crimes puníveis com pena de prisão não superior a cinco anos, patamar onde se insere a violência doméstica prevista no artigo 152.º, n.º 1, do CP. No entanto, em processos por crime de violência doméstica, este processo é especialmente referido na lei, que estatui, no artigo 281.º, n.º 8, do CPP:

«Em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, o Ministério Público, mediante requerimento livre e esclarecido da vítima, determina a suspensão provisória do processo, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que se verifiquem os pressupostos das alíneas *b*) e *c*) do n.º 1.» Ou seja, não só há uma adequação do regime no caso de processo por crime de violência doméstica, como se verifica ainda uma suavização formal na aplicação no instituto, ao ser exigida a verificação de menos pressupostos do que os habituais para a aplicação do mesmo [apenas as alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 281.º do CPP, e já não as alíneas *a*), *d*), *e*) ou *f*), como resulta da mera leitura da lei].

A aplicação desta suspensão depende, nomeadamente, de pedido livre e informado da vítima, da inexistência de condenação anterior do arguido pela prática de crime da mesma natureza e da inexistência de aplicação anterior ao arguido desta suspensão provisória por crime da mesma natureza. Mas, ao contrário de outros crimes, não se exige aqui, por exemplo, que o grau de culpa não seja elevado.

Durante a suspensão, o arguido deve cumprir determinadas injunções e regras de conduta adequadas à situação para ver o processo penal arquivado no final da suspensão. Em caso de incumprimento, o processo penal segue para julgamento. Em caso de cumprimento, o ato criminoso

fica por averiguar judicialmente e, assim, por punir. Para todos os efeitos, o arguido não cometeu um crime.

O já indicado regime jurídico específico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas, constante da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, prevê uma série de apoios em benefício das vítimas, designadamente de caráter legal, psicossocial, psicológico ou psiquiátrico, financeiro, social e residencial. No entanto, não é certo que a vítima tenha um acesso efetivo a muitos destes apoios. Exemplos de apoios efetivamente implementados são a isenção de taxas moderadoras no acesso ao serviço nacional de saúde e de taxas de justiça no sistema judicial (quando a vítima pretende ter uma intervenção ativa no processo penal em curso). Além disso, o Ministério Público informa a vítima sobre o seu direito de pedir uma indemnização e como a fazer valer e sobre a existência de instituições públicas, associativas ou privadas que desenvolvem atividades de apoio às vítimas.

Na pendência de um processo criminal por violência doméstica não é obrigatório que a vítima seja representada por um advogado. A vítima não tem acesso a advogado pelo simples facto de ser vítima. Embora lhe seja garantido o acesso ao direito, a vítima só terá acesso a um advogado se pretender uma consulta jurídica ou uma intervenção efetiva no processo. Para o efeito, deve constituir um advogado ou requerer a sua nomeação oficiosa.

As atividades de formação específica sobre violência doméstica têm merecido recentemente um interesse especial por parte das polícias e das profissões forenses, não só no que se refere às atualizações legislativas, mas também às melhores práticas para lidar com uma vítima. Por exemplo, a forma de se dirigir a uma vítima, a necessidade de espaços reservados para que ela possa falar confortavelmente, como detetar sinais de medo, etc., tudo isto exige uma atenção e, portanto, um esforço formativo específico.

Os juízes e os magistrados do Ministério Público recebem formação contínua ao longo das suas carreiras, também em questões de violência doméstica. Nas polícias portuguesas tem havido um forte investimento

na formação nesta área . Também a Ordem dos Advogados tem ministrado formação neste tema aos seus membros.

Há a perfeita noção de que este é um crime específico que obriga a arregimentar uma série de áreas transversais de competências de atuação/intervenção, o que torna patente a necessidade de formação contínua dos diferentes profissionais ligados à perseguição penal pela prática deste crime.

Parte II

Violência Doméstica no Direito Penal Norueguês – Uma Visão Geral

Jørn Jacobsen, Ingrid Løining Ørum e John Reidar Nilsen¹²

1. Características do Sistema e tipo legal de crime

Como se desenvolveu historicamente a regulamentação penal norueguesa relativa à violência doméstica? No Código Penal de 1842, a violência doméstica foi criminalizada, em parte, através de crimes que visavam a violência de forma mais geral e, em parte, através de certas seções do Código relativas, especificamente, às relações familiares¹³. Em 1902 foi promulgado um novo Código Penal contendo, no capítulo intitulado «Crimes relativos às relações familiares», um delito específico sobre maus-tratos nas relações domésticas (artigo 219)¹⁴. O delito continha duas alternativas: criar uma situação de necessidade para um membro do agregado familiar ao não prestar os devidos cuidados; e violar os seus deveres em termos de maus-tratos e abusos contra uma pessoa incapaz de se defender. A julgar pela extensão da prática do Supremo Tribunal, o delito parece não ter sido muito utilizado, especialmente nas suas

¹² Os autores, aqui listados por ordem alfabética de sobrenome, são coautores deste relatório.

¹³ Cf. Código Penal de 1842, i. e., arts. 17, 20 e 22.

¹⁴ Cf., i. e., o trabalho preparatório final *Udkast/Motiver* (1896), pp. 202-205.

primeiras décadas, nem tão pouco recebeu grande atenção por parte da literatura académica¹⁵.

No final do milénio, a violência doméstica entrou mais na agenda da política, na prática jurídica e na literatura académica¹⁶. Em 2001 foi criada uma comissão com a tarefa de recolher informação sobre a violência contra as mulheres na Noruega, incluindo a regulamentação legal e o tratamento de tais casos no sistema de justiça criminal. Entre as propostas da comissão no seu relatório NOU 2003:31, intitulado «O Direito a uma Vida sem Violência», foi sugerido um novo crime visando a violência contra as mulheres¹⁷. O Ministério da Justiça deu seguimento ao relatório. No entanto, em consonância com a opinião do Diretor do Ministério Público, em vez de criar um delito completamente novo, o Ministério optou por reformar o delito existente no Código Penal de 1902, no seu artigo 219¹⁸. Contrariamente à sugestão da comissão, e em linha com a opinião da Comissão de Justiça do Parlamento, o legislador

¹⁵ Cf. i. e., Urbye (1909).

¹⁶ Ainda assim, *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) Om lov om oppheving av løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv. (eget straffebud mot vold i nære relasjoner mv.)*, p. 31, afirma que, nos casos relativos à violência doméstica, os crimes gerais foram mais frequentemente utilizados do que o Código Penal de 1902 (Código Penal Civil Geral de 22 de maio de 1902, n.º 10), art. 219. A violência nas relações domésticas seria considerada uma circunstância agravante, cf. o Código Penal de 1902, art. 232, e *Ot.prp. nr. 79 (1988-1989) Om endringer i straffeloven og straffeprosessloven m.m (skjerperte strafferammer for voldsforbrytelser, straff for innførsel av pornografi, styrking av domstolenes fagkyndighet i saker om økonomisk kriminalitet, raskere behandling av straffesaker m.m)*, p. 47.

¹⁷ Cf. *NOU 2003: 31 Retten til et liv uten vold – Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*, p. 146. A comissão que preparou o novo Código Penal, que tinha apresentado um dos seus principais relatórios no ano anterior, tinha uma opinião diferente e sugeriu não manter o delito existente, considerando os delitos gerais contra a violência como suficientes, cf. *NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkomisjonens delutredning VII*, pp. 407-408.

¹⁸ Cf. *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*. Para uma visão geral do artigo 219 do Código Penal de 1902 após a reforma e a prática do Supremo Tribunal, cf. Sæther (2016), pp. 516-549.

optou por um crime de género neutro que também proporcionasse proteção às crianças enquanto vítimas de violência doméstica¹⁹. Este foi posteriormente incluído no artigo 282 do Código Penal de 2005, onde foram feitas apenas algumas pequenas alterações. Voltaremos à formulação atual do delito no próximo Ponto deste relatório.

O desenvolvimento de convenções internacionais e documentos relacionados desempenhou um papel significativo no desenvolvimento de regulamentação legal e de outros meios para combater a violência doméstica na Noruega²⁰. Por norma, o país procura cumprir com as suas obrigações internacionais, em particular em matéria de direitos humanos e também de violência doméstica. Assim, a importância do cumprimento das obrigações da Noruega em consonância com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) é frequentemente enfatizada em trabalhos preparatórios, planos de ação e outros documentos públicos²¹, Mencione-se igualmente a Convenção sobre a Criança, que reforçou a proteção das crianças contra a possibilidade de serem vítimas de violência doméstica²². Os desenvolvimentos a nível internacional

¹⁹ *Innst. O. nr. 72 (2004-2005)*, p. 58; ver também a proposta do Ministério da Justiça em *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 39. Para mais informações sobre os antecedentes e a justificação legislativa da disposição atual, cf. i. e., Aas e Andersen (2017).

²⁰ Cf. i. e., *NOU 2003: 31*, pp. 19-20 e, mais recentemente, na proposta de plano para um envolvimento reforçado no combate à violência nas relações domésticas, *Prop. 36 S (2023-2024) Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028) Trygghet for alle*, pp. 24-26, para uma visão geral recente das convenções internacionais relevantes e outros regulamentos e documentos.

²¹ Cf., i. e., *Prop. 36 S (2023-2024)*, pp. 24-26, para uma visão geral das obrigações internacionais nesta área.

²² Cf., sobre este tópico, i. e., Grønning (2013), e mais genericamente sobre a Convenção da Criança, Fornes/Nylund/Sperr (2023). Esta convenção tem sido, por exemplo,

também colaboraram com desenvolvimentos nacionais específicos a este respeito. Por exemplo, em 2014, a Constituição do Reino da Noruega (doravante designada por «a Constituição») foi sujeita a reforma, ligando estreitamente o seu catálogo de direitos individuais aos direitos humanos internacionais, em particular à CEDH²³. Ao mesmo tempo, deve ter-se em mente que muitas das ideias-chave destes documentos, tais como a igualdade entre homens e mulheres e o acesso das mulheres à sociedade – política e trabalho incluídos –, têm influenciado a sociedade norueguesa há já algum tempo²⁴. Além disso, o movimento das mulheres e de outros grupos ativistas colocaram – com sucesso – grande ênfase nas respostas estatais e legais para promover as suas ideias e ambições²⁵.

Como resultado desse envolvimento político e da investigação nesta área, a violência doméstica é claramente reconhecida e levada a sério enquanto problema social na Noruega atualmente. Há um reconhecimento crescente de que a violência doméstica é um desafio significativo para a sociedade norueguesa²⁶. A amplitude da violência doméstica é estimada através, por exemplo, de relatórios, muitos deles encomendados e/ou financiados pelo Estado. Em 2023, o Ministério da Justiça recebeu dois relatórios sobre violência doméstica – o primeiro respeitante à prevalência da violência doméstica e o segundo estimando os custos

referida na interpretação das regras relativas à cumplicidade em casos de violência doméstica, ver o Ponto 2 abaixo.

²³ Cf. Aall (2021) e Aall (2022).

²⁴ Por exemplo, a Noruega foi um dos primeiros países a introduzir o direito geral de voto das mulheres, algo que aconteceu gradualmente no período entre 1901 e 1913.

²⁵ Alguns autores descreveram isso como uma forma de «feminismo de Estado», cf., i. e., Hernes (1987). Para uma discussão sobre a utilização de «estratégias legais» para enfrentar a violência doméstica, cf. Dullum e Bakketeig (2017).

²⁶ Isto inclui vários estudos sobre a violência doméstica como um fenómeno social e um problema regulatório. Cf., i. e., Skjørten *et al.* (2019) e Bredal, Eggebø e Eriksen (2020).

anuais da violência doméstica para a sociedade norueguesa²⁷. Tanto a prevalência como os custos se revelaram elevados, e o relatório sobre os custos estimou que a violência familiar custa anualmente à sociedade norueguesa aproximadamente 8,5 mil milhões de euros²⁸. O Serviço Nacional de Investigação Criminal (Kripos) também fornece estatísticas sobre crimes denunciados à polícia. Os casos não denunciados à polícia não são incluídos nestas estatísticas; porém, estes números fornecem uma visão geral da situação da violência doméstica na linha de trabalho da polícia e do Ministério Público. Outros operadores, como os abrigos para mulheres e a Fundação Alternativa à Violência, também fornecem estatísticas. O problema foi considerado de dimensões particularmente consideráveis, por exemplo, nas comunidades Sami²⁹. Note-se que estes relatórios e planos de ação definem a «violência doméstica» de forma um pouco diferente. Alguns, como o relatório de custos, utilizam a definição do Código Penal Norueguês³⁰. Outros usam uma definição mais ampla – e que é, provavelmente, a mais comum. De qualquer forma, não existe qualquer desacordo sobre o facto de a violência doméstica ser um desafio significativo para a sociedade norueguesa, o que também levou a um reconhecimento político da necessidade de respostas abrangentes³¹.

Que políticas e estratégias públicas existem, então, na Noruega para combater a violência doméstica e que tipo de programas preventivos existem? Diversas políticas e estratégias públicas têm sido implementadas para combater a violência doméstica, o que pode ser demonstrado pelo plano de ação do Governo contra a violência doméstica. Este plano

²⁷ Cf. Dale *et al.* (2023), pp. 100-109, e Pedersen *et al.* (2023).

²⁸ Pedersen *et al.* (2023), em particular pp. 104-108.

²⁹ Cf., i. e., Eriksen (2020).

³⁰ Cf. Pedersen *et al.* (2023), pp. 4-5.

³¹ Cf., i. e., as considerações do ex-Ministro da Justiça Knut Storberget, in Storberget (2010).

identifica vários meios a aplicar, incluindo meios preventivos, reforço dos serviços públicos às vítimas de violência doméstica e melhoria da justiça criminal³². De acordo com esses planos, foram aplicados vários meios diferentes, incluindo programas de investigação e respostas de direito penal, como o aumento do nível de punição para a violência doméstica, algo a que voltaremos mais à frente.

Não existe, porém, uma única lei que aborde a violência doméstica como um problema social de forma global. Não existe tradição na Noruega de tal técnica legislativa. As questões jurídicas relevantes para o direito penal, tal como as formas e os níveis de punição para a violência doméstica, são regulamentadas no Código Penal, enquanto as questões relacionadas com o processo penal, como o direito a advogado da pessoa lesada, são abordadas no Código de Processo Penal, os meios administrativos são tratados nos Códigos Administrativos e a restituição à vítima no Código de Responsabilidade Civil. Da mesma forma, abordar a violência doméstica a nível político envolve vários ministérios, não apenas o Ministério da Justiça e Segurança, mas também o Ministério da Criança e da Família e o Ministério da Saúde e Serviços de Cuidados, o que requer diálogo e coordenação. Recentemente, foi destacada a necessidade de uma melhor comunicação e coordenação entre estas instituições³³.

No que diz respeito aos princípios e sistemas conceptuais do direito penal norueguês relevantes para a compreensão da regulamentação penal da violência doméstica, este último é caracterizado como uma ordem de direito civil de estilo continental, sendo, portanto, o princípio

³² Cf. Plano de Ação (2021), veja também o plano de acompanhamento em *Prop. 36 S (2023-2024)*, cf. aqui pp. 26-31 para uma visão geral dos planos de ação, relatórios e documentos e políticas públicas.

³³ *Prop. 36 S (2023-2024)*.

da legalidade um princípio fundamental³⁴. De acordo com o artigo 96 da Constituição norueguesa, os tribunais têm pouca margem de manobra quando se trata de adaptar o Código Penal a novos casos e desenvolvimentos, devendo manter-se fiéis à redação da infração. Contudo, o Supremo Tribunal procedeu ao desenvolvimento da regulamentação penal da violência doméstica em alguns aspetos como, por exemplo, no que diz respeito à cumplicidade³⁵. Já no que diz respeito ao nível de condenação, os tribunais são um pouco mais livres, mas também nesta área permanecem fiéis à legislação e às premissas nos trabalhos preparatórios³⁶. Tradicionalmente, o direito penal norueguês – e nórdico, em geral – tem sido caracterizado por níveis moderados de punição, sendo que a importância do princípio do dano e a utilização de outros meios sociais para enfrentar os problemas sociais e a criminalidade tem sido, igualmente, sublinhada³⁷. Contudo, nas últimas décadas, tem havido um impulso no sentido da aplicação de níveis mais elevados de punição nas áreas dos crimes sexuais e da violência, incluindo a violência doméstica³⁸. Além disso, embora os principais objetivos do direito penal norueguês tenham sido os da retribuição e da dissuasão, ou seja, os do direito penal clássico, há hoje uma ênfase mais forte na aplicação de meios preventivos, incluindo a perda de direitos do infrator como forma de punição, algo a que voltaremos no Ponto 3, abaixo.

O delito tem hoje a seguinte redação:

³⁴ Para uma visão geral do direito penal norueguês em inglês, cf. Jacobsen (2023). Para uma análise aprofundada do direito penal norueguês, cf. Gröning/Husabø/Jacobsen (2023).

³⁵ Cf. abaixo no Ponto 2.

³⁶ Cf., i. e., Gröning/Husabø/Jacobsen (2023), pp. 692-720.

³⁷ Cf., por exemplo, no que diz respeito ao código penal contemporâneo: *Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)*, pp. 88-93.

³⁸ Cf., i. e., *Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)*, p. 17, e o Ponto 3 abaixo.

Artigo 282. Abuso em relacionamentos próximos

Será aplicada pena de prisão até seis anos a quem, através de ameaças, força, privação da liberdade, violência ou outros tratamentos degradantes, abusar grave ou repetidamente de

- a. um atual ou ex-cônjuge ou coabitante,
- b. um parente em linha direta, ou um parente atual ou ex-cônjuge ou coabitante em linha direta,
- c. um parente em linha direta de ascensão,
- d. um membro da sua família, ou
- e. qualquer pessoa sob o seu cuidado.

Quando alguém é considerado culpado de um ato criminoso nos termos do artigo 282, primeiro parágrafo, alínea *b*), o tribunal deve considerar se deve ser imposta uma ordem de restrição nos termos do artigo 57.

Além disso, existe um artigo específico para casos de abuso agravado, que aumenta a pena máxima, com a seguinte redação:

Artigo 283. Abuso agravado em relacionamentos próximos

A pena para abuso agravado em relações próximas é de prisão até 15 anos. Ao determinar se o abuso é agravado, será dada especial atenção ao facto de este ter resultado em danos corporais consideráveis ou morte, bem como

- a. a sua duração,
- b. se foi infligido de uma maneira particularmente dolorosa ou resultou em dor considerável, ou
- c. se foi cometido contra uma pessoa indefesa.

a) Relações protegidas

Começemos por esclarecer quem pode ser vítima de violência doméstica. De acordo com o artigo 282, primeiro parágrafo, alíneas *a*) a *e*),

existe um vasto leque de pessoas que podem ser consideradas vítimas de violência doméstica. A alínea *a*) indica que o atual ou ex-cônjuge ou companheiro do infrator está protegido pela infração. A alínea *b*) inclui neste grupo «um parente em linha direta, ou parente atual ou ex-cônjuge ou coabitante em linha direta», basicamente os filhos ou netos do infrator ou do seu atual ou ex-companheiro, inclusive enteados. A alínea *c*) inclui um parente em linha direta de ascendência, ou seja, principalmente os pais do infrator. A alínea *d*) adiciona membros do domicílio do infrator aos grupos protegidos. Pode ser, por exemplo, um inquilino que aluga um quarto ou um estudante de intercâmbio que mora na casa por um determinado período. Finalmente, a alínea *e*) inclui qualquer pessoa sob os cuidados do infrator.

O conjunto completo de pessoas protegidas pela infração não é muito claro. O critério da alínea *d*), por exemplo, relativo ao «agregado familiar», está sujeito a interpretação, tal como o limite inferior de «coabitante», na alínea *a*). Uma questão discutida é, por exemplo, se os jovens que estão numa relação romântica são – e se não, se deveriam ser – protegidos pela infração³⁹. Uma questão relacionada é se os parceiros íntimos que não partilham ou partilharam residência com o parceiro violento estão ou deveriam estar protegidos por este crime⁴⁰. Quanto à alternativa na alínea *e*), alguém sob os cuidados do infrator, este é um grupo indefinido e é difícil determinar os limites deste grupo com base nas fontes legais disponíveis.

³⁹ Cf., i. e., Skyberg (2023).

⁴⁰ Cf., com especial referência à Convenção de Istambul, Ørum (2023).

b) Condutas puníveis

Esclareceremos de seguida quais os atos contra tais indivíduos que são considerados violência doméstica, segundo o artigo 282⁴¹. A redação do tipo legal do artigo 282 não oferece grande clareza, dado que este é composto por vários elementos que não estão claramente relacionados entre si⁴². O critério-chave na sua definição, é o requisito de «abuso». Contudo, para se considerar se este critério é cumprido, é necessário analisar dois critérios relacionados: primeiro, a vítima tem de ter sido sujeita a algum tipo de «violação», que, por sua vez, tem de ser «séria» ou «repetida».

O primeiro destes dois critérios iniciais, que exige que tenha havido alguma forma de «violação» na relação, implica que deve ter ocorrido algum tipo de maus-tratos na relação entre o alegado agressor e a sua vítima. A redação menciona explicitamente ameaças, força, privação de liberdade e violência. Todas estas hipóteses encontram referência noutros delitos/capítulos do Código Penal. Muitos dos casos mais graves de violência doméstica na prática judicial norueguesa são claramente abrangidos por estas hipóteses.

Além disso, as hipóteses específicas mencionadas são complementadas por outra mais abrangente, nomeadamente «outro tratamento degradante» ou «outra violação», que seria uma tradução mais direta da redação norueguesa. Esta formulação não implica propriamente um limite ao tipo de maus-tratos que poderá ser considerado, desde que esta seja relevante para a consideração sobre se o abuso é alvo de consideração no artigo 282. Este critério suplementar torna, portanto, desnecessária a

⁴¹ Cf. mais sobre o crime em, i. e., Jacobsen/Gröning (2020), pp. 75-83.

⁴² Por tais razões, vários autores criticaram a definição da infração, cf., i. e., Øyen (2019) e Gröning/Jacobsen (2021).

discussão detalhada dos limites dos critérios «ameaças, força, privação de liberdade, violência».

Para que um ato seja considerado uma «violação», de acordo com esta alternativa, não precisa de ser (de outra forma) um ato criminoso em si. O objetivo da hipótese suplementar foi precisamente o de permitir que um vasto leque de violações fosse tido em conta, para que os tribunais pudessem ponderar a complexidade da violência doméstica ao avaliar tais casos. Em particular, pretendeu permitir que o tribunal levasse em consideração a «violência psicológica». O facto de os trabalhos preparatórios não serem muito desenvolvidos quanto a este ponto continua, no entanto, a revelar-se um obstáculo⁴³.

A formulação aberta do critério «violação(ões)» permite a inclusão de muitas formas diferentes de abuso. Aqui, os trabalhos preparatórios fornecem algumas orientações⁴⁴. É, por exemplo, claro que a violação de uma ordem de restrição é uma forma relevante de «violação». Uma vez que não é necessário que o ato seja criminalizado, o uso, por exemplo, de expressões degradantes pode também constituir uma violação enquadrável no âmbito da disposição. Controlar o cônjuge de forma negativa pode igualmente sê-lo, assim como a falta do cuidado devido aos filhos. O facto de uma criança testemunhar violência contra outros membros da família é também considerado uma violação contra a criança⁴⁵. Da mesma forma, a violência contra o animal de estimação da família, dado que pode, por exemplo, ser muito stressante para uma criança. Um requisito

⁴³ A Convenção de Istambul define «violência psicológica» como «a conduta intencional que visa prejudicar gravemente a integridade psicológica de uma pessoa através de coerção ou ameaças», cf. art. 33. Nenhuma referência específica a isto é, porém, feita nas fontes jurídicas norueguesas – a infração norueguesa foi redigida antes da promulgação da Convenção em 2011. A Noruega ratificou a convenção em 2017, dois anos após a entrada em vigor do novo código.

⁴⁴ Cf., i. e., *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 45.

⁴⁵ Cf., i. e., *Rt. 2010 p. 949. Sæther (2016)*, p. 532, apelida-a de «abuso indireto».

mínimo para que haja uma «violação» é que o ato praticado tenha algum nível de caráter ou efeito negativo sobre a vítima. Os tribunais enfrentam por vezes uma tarefa desafiadora na definição dos limites neste caso. Um caso no extremo inferior do espectro foi um caso em que uma mãe, entre outros atos, chamou os seus filhos de *bortskjemte drittunger* (basicamente, «crianças mimadas»). De acordo com o Supremo Tribunal, tais atos exigiam que se considerasse se se tratava realmente de abuso contra as crianças ou de uma «reação a um comportamento que proporcionasse motivos razoáveis para uma reação verbal»⁴⁶.

Conforme demonstrado, o critério inicial relativo à(s) violação(ões) da suposta vítima não contribui grandemente para esclarecer quais os atos que implicam uma violação do artigo 282. Passando para o segundo dos dois critérios iniciais, este consiste em duas hipóteses, exigindo que a violação seja «grave» ou «repetida». Para que a violação seja considerada «grave», a violação deve ser séria – por exemplo, violência grosseira resultando em danos excessivos à sua vítima⁴⁷. Contudo, para que haja violações «repetidas», basta que tenham ocorrido duas violações, possivelmente diferentes. A prática judicial mostra que muitos casos consistem numa série de violações, como ameaças, controlo da vítima de diversas formas, abuso psicológico em termos de assédio e tratamento humilhante, e em causar danos materiais, por exemplo, danificando coisas pertencentes à vítima. Portanto, o segundo critério em particular não contribui muito para delimitar o delito.

Por fim, deverá considerar-se se os critérios gerais relativos ao «abuso» são cumpridos. Este critério deverá, de acordo com a prática do Supremo Tribunal, ser entendido como exigindo que tenha sido

⁴⁶ Cf. HR-2019-1936-U, art. 20.

⁴⁷ Para um exemplo de um caso de violência doméstica como resultado de uma violação «grave», cf. Rt. 2014 p. 695.

estabelecido um «regime» de contínua insegurança e medo da violência⁴⁸. Assim, deve ser atingido um certo limite. Casos esporádicos de violência sem qualquer ligação interna entre estas violações não serão, por norma, qualificados como uma questão de «abuso»⁴⁹. Os casos mais típicos são aqueles em que o agressor submete a vítima a violência grosseira e/ou ameaças graves durante um longo período de tempo.

Contudo, é importante notar que os casos abrangidos pelo artigo 282 são de natureza diversa. Não existe, por exemplo, qualquer exigência de que a vítima tenha sido sujeita a violência física e/ou ameaças graves. O delito também pode ser considerado em casos que consistam apenas em violência psicológica, mesmo que, nesses casos, o limiar de condenação seja mais elevado⁵⁰. Além disso, em alguns casos, a exploração de uma vítima numa posição socialmente vulnerável devido, por exemplo, à imigração, à falta de competências linguísticas e de integração social, e a desafios sociais semelhantes, desempenha um papel no abuso. No caso HR-2020-1345-A, por exemplo, um dos «abusos psicológicos» destacados consistiu na ameaça do agressor de enviar a vítima, a esposa do agressor, de volta para Marrocos⁵¹. Ademais, há casos em que as crianças são sujeitas à violência como parte da sua educação (algo contra o que existe uma proibição categórica na Noruega, e a que voltaremos mais à frente) e casos relativos à negligência dos pais e à falta de cuidado da criança, incluindo falha em informar e colaborar com os serviços de saúde⁵². Além disso, os espectadores da violência dos seus cônjuges contra os filhos foram responsabilizados criminalmente como cúmplices

⁴⁸ Cf., i. e., HR-2019-621-A, art. 18.

⁴⁹ Cf., igualmente, Sæther (2016), p. 528, mencionando Rt. 2012 p. 835, como um exemplo.

⁵⁰ Cf. Rt. 2013 p. 879, art. 31.

⁵¹ Cf. HR-2020-1345-A, art. 15.

⁵² Cf. mais informações abaixo.

(«passivos») do crime (algo a que voltaremos, igualmente, mais à frente). Até agora, registaram-se também alguns casos relacionados com o controlo económico⁵³. Sobre violações sexuais falaremos mais abaixo.

Esta variedade de casos, com diferentes níveis de gravidade, mostra a importância da avaliação global da(s) violação(ões) da vítima e se estas implicam um «regime» do tipo mencionado, necessário para considerar o caso um crime de violência doméstica. Nesta avaliação, vários aspetos adicionais do caso específico devem ser levados em consideração, como a natureza da relação entre o alegado agressor e a vítima e se, por exemplo, as violações ocorreram na casa da vítima.

Face ao que foi exposto até agora, a diferença entre o crime de violência doméstica e outros crimes cometidos contra pessoas poderia ser descrita da seguinte forma: em comparação com outros crimes, existe um limiar mais elevado para a condenação por violência doméstica, como visto dos critérios explicados acima (nomeadamente, o requisito de «abuso»). Da mesma forma, a violência doméstica é considerada um crime mais grave do que, por exemplo, a mera agressão física. Se um caso de violência física ou ameaças for considerado uma questão de violência doméstica, resultará numa punição mais severa do que se não o fosse, algo a que retornaremos⁵⁴. Neste último caso seria, normalmente, apenas utilizado o artigo 282, sobre violência doméstica. Por outras palavras, por norma não se indiciaria e condenaria o infrator por violação do artigo 282 e outros crimes violentos, ameaças e/ou outras violações puníveis. Relevantes para o crime de violência doméstica são, também – como mencionado acima – formas de agir que não são criminalizadas em si. Isto significa que a infração no artigo 282 pode ser vista como um alargamento da criminalização quando comparada com outros crimes gerais.

⁵³ Cf., de todo o modo, HR-2020-1345-A, art. 15, para um exemplo.

⁵⁴ Cf. também o Ponto 3 abaixo, sobre o nível de punição da violência doméstica.

No que diz respeito à relação do artigo 282 com outros crimes, destaca-se um tipo particular de crime. O Capítulo 26 do Código Penal trata de crimes sexuais e identifica vários crimes contra indivíduos⁵⁵. Crimes deste tipo são, também, claramente relevantes para o crime de violência doméstica, mesmo que não sejam explicitamente mencionados no texto do último. Os crimes sexuais são considerados particularmente graves e punidos severamente na Noruega. De acordo com os trabalhos preparatórios, os crimes sexuais contêm «elementos que não serão totalmente cobertos» pelo artigo 282⁵⁶. Portanto, as acusações, que na Noruega são importantes para a forma como o caso será tratado pelo tribunal, consideram geralmente violência doméstica e crimes sexuais como crimes diferentes: se o caso envolver apenas abuso sexual, o agressor será apenas indiciado por crimes sexuais. Se um homem sujeita a sua parceira, por exemplo, a abuso físico, ameaças e violações sexuais, este deve ser acusado e condenado tanto por abuso doméstico como por crimes sexuais⁵⁷.

O crime na Noruega é neutro em termos de género, o que significa que tanto as mulheres como os homens podem ser vítimas de violência doméstica. Como mencionado acima, uma das razões para tal foi a de garantir a proteção das crianças face ao crime de violência doméstica. Regra geral, o limite para a utilização do crime em questão é significativamente inferior quando a vítima é uma criança. A este respeito, é importante que o castigo corporal contra crianças seja genericamente proibido: o Código Infantil norueguês, no seu artigo 30, proíbe todas as formas de abuso físico contra crianças, mesmo quando praticado com a intenção de a criar⁵⁸. Isto implica que tal abuso físico é claramente relevante

⁵⁵ Cf., i. e., Jacobsen (2020).

⁵⁶ Cf. *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 41.

⁵⁷ Cf., igualmente, i. e., Sæther (2016), pp. 525-526.

⁵⁸ Cf. o Código relativo às crianças e aos pais (Código Infantil), 8 de agosto de 1981, n.º 7.

para o crime de violência doméstica. Utilizar linguagem humilhante e/ou «punir» as crianças de formas inaceitáveis (por exemplo, através de restrições alimentares, exclusão da sala de estar ou de outros espaços familiares, ou controlo extensivo da criança) constituem outros exemplos de violações a considerar ao avaliar se a criança é vítima de violência doméstica. Ademais, podem ser tidos em conta atos que possam ser angustiantes ou causar medo ou tristeza à criança, tais como ameaçar matar o animal de estimação da criança/família. Também a falta de cuidados ou de apoio físico, médico ou emocional pode ser relevante neste sentido⁵⁹. E, se a criança for testemunha de violência contra outros membros da família, conforme mencionado acima, isso será considerado uma violação da própria criança.

Para que a infração seja considerada crime, o infrator deverá ter agido com dolo. Deve notar-se que o dolo no direito penal norueguês (ver artigo 22 do Código Penal) abrange não apenas atos intencionais em sentido estrito, mas também casos em que o resultado é provável para o infrator, ou em que o infrator se conformou com tal resultado, dado que isso iria acontecer⁶⁰. Portanto, a definição de dolo é bastante ampla. Prejudicar negligentemente o cônjuge, por exemplo, não é relevante para o crime de violência doméstica⁶¹, mesmo que isso aconteça como resultado negligente de o agressor ficar irritado e descontrolado numa discussão entre os cônjuges. Contudo, nesses casos, o comportamento agressivo pode, por si só, ser relevante para o artigo 282. Além do mais,

⁵⁹ Um caso que chamou muita atenção do público, por exemplo, dizia respeito à falha contínua de uma mãe em garantir tratamento médico para o seu filho que sofria de anorexia, e que morreu em consequência disso. A mãe foi condenada por violência doméstica grave, de acordo com o art. 282. Cf. HR-2019-1675-A.

⁶⁰ Cf. Grøning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 221-260.

⁶¹ Nesses casos, outras infrações, como as relativas à causa negligente de lesões corporais graves (§ 280), à morte de outra pessoa (§ 281), ou a violação gravemente negligente (§ 294), podem ser relevantes.

se a violência doméstica intencional resultar em consequências graves causadas por negligência, isso pode ter impacto na punição do crime (algo a que retornaremos)⁶².

A tentativa de violência doméstica é criminalizada (cf. a regra geral relativa às tentativas do artigo 16)⁶³. No entanto, se, por exemplo, o infrator, furioso, tiver tentado várias vezes causar danos físicos ao seu parceiro (mas não houver conseguido), este comportamento será em si uma violação relevante ao artigo 282: este será semelhante a comportar-se de forma ameaçadora e, portanto, contribuiria para formar aquele tipo de regime de medo e insegurança que o crime visa. Além disso, a cumplicidade também é criminalizada (cf. a regra geral relativa à cumplicidade no artigo 15)⁶⁴. Não obstante a expectativa de que a cumplicidade tivesse pouca importância prática nesta área⁶⁵, a utilização e o desenvolvimento da doutrina da chamada cumplicidade passiva pelo Supremo Tribunal tornaram-na parte importante – e muito discutida – da regulamentação penal da violência doméstica, principalmente nos casos em que um membro da família, por exemplo um progenitor, não interveio contra o abuso de uma criança cometido pelo coprogenitor⁶⁶. A este respeito, foi feita referência ao artigo 104 da Constituição sobre os direitos da criança, bem como à Convenção da Criança. Para se ser condenado por cumplicidade nesses casos não é necessário estar-se presente no momento do

⁶² Cf. Ponto 3 abaixo.

⁶³ Cf. Grønning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 356-391.

⁶⁴ Cf. Grønning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 317-355.

⁶⁵ Cf. *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 41.

⁶⁶ Alguns dos casos aqui relevantes dizem respeito a padrastos, cf., i. e., HR-2019-561-A e HR-2019-2205-A. Sobre esta questão, cf. também, i. e., Norberg (2011), Øyen (2014) e Bergsjø (2021). Sobre a cumplicidade passiva no direito penal norueguês, cf. Grønning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 351-354.

abuso, basta que se tenha conhecimento dele⁶⁷. A lei norueguesa ganhou recentemente mais uma opção em relação aos pais «espontâneos»: o artigo 196 sobre o dever de evitar certos crimes foi alterado em 2020 para que um progenitor possa também tornar-se criminalmente responsável por não ter evitado um crime, ainda que denunciá-lo resultasse em que o seu companheiro ficasse sujeito a investigação criminal, processo e punição⁶⁸. A pena prevista nesta disposição tem a duração máxima de um ano de prisão. Esta última mudança na lei pode, assim, abrir-se a uma potencial solução intermédia, com uma pena máxima muito mais branda do que a «cumplicidade passiva» poderia implicar.

2. Punição e outras reações à violência doméstica

Qual a punição para a violência doméstica⁶⁹? De acordo com o artigo 282, a pena é de prisão entre 14 dias e seis anos. Se o caso for grave e, portanto, abrangido pelo artigo 283 relativo à violência doméstica grave, a pena máxima aumenta para 15 anos de prisão. O atual nível de penas resulta do reconhecimento pelo legislador da necessidade de aumentar o nível daquelas aplicadas à violência doméstica, à semelhança do que acontece com outras formas de violência⁷⁰. Aquando da reforma deste crime em 2005 (cf. Ponto 1 acima), a pena máxima para infrações

⁶⁷ Cf. HR-2020-1343-A, arts. 13-24.

⁶⁸ Cf. art. 196, quarto parágrafo, e *Lov om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.) av 12. april 2020*, cf. *Innst. 41 (2020-2021)*, p. 5. Cf. igualmente o art. 4 sobre o dever de evitar a violência doméstica.

⁶⁹ Sobre este assunto, cf., i. e., Sæther (2016), pp. 535-547.

⁷⁰ Cf. *Lov av 25. juni 2010 nr. 46 m endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd)*, e os trabalhos preparatórios relativos.

ordinárias foi aumentada de dois para três anos. Em 2010, esta foi novamente aumentada, para quatro anos, e depois, no Código Penal de 2005, para seis anos. No caso da violência doméstica grave, este valor aumentou de quatro para 15 anos de prisão.

Como regra principal, a verificação do crime resulta em pena de prisão incondicional⁷¹. Uma sentença (completamente) condicional, cf. o artigo 34, dificilmente é uma opção em tais casos⁷². Em casos menos graves, a punição comunitária (artigo 48) pode ser uma opção, por exemplo, se as crianças sofrerem por o seu único progenitor ficar preso por um período mais longo. A utilização de alternativas à prisão é particularmente restrita se a vítima for uma criança. Exige «muito» não fazer uso da pena de prisão incondicional. Existem poucos ou nenhuns casos de violência doméstica de jovens (entre os 15 e os 18 anos) contra menores. Para esses infratores, porém, a punição dos jovens (artigo 52a) poderá ser uma opção.

Ainda sobre a duração da pena de prisão incondicional: na Noruega, as orientações do Supremo Tribunal fornecem pontos de partida importantes para a condenação por parte dos tribunais inferiores. O Tribunal identificou, para muitas infrações, um nível de punição «normal» ou padrão. Porém, os delitos constantes do artigo 282 variam significativamente quanto à sua gravidade, pelo que o Supremo Tribunal se absteve de prever uma punição «normal». Além disso, diversas considerações são relevantes na determinação da sentença em tais casos, entre elas a natureza e a gravidade do abuso e o período de duração do mesmo. A idade da vítima é, igualmente, de grande relevância: se esta for uma criança ou uma pessoa de idade avançada, isso tornará o caso claramente mais grave.

⁷¹ Cf., de forma geral, Gröning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 695-698.

⁷² Cf. também, i. e., HR-2023-475-A sobre a possibilidade de utilização de pena condicional para facilitar o tratamento da toxicod dependência.

Em linha com as instruções fornecidas pelo legislador, existem muitos exemplos de penas de prisão de um ano ou mais. Um exemplo recente é o caso HR-2023-675-U, respeitante a um homem indiciado por ter, durante um longo período (de 1995 a 2020), abusado física e psicologicamente da sua esposa, incluindo espancá-la, cuspir-lhe e chamá-la de «puta» e «retardada», algo testemunhado pelos seus filhos. Também eles terão sido sujeitos à violência quando, por exemplo, o homem os puxou pelos cabelos. O tribunal regional condenou-o a uma pena de prisão de três anos e seis meses, e a comissão de recurso do Supremo Tribunal não se opôs a essa sentença. O caso ilustra que, em casos de violência doméstica, as violações cometidas a diferentes indivíduos são, como ponto de partida, vistas como um único crime, dado que as vítimas pertencem ao mesmo grupo – por exemplo, à família do agressor⁷³. Poderá questionar-se a adequação da consideração em causa⁷⁴.

Se o infrator for condenado à pena de prisão – que, como dito, é a regra principal nesses casos –, cumprirá pena de prisão⁷⁵. Nesta situação, o caso do infrator é transferido para os Serviços Correccionais, que decidem quando e como a pena de prisão será cumprida⁷⁶. No direito

⁷³ Cf. Sæther (2016), pp. 526-527.

⁷⁴ Se o caso tivesse sido tratado como uma questão de violência de acordo com o delito geral relativo à violência (§ 271), haveria três delitos, um para cada uma das vítimas, cf. Gröning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 595-597.

⁷⁵ Cf. acima a pena incondicional como principal regra para condenação por violência doméstica.

⁷⁶ No que diz respeito à administração de penas de prisão no direito penal norueguês, cf., i. e., Gröning, Husabø e Jacobsen (2023), pp. 721-746.

penal norueguês, uma vez proferida a sentença de prisão, não existe opção de suspensão da pena, por exemplo, para fins de reabilitação⁷⁷. A alternativa é então que os tribunais condicionem a sentença, ou partes dela, ou utilizem outras opções relacionadas no Código Penal. Porém, como já referido anteriormente, devido à gravidade de tais crimes, isto não ocorre com frequência em casos de violência doméstica.

Que medidas de proteção (preventivas) estabelece o direito penal norueguês para casos de violência doméstica? Como (parte da) punição, o tribunal tem duas opções preventivas. Se o caso for muito grave e houver um risco significativo de violações futuras, uma opção é condenar o infrator à prisão preventiva (§ 40) em vez da forma tradicional de prisão. Noutros casos, o tribunal pode incluir a perda de direitos (§§ 56 e 57) como parte da punição. Particularmente relevante em tais casos é o § 57, que implica a proibição de contactar a vítima ou de visitar uma determinada área geográfica (nomeadamente onde a vítima vive). A vigilância eletrónica do movimento do infrator nesta área é uma opção nestes casos e tem sido muito discutida recentemente devido a vários casos em que mulheres foram mortas pelo seu anterior parceiro. Relativamente aos meios preventivos no direito policial e/ou no direito processual penal, a eles faremos referência mais abaixo.

Existem na Noruega programas de gestão de agressões para arguidos e agressores condenados? Os serviços correcionais e a lei de administração de penas têm, geralmente, uma forte orientação para a reabilitação. Quando alguém cumpre uma pena de prisão, o Serviço Correcional Norueguês oferece diferentes programas destinados a prevenir a reincidência, permitindo aos infratores, através das suas próprias iniciativas, alterar o seu comportamento criminoso com base na participação voluntária nestes. Embora nenhum dos programas seja diretamente

⁷⁷ Cf., no entanto, os arts. 458 e 459 do Código de Processo Penal para algumas exceções gerais.

concebido para reclusos condenados por violência doméstica, existem vários relevantes para este grupo e que incluem programas que tratam a violência e o controlo da raiva. O mesmo se aplica àqueles destinados a reclusos que cometeram crimes sexuais⁷⁸. A oferta de participação em programas aplica-se quando o condenado está preso e, igualmente, durante o seu regime de prova, quer este se traduza no cumprimento de pena na comunidade ou em liberdade condicional.

3. Questões processuais e preventivas

Começamos por algumas observações gerais sobre como a polícia norueguesa está organizada e quem tem a responsabilidade profissional pelas atividades de policiamento e pela função de ação penal. A distinção entre as atividades destinadas a prevenir e a evitar o crime por parte da polícia (doravante também designadas por atividades de policiamento)⁷⁹ e as atividades relacionadas com a investigação e os procedimentos criminais (doravante também designadas por investigação de crimes) é de particular importância na legislação norueguesa. Além de determinar quem detém a responsabilidade profissional geral pela realização das respetivas atividades e quem tem autoridade para empregar diversas medidas intrusivas como meio de combate ao crime, a distinção é também crucial para determinar se a base jurídica primária para as atividades é regulada pelo Código Policial ou pelo Código de Processo Penal.

⁷⁸ Para informações sobre os programas, cf. www.programbank.no.

⁷⁹ Atividades de policiamento referem-se à responsabilidade da polícia de manter a ordem e a segurança públicas e de proteger a segurança do indivíduo e do público em geral, se necessário, através do uso da força – isto é, referindo-se ao que em norueguês é conhecido como *polisier virksomhet*. De forma similar, cf. Nilsen (2022a), art. 3.3.

Uma característica distintiva da organização da polícia norueguesa é que a autoridade responsável pela ação penal é parte integrante da polícia (doravante designada por procuradores da polícia), cf. o artigo 55-A, primeiro parágrafo, n.º 3, do Código de Processo Penal. Este sistema, denominado *dual-track*, não só tem importância dentro da polícia como também determina quem detém a responsabilidade profissional pelos diferentes aspetos das operações policiais⁸⁰. A responsabilidade profissional pelas operações policiais segue, por um lado, a separação entre a função de investigação criminal e ação penal, e as restantes atividades policiais, incluindo o policiamento, por outro⁸¹.

São os procuradores da polícia que decidem e conduzem as investigações, cf. o artigo 67, primeiro parágrafo, e o artigo 225, primeiro parágrafo, do Código de Processo Penal, cabendo à polícia a investigação propriamente dita dos processos criminais⁸². O Chefe de Polícia, na qualidade de autoridade do Ministério Público e da polícia, tem autoridade de supervisão específica sobre os restantes procuradores da polícia, cf. o artigo 59, parágrafo primeiro, do Código de Processo Penal. Consequentemente, o Chefe de Polícia é responsável pelo tratamento dos casos criminais no distrito policial⁸³.

Cabe ao Diretor do Ministério Público, na sua qualidade de dirigente máximo da autoridade do Ministério Público, a responsabilidade profissional geral pelas atividades de investigação e ação penal da polícia, cf. o artigo 55, parágrafo primeiro, do Código de Processo Penal. Diariamente, esta responsabilidade é gerida pelos Ministérios Públicos

⁸⁰ Cf. Auglend (2016), pp. 102 e ss.

⁸¹ Cf. Kjelby (2023), pp. 114 e ss.

⁸² Cf. o Código relativo ao processo legal em casos criminais (Código de Processo Penal), 22 de maio de 1981, n.º 25.

⁸³ Para mais informações sobre a autoridade do Ministério Público na competência da polícia para iniciar e conduzir a investigação, cf. Kjelby (2022), pp. 52 -53.

Regionais, cf. o artigo 56, parágrafo segundo, do Código de Processo Penal. Isto significa que os procuradores da polícia (incluindo o Chefe de Polícia) estão diretamente subordinados aos Ministérios Públicos Regionais, cf. o artigo 58, parágrafo primeiro, do Código de Processo Penal, lido em conjugação com o artigo 57, parágrafo sexto, do mesmo Código.

Na Noruega, a autoridade do Ministério Público é uma autoridade executiva independente⁸⁴. Ninguém, incluindo o Governo, o Ministro da Justiça ou o Ministério da Justiça, pode instruir a autoridade do Ministério Público em casos individuais, cf. o artigo 55 do Código de Processo Penal⁸⁵. Consequentemente, apenas o Diretor do Ministério Público e os Ministérios Públicos Regionais têm autoridade para instruir os procuradores da polícia no tratamento dos processos criminais.

No que diz respeito às atividades de policiamento da polícia, incluindo prevenir e evitar o crime, a situação é diferente. Aqui, a responsabilidade geral pela condução das atividades é colocada no nível político, cf. o artigo 15, primeiro parágrafo, e o artigo 19 do Código Policial norueguês, que estabelecem que a polícia é «liderada pelo ministério determinado pelo Rei», podendo o ministério estabelecer regras e instruções para as atividades policiais⁸⁶. Consequentemente, a parte das operações policiais denominada policiamento está diretamente sujeita à governação e ao controlo político. A responsabilidade profissional por esta parte das operações é gerida pela Direção da Polícia Norueguesa, sob a liderança e o controlo diretos do Ministro da Justiça, cf. o artigo 15, segundo parágrafo, do Código Policial.

⁸⁴ Quaisquer diretrizes gerais para a condução de processos criminais devem ser fornecidas na forma de regulamentos, algo que teve lugar numa diretiva de ação penal separada, cf. *Påtaleinstruksen*, FOR-1985-06-28-1679.

⁸⁵ Cf. *Innst. 21 L (2019-2020)*. art. 1.4.

⁸⁶ Cf. o Código relativo à Polícia (Código Policial), 4 de agosto de 1995, n.º 53.

Esta descrição algo geral da organização da polícia ilustra a necessidade do estabelecimento de uma demarcação clara entre as atividades policiais relativas à resolução do crime e as atividades de policiamento (prevenir e evitar o crime). Dito isto, é um desafio estabelecer uma distinção nítida entre as atividades de policiamento e as relativas à resolução do crime. Em teoria, esta distinção é descrita afirmando que «[a] autoridade policial da polícia só pode, geralmente, ser invocada até que o ato criminoso tenha sido interrompido e o perigo de novos crimes tenha cessado»⁸⁷. Após este ponto, a base legal para a atividade deve ser procurada no Código de Processo Penal⁸⁸. Não quer isto dizer que possa ser feita uma distinção nítida entre atividades de policiamento e de ação penal que corresponda à distinção entre parar e investigar e punir crimes. O processo pode ser iniciado quando há «causa razoável para investigar se existem crimes», cf. o artigo 224, parágrafo primeiro, do Código de Processo Penal. Consequentemente, as atividades do Ministério Público podem prosseguir em paralelo com as operações policiais⁸⁹.

⁸⁷ Cf. Kjelby (2023), p. 263.

⁸⁸ Cf. Kjelby (2023), p. 263. Cf. também *NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern – Politimetoder i forebyggende øyemed*, art. 5.2, onde o Comitê de Método Policial (*Politimetodeutvalget*) discute a fronteira entre investigação e prevenção. A maioria expressa que as ações tomadas antes de haver suspeita de prática de uma infração penal são consideradas atividades preventivas. Cf. igualmente *Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*, art. d4, onde é explicado o conceito de investigação. O art. 4.5.2 da proposição expressa que a fronteira entre a investigação e outras atividades policiais é traçada com base nas diretrizes da circular n.º 3/1999 do Diretor do Ministério Público. Cf. ainda *NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*, art. 11.4.3.1, que afirma que a distinção entre investigação e atividades preventivas reside no facto de que a prevenção envolve ações tomadas pela polícia para prevenir a atividade criminosa e ocorre antes de um ato criminoso, enquanto a investigação é iniciada para esclarecer uma infração penal presumivelmente já cometida.

⁸⁹ Sobre o conceito de investigação, cf. Myhrer (2001), pp. 6-30.

Para uma diferenciação mais clara entre as responsabilidades da Direção da Polícia Norueguesa e as do Diretor do Ministério Público no que respeita às atividades da polícia, poderá ser útil estabelecer uma distinção com base nas diferentes estratégias e nos métodos utilizados pela polícia no combate ao crime. Estas atividades podem ser divididas em duas categorias principais: (1) prevenir e evitar o crime e (2) investigar o crime, categorias essas que refletem a distinção das responsabilidades profissionais da Direção da Polícia e do Diretor do Ministério Público. A distinção entre estes dois diferentes grupos de estratégias e de métodos pode ser explicada por um limiar temporal que marca a ausência de indicações objetivas e verificáveis de que uma infração penal foi ou está a ser cometida (crimes consumados e tentativas criminalizadas)⁹⁰.

Uma avaliação jurídica com vista a determinar se existem indícios objetivos e verificáveis deve começar com aquilo em que a polícia ou os agentes policiais individuais baseiam o seu exercício de autoridade. Se a polícia presumir que não há informações sobre a prática de atividade criminosa passada ou presente, então deve entender-se que as estratégias, os métodos e as medidas a utilizar se destinam a prevenir ou evitar o crime. Se a polícia presumir que está a ser ou que foi cometida uma atividade criminosa, o objetivo é descobrir o crime, e quaisquer estratégias, métodos e medidas terão como objetivo isso mesmo, impedir e/ou punir o crime.

A utilização de medidas intrusivas destinadas à investigação/descoberta do crime está regulamentada no Código de Processo Penal,

⁹⁰ De acordo com um dos documentos estratégicos da Polícia, *I forkant av kriminalitet – Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*, podem ser implementadas medidas de prevenção antes, durante e depois da ocorrência de um crime. Esta abordagem à prevenção e evitação do crime como conceito jurídico é consistente com a impressão geral de que as autoridades conceberam a sua resposta jurídica ao crime em geral, e à violência doméstica em particular, baseada principalmente na intervenção após a ocorrência do dano e, em seguida, aplicando o rótulo de prevenção.

sendo que a base jurídica para a utilização de medidas intrusivas pela polícia para prevenir e evitar crimes deve ter por base o Código Policial.

Um dos objetivos centrais do Código Policial norueguês é dotar a polícia de autoridade de intervenção para evitar ameaças concretas e imediatas à sociedade e aos indivíduos. A lei contém, portanto, numerosas disposições que autorizam a utilização de medidas intrusivas quando o objetivo é evitar o crime. No entanto, a lei não contém disposições equivalentes que confirmam à polícia autoridade para o prevenir. A capacidade da polícia norueguesa de empregar medidas intrusivas com o objetivo de prevenir o crime limita-se à condução de conversas de empoderamento (*concern conversations*) (tradução direta da expressão norueguesa *bekymringssamtale*) com crianças, conforme descrito no artigo 13 do Código Policial. Existe, portanto, uma necessidade correspondente de estabelecer uma distinção clara entre as atividades policiais de prevenção do crime e as atividades destinadas a evitar o crime.

Onde se situa a linha entre prevenir o crime e evitar o crime? A necessidade de clarificar a interface entre os dois tipos de atividades é particularmente importante quando as ações policiais são dirigidas ao nível individual. É em relação às atividades da polícia centradas no indivíduo que o requisito do princípio legal de que as intervenções governamentais nos direitos individuais devem ser baseadas na lei se torna relevante, cf. o artigo 113 da Constituição norueguesa.

As estratégias, os métodos e as medidas que se destinam a prevenir o crime, ou que se destinam a evitá-lo, caracterizam-se por dois critérios comuns. Primeiro, as atividades baseiam-se em informações que indicam a ausência de provas de irregularidades, tanto cometidas como tentadas. Em segundo lugar, em ambos os casos os métodos e medidas são utilizados para exercer o controlo social com o objetivo de influenciar o comportamento de um indivíduo em relação a ações futuras⁹¹.

⁹¹ Cf. Nilsen (2022b), pp. 327-328.

Para distinguir entre estas duas categorias de métodos e medidas policiais, pode ser útil aplicar critérios que definam o risco de futuras atividades criminosas. Estas avaliações devem basear-se em informações objetivas e verificáveis. Se o risco se basear num comportamento que suscite uma preocupação fundamentada no prognóstico de que o indivíduo cometerá um crime num futuro indefinido, os métodos e medidas devem ser caracterizados como métodos policiais preventivos. Se, porém, se basearem em informações que indiquem um risco concreto e imediato de atividade criminosa, as medidas devem ser caracterizadas como destinadas a evitar essa mesma atividade criminosa. Por outras palavras, deve existir uma razão para temer um crime.

A caracterização do risco como uma preocupação baseada num prognóstico ou como algo concreto e imediato dependerá de uma avaliação global que inclua critérios-chave como a proximidade do risco em termos de tempo, localização e execução. Além disso, como critério de avaliação deve considerar-se igualmente a natureza do risco, bem como se o bem ou direito em risco de ser violado é identificável. Se existir um risco concreto e imediato de alguém cometer um crime, o Código Policial autoriza o uso de medidas intrusivas, incluindo o uso da força, para evitar o risco. Contudo, não permite uma utilização semelhante de medidas intrusivas com o objetivo de prevenir infrações penais.

Que significado prático tem então a distinção entre a responsabilidade da polícia pelas atividades de policiamento e pela resolução do crime para os seus esforços no combate à violência doméstica? Como referido, esta distinção tem impacto direto sobre quem tem a responsabilidade profissional geral pelas atividades, e se é o Código Policial ou o Código de Processo Penal a regular o exercício das atividades. Forneceremos de seguida uma breve explicação sobre a forma como a regulamentação legal das atividades policiais, bem como a do tratamento da investigação e dos procedimentos criminais por parte desta autoridade, se refletem no combate prático ao crime em geral, e à violência doméstica em particular.

Quando exista informação objetiva e verificável que dê motivos razoáveis para acreditar que alguém está a cometer ou cometeu um crime, os procuradores da polícia têm autoridade para iniciar investigações criminais ordinárias, cf. artigo 224, primeiro parágrafo, lido em conjugação com o artigo 225, primeiro parágrafo, ambos do Código de Processo Penal. Se a informação na posse da polícia não der, porém, motivos razoáveis para acreditar que alguém é ou foi vítima de um crime, incluindo de violência doméstica, mas apenas der motivos para acreditar que existe um risco concreto e imediato de alguém ser sujeito a violência doméstica num futuro próximo, a polícia não está autorizada a iniciar uma investigação com o objetivo de evitar que a violação ocorra. Nesses casos, a recolha de informações será considerada atividade policial, regulamentada pelo Código Policial⁹².

O Código de Processo Penal abre uma exceção a esta norma principal no seu artigo 226, parágrafo primeiro, alínea c), quando lido em conjugação com o seu artigo 224, parágrafo primeiro. Caso a informação chegue à polícia em situação de investigação, ou seja, durante uma investigação em andamento, os procuradores da polícia poderão iniciar uma investigação com o objetivo de evitar uma possível violação. Por outras palavras, o direito da polícia de iniciar investigações de natureza evitativa é acessório. Uma vez que uma investigação evitativa pressupõe naturalmente que não existem «motivos razoáveis» para suspeitar que alguém cometa ou tenha cometido um crime, a condição básica para a utilização de medidas coercivas tradicionais durante um processo criminal não é cumprida. Consequentemente, não podem ser decretadas prisões e buscas como parte de uma investigação preventiva. Existe, no entanto, uma exceção a esta regra geral. De acordo com o artigo 222-D

⁹² Com exceção das conversas de empoderamento, cf. o art. 13 do Código Policial, a legislação policial não contém regras que regulem a recolha de informações pela polícia fora do processo penal.

do Código de Processo Penal norueguês, o tribunal pode, por decisão, autorizar a polícia a utilizar medidas coercivas específicas para obter secretamente informações a fim de evitar crimes graves, como terrorismo, homicídio e delitos graves de droga, como parte de uma investigação em andamento. Já a utilização de medidas coercivas numa investigação em curso destinada a evitar a violência doméstica não é autorizada, a menos que haja razões para acreditar que a violência possa resultar em morte.

Se a polícia, não estando em situação de investigação, receber informações que deem motivos para acreditar que existe um risco concreto e imediato de que alguém possa, num futuro próximo, ser sujeito a um crime, incluindo violência doméstica, o uso de medidas intrusivas para evitar a situação deve basear-se no Código Policial. Como já mencionado, evitar o crime em geral e a violência doméstica em particular está no cerne da declaração de deveres e propósitos do Código Policial, cf. artigo 1, parágrafo segundo, lido em conjunto com o artigo 2⁹³. O Código prescreve diversas medidas invasivas. A título de exemplo, pode ser feita referência ao artigo 7, que confere à polícia o direito de entrar em áreas privadas (propriedade) e de deter pessoas a fim de evitar crimes e garantir a segurança dos indivíduos.

Se, porém, a informação disponível à polícia indicar que não existe esse risco concreto e imediato, mas sim uma preocupação baseada no prognóstico de que alguém possa estar em risco de violência doméstica num futuro indefinido, a intervenção policial deve ser considerada como uma atividade policial preventiva em que as medidas de intervenção para dissuadir quaisquer crimes futuros devem basear-se no Código Policial. Atualmente, com algumas exceções que não são relevantes para a prevenção da violência doméstica, o Código Policial não contém

⁹³ Cf. o Código Policial norueguês, art. 2, segundo parágrafo, que sublinha que a polícia deve «proteger as pessoas, a propriedade privada e pública, e defender todas as atividades lícitas, manter a ordem e a segurança públicas...».

disposições que permitam a utilização de medidas de intervenção para prevenir a violência doméstica⁹⁴,

A legislação norueguesa funciona com um princípio de legalidade mais estrito do que o aplicável ao abrigo da CEDH. De acordo com o artigo 113 da Constituição norueguesa, «[a] atuação das autoridades contra o indivíduo deve ser fundada na lei». A expressão «a lei» refere-se à lei formal ou aos regulamentos emitidos de acordo com a lei formal⁹⁵. Contudo, apesar da importância do princípio da legalidade no direito norueguês como norma de proibição, em conjugação com o facto de a atual legislação policial não autorizar medidas intrusivas com o objetivo de prevenir o crime, a polícia tem empregado métodos que, na melhor das hipóteses, desafiam os requisitos legais do princípio da legalidade. Um exemplo de tais métodos é a utilização de ferramentas de avaliação de risco, nomeadamente SARA (Guia de Avaliação de Risco de Agressão ao Cônjuge), para mapear o risco de violência doméstica⁹⁶, e PATRIARCH, para mapear o risco de violência relacionada com a honra⁹⁷. A utilização destas ferramentas exige a participação do «acusado» na forma de uma

⁹⁴ Cf. os trabalhos preparatórios do Código Policial, *Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)*, art. V, comentários ao art. 7, onde é expressamente mencionado que a expressão «[a] polícia pode intervir para evitar ou travar infrações», em detrimento de «prevenir e travar», teve o propósito de enfatizar que o risco de uma ofensa deve ser iminente.

⁹⁵ Cf. *Dokument 16 (2011-2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, 19 de dezembro de 2011, p. 246, art. 41.

⁹⁶ Em relação a um projeto piloto no período entre 1 de março de 2011 e 29 de fevereiro de 2012: o uso do SARA pela polícia como ferramenta de mapeamento de risco, Cf. Aas (2014), art. 3.2.

⁹⁷ PATRIARCH é uma ferramenta utilizada pela polícia para avaliar o risco de violência relacionada com a honra, cf. Direção da Polícia Norueguesa, *Rapportering på tildelingsbrevet 2023, Politiets 1. Tertialrapport*, em www.politiet.no.

conversa, na qual é interrogado para identificar o risco de violência futura, que não deve, porém, ser considerada um interrogatório policial.

Sem abordar a questão de forma ampla, existem motivos para sublinhar que a participação na referida conversa significa que o arguido deve «fazer, suportar ou abster-se de fazer algo», o que é característico de uma medida de infração. Por ser considerada uma medida preventiva, esta conversa é regulamentada pelo Código Policial. Dado, porém, que o Código Policial não contém quaisquer regras processuais destinadas a salvaguardar a proteção jurídica do arguido durante a avaliação, é difícil determinar, entre outras coisas, se a proteção contra a autoincriminação é protegida durante este processo.

Entre outras medidas relevantes que podem ser utilizadas para prevenir a violência doméstica estão as ordens de restrição e as proibições de visitavisita. O uso dos termos ordem de restrição (cf. o artigo 57.º do CP) e proibições de visita (artigo 222a do CPP) pretende distinguir estas medidas quanto à sua natureza jurídica: penal ou policial. Estas medidas têm uma natureza semelhante.

Como referido supra, o artigo 57 do CP, primeiro parágrafo, confere ao tribunal o poder de impor uma ordem de restrição como sanção criminal. Se o tribunal considerar necessário assegurar o cumprimento da ordem de restrição (artigo 57, quinto parágrafo) poderá sujeitar o condenado a vigilância eletrónica enquanto a medida durar. Nos termos do artigo 222a do CPP, o Ministério Público pode decretar uma proibição de visitas temporalmente limitada em quatro situações específicas, três das quais são particularmente relevantes nos casos de suspeita de violência doméstica. Isto aplica-se às situações em que há razões para crer que determinada Pessoa irá: a) cometer um crime contra outra pessoa, b) perseguir outra pessoa e c) por qualquer forma perturbar a paz de outra pessoa. Entre outras medidas preventivas, a polícia pode disponibilizar um botão de pânico a qualquer pessoa em risco de sofrer violência doméstica. Esta medida implica que a pessoa ameaçada possua um transmissor GPS, que lhe permite alertar a polícia quando se sentir ameaçada. visitavisitavisitavisitaO artigo 222-A do Código de Processo

Penal aplica-se mesmo que a infração ainda não tenha sido cometida⁹⁸. É suficiente a existência de uma suspeita razoável de que a pessoa irá, num futuro próximo, cometer um ato conforme mencionado nos pontos *a)* a *c)*. O requisito de suspeita, «razão para acreditar», não exige uma preponderância de probabilidade. É o bastante que exista um risco óbvio e suficiente (ver Rt. 1998 p. 1683). O conteúdo detalhado da proibição de visita, que é regulamentado no segundo parágrafo da disposição, pode ser que a pessoa – contra quem a proibição é dirigida – esteja proibida de: *a)* permanecer em determinado local, e *b)* perseguir, visitar ou de outra forma entrar em contacto com outra pessoa. Se o risco for considerado «imminente», a pessoa pode ser proibida de permanecer na sua própria casa, o que é particularmente relevante em casos de violência doméstica. A proibição normal de visita tem uma duração limitada de até um ano de cada vez, sendo que a proibição de visita dentro da própria casa pode durar no máximo três meses de cada vez.

Para proteger as pessoas de atos de violência e ameaças, e para fiscalizar o cumprimento das proibições de visita, até 8 de abril de 2024, a polícia só podia proporcionar às vítimas de violência doméstica um botão de pânico móvel. Este mecanismo implica que a pessoa ameaçada traga consigo um dispositivo GPS que lhe permita alertar a polícia quando se sentir ameaçada. Mas, enquanto medida de proteção, esta hipótese apresenta fragilidades, uma vez que quando a polícia recebe o alerta, o suspeito já está junto da vítima, o que limita as possibilidades de a polícia intervir a tempo. Além disso, esta medida implica que seja a própria vítima a alertar a polícia.⁹⁹ De modo a inverter este encargo da

⁹⁸ Isto pode ser deduzido diretamente da redação da disposição, e também é expressamente enfatizado nos trabalhos preparatórios, cf. *Ot.prp. nr. 33 (1993-1994) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling)*, art. XIII, quatro comentários ao art. 222a.

⁹⁹ Vide Prop.128 L (2022–2023) *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud sect. 5.4.4.*

vítima para o agressor, e de modo a melhorar a vigilância das proibições de visita, foi criado um novo artigo 222g do CPP, que entrou em vigor a 8 de abril de 2024.¹⁰⁰ Esta disposição permite que a autoridade competente, verificando-se determinados pressupostos, possa impor a vigilância eletrónica, (também conhecida como botão de pânico invertido) das proibições de visita ou ordens de restrição. Sobre a pessoa contra quem foi requerida a ordem ou a proibição terá de recair a suspeita séria de poder violar a mesma ordem ou proibição, considerando-se a vigilância eletrónica necessária para garantir o seu cumprimento. Nos termos do parágrafo 4, a autoridade competente deve, prontamente, de preferência, no prazo de cinco dias a contar da notificação da decisão que impôs a vigilância eletrónica ao visado, trazer ao tribunal tal decisão para que este a valide. O suspeito poderá prescindir deste direito à validação pelo tribunal da aplicação da vigilância eletrónica.

Embora a medida esteja regulamentada no Código de Processo Penal, deve ser considerada uma medida de coação não processual e sem qualquer ligação necessária a um caso/processo penal. Consequentemente, a medida tem carácter policial distinto, com a finalidade de prevenir futuros delitos. Estando a medida regulamentada no Código de Processo Penal e não no Código Policial, foi para garantir que a decisão fosse tomada pelos procuradores da polícia, salvaguardando assim os direitos das partes envolvidas.

A violação de uma proibição de visita está sujeita a sanções penais, cf. artigo 168 do Código Penal. A violação de uma proibição de visita fora do processo criminal pode, por si só, levar à solicitação de uma ordem de restrição por parte da autoridade do Ministério Público no processo criminal, cf. artigo 57 do Código Penal. Entre outras medidas preventivas, a polícia pode oferecer um alarme de pânico a qualquer pessoa em risco

¹⁰⁰ Sobre esta alteração legislativa, vide Prop. 128 L (2022–2023) *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud*, sect. 11.1.

de ser vítima de violência doméstica, fornecendo-lhe um transmissor GPS que lhe permita alertar a polícia quando se sentir ameaçada. Já uma ordem de restrição, conforme previsto no artigo 57 do Código Penal, pode, se necessário, ser controlada através de monitorização eletrónica, também conhecida como «alarme de pânico reverso», monitorização essa autorizada pelo tribunal. Qualquer pessoa pode denunciar crimes envolvendo violência doméstica à polícia. Existem, inclusive, regras que exigem que indivíduos ou autoridades públicas (escola, saúde, etc.) denunciem a violência doméstica para evitar tais atos. Uma disposição geral do Código Penal impõe a todos os cidadãos o dever de procurar evitar a violência doméstica e uma vasta gama de outros crimes graves. No artigo 196 do Código Penal Norueguês lê-se que:

«Será aplicada pena de multa ou prisão por um período não superior a um ano a qualquer pessoa que não denuncie ou procure evitar por outros meios um ato criminoso ou as suas consequências, num momento em que isso ainda seja possível e pareça certo ou mais provável que o ato foi ou será cometido. O dever de evitar aplica-se independentemente de qualquer dever de confidencialidade e aplica-se aos atos criminosos especificados nos [...] §§ 282 e 283.»¹⁰¹

Como se pode ler no texto, o dever de procurar evitar surge quando se considera mais provável a ocorrência de violência doméstica. Assim, o dever é orientado para o futuro e aplica-se apenas a crimes que ainda não ocorreram. O objetivo desta regra é evitar violências domésticas futuras. No entanto, os crimes já cometidos podem afetar a probabilidade de se acreditar que novos abusos ocorrerão. O conhecimento de abusos anteriores pode, portanto, afetar a avaliação da probabilidade. A visão da sociedade sobre a violência doméstica está atualmente a mudar no sentido de uma visão comum da violência doméstica como um

¹⁰¹ A tradução em inglês não foi atualizada após as últimas alterações nesta secção, mas isso não é essencial para o nosso propósito.

problema coletivo, pertencente à sociedade como um todo. Isto pode afetar os indivíduos na sua avaliação sobre se devem ou não avançar com a denúncia à polícia.

Este dever pode ser cumprido mediante denúncia à polícia ou por outros meios e implica, portanto, que o dever pode envolver diferentes ações, dependendo da situação. Em situações graves e/ou agudas pode, muitas vezes, ser necessária a comunicação à polícia. Outras vezes, poderá também haver o dever de se evitar o ato mais ativamente. Não há, entretanto, o dever de colocar em risco a vida, saúde ou bem-estar do denunciante. Além disso, este dever não exige que realmente se evite, mas sim que se procure evitar. De todo o modo, se se tentar, mas sem sucesso, o dever poderá persistir enquanto o denunciante achar provável que novos atos de abuso possam acontecer. Já a polícia tem o dever especial de evitar a violência doméstica, cf. o artigo 7 do Código Policial, lido em conjugação com o segundo parágrafo do artigo 1 e o artigo 2, e o dever de serviço do órgão. Nas suas atividades de policiamento, a polícia cumprirá frequentemente o seu dever de prevenção, cumprindo o artigo 7 do Código Policial. No entanto, estes deveres não são, necessariamente, mutuamente exclusivos. Quando os profissionais, como os prestadores de cuidados de saúde, os padres, os professores, etc., consideram que é mais provável que ocorra violência doméstica, estão, como tal, obrigados ao dever de a evitar. O dever de confidencialidade não se aplica nestas situações, pois estão vinculadas a este conjunto diferente de regras. Uma característica especial do artigo 196 é que se aplica a todos os cidadãos, e que a ameaça de processo criminal se aplica a todos os maiores de 15 anos, que é a idade de responsabilidade criminal na Noruega (ver § 20).

A violência doméstica está sujeita a ação penal pública, concedendo aos procuradores da polícia liberdade de ação para prosseguirem processos criminais, independentemente da opinião das vítimas sobre o assunto. Um suspeito (acusado) de violência doméstica pode ser mantido sob custódia enquanto aguarda julgamento quando isso for necessário para evitar crimes futuros. De acordo com o artigo 171 do Código de

Processo Penal, tal poderá ser feito se for considerado necessário para evitar que o suspeito volte a cometer um ato criminoso punível com pena de prisão superior a seis meses, o que incluiria casos de violência doméstica (e as infrações típicas relevantes para este crime).

A vítima de violência doméstica, a esposa ou o parente próximo do arguido podem ser dispensados de prestar depoimento? A regra principal na Noruega é o dever de prestar depoimento. Esta regra tem, no entanto, muitas exceções, uma das quais dispensa da obrigação de testemunhar o cônjuge do arguido, os familiares diretos ascendentes ou descendentes, os irmãos e os familiares igualmente próximos (ver artigo 122 do Código de Processo Penal). No entanto, estes são livres para dar o seu testemunho se assim o desejarem. O artigo é extenso na medida em que cobre verticalmente os parentes na linha direta ascendente ou descendente, mas não se estende muito horizontalmente, pois fica-se pelos seus irmãos e pelos seus cônjuges. Esta exceção não abrange parentes como sobrinhas, sobrinhos, e seus familiares. A exceção aplica-se independentemente da forma como a informação tenha chegado ao conhecimento do familiar e não se limita a informações que possam incriminar o arguido.

Existe a possibilidade de evitar o julgamento enquanto decorre o processo penal através do recurso à suspensão provisória? A resposta é não. Uma premissa central na Noruega é que a decisão de iniciar um caso está sujeita a um processo público. Assim, a vítima não pode tomar decisões sobre a tramitação do caso nos tribunais, como encerrar o caso. Ao mesmo tempo, a mediação assistida pelo Serviço Nacional de Mediação pode ser relevante também nesses casos, cf. o *code on conflict service mediation* de 20 de junho de 2104, n.º 49.

Quando as vítimas denunciam o crime às autoridades, existe apoio jurídico, psicológico e social obrigatório? Tanto quanto sabemos, não existe um serviço de saúde específico para pessoas vítimas de violência doméstica. Regra geral, o interessado deve contactar o seu clínico geral/médico de família, conselheiro municipal de crise, psicólogo ou

psiquiatra, que deverá fornecer ao utente informações sobre os serviços locais¹⁰². No entanto, existem alguns centros de apoio e acordos semelhantes que constituem uma exceção a esta regra principal¹⁰³. De referir ainda que é dada ênfase ao aumento do nível de competência em matéria de violência doméstica nas instituições e serviços públicos.

Qualquer vítima de violência doméstica tem direito a ser representada por um advogado, denominado *bistandsadvokat*, ou seja, um ajudante jurídico, cf. o artigo 107 a) do Código de Processo Penal, em que está listado o artigo 282 do Código Penal, e o artigo 107 d) do Código de Processo Penal¹⁰⁴. Este acordo é financiado pelo Estado. O advogado das vítimas tem obrigações enumeradas no capítulo 9a do Código de Processo Penal, incluindo a salvaguarda dos interesses da vítima durante a investigação e o julgamento. É obrigatório que o Estado da Noruega forneça um advogado, mas não é obrigatório que a vítima aceite a oferta, sendo que existem atualmente diferentes programas de educação e formação direcionados para diferentes profissões.

Considerações finais

Ao ratificar a CEDH e posteriormente incorporar os direitos através da adoção e aplicação do código de direitos humanos¹⁰⁵, o Estado da Noruega comprometeu-se, de uma forma geral, a garantir e respeitar

¹⁰² Cf. *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Veileder for helse og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*, disponível em <https://voldsveileder.nkvts.no/>

¹⁰³ Cf. *Prop. 36 S (2023-2024)*, pp. 83-96, para uma visão geral.

¹⁰⁴ Cf., i. e., Robberstad (2014).

¹⁰⁵ Cf. o Código relativo ao fortalecimento do estatuto dos direitos humanos na lei norueguesa (Código dos Direitos Humanos), 22 de maio de 1999, n.º 30.

os direitos humanos¹⁰⁶. Esta obrigação está também expressa no artigo 92 da Constituição. Ao ratificar a Convenção de Istambul, o Estado comprometeu-se ainda mais a prevenir e combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica, facilitando a aplicação eficaz da lei¹⁰⁷. A cada Estado é concedida uma ampla margem de discricionariedade relativamente ao cumprimento do dever de garantir os direitos humanos. O conteúdo e o âmbito da obrigação não devem impor um encargo impossível ou desproporcional às autoridades¹⁰⁸. A base factual e jurídica para a avaliação é que nem todos os alegados riscos de violação desencadeiam um dever convencional de implementar medidas operacionais para evitar que o risco se materialize. O conteúdo e o âmbito da obrigação devem ser avaliados à luz dos desafios associados à regulação e ao policiamento das sociedades modernas, bem como à imprevisibilidade da conduta humana e à necessidade do legislador de tomar decisões com base em prioridades globais e recursos reais¹⁰⁹.

O cumprimento, pelas autoridades estatais, do seu dever convencional de evitar e combater a violência doméstica não envolve apenas a questão de saber se o Estado criou e aplicou um quadro jurídico adequado que criminaliza as violações¹¹⁰. Este estudo analisa principalmente

¹⁰⁶ Cf. *Ireland v. the United Kingdom*, Julgamento, 18 de janeiro de 1978, Queixa n.º 5310/71, art. 239: «Ao substituir as palavras “deverá garantir” pelas palavras “comprometer-se a garantir” no texto da Secção 1 (art. 1), os redatores da Convenção também pretenderam deixar claro que os direitos e liberdades estabelecidos na Secção 1 estariam diretamente garantidos a qualquer pessoa dentro da jurisdição dos Estados Contratantes.»

¹⁰⁷ Cf. *idem*, 11 de maio de 2011, n.º 22 Multilateral.

¹⁰⁸ Cf. *Osman v. the United Kingdom*, Julgamento, 28 de outubro de 1998, Relatórios de Sentenças e Decisões 1998-VIII, art. 116.

¹⁰⁹ Cf. *Talpis v. Italy*, Julgamento, 18 de setembro de 2017, Requerimento n.º 41237/14, art. 101.

¹¹⁰ Tal como em *Rumor v. Italy*, Julgamento, 27 de agosto de 2014, Queixa n.º 72964/10,

a legislação penal substantiva e a legislação processual penal como instrumentos para facilitar a sanção criminal eficaz da violência doméstica. A Noruega fê-lo, como demonstrado, mesmo que exista um potencial óbvio para melhorar a regulamentação penal. Ademais, o dever de garantir os direitos humanos exige também que os Estados tomem medidas destinadas a garantir a eficácia de uma investigação criminal, incluindo rapidez e celeridade razoável¹¹¹. Por outras palavras, o dever de garantir os direitos humanos exige que o Estado estabeleça um «mecanismo de proteção que funcione eficazmente na prática»¹¹².

Uma questão importante a este respeito, e que não foi abordada neste relatório, é se a polícia e a respetiva autoridade para a ação penal organizaram as suas atividades com o objetivo de promover o combate eficaz à violência doméstica. O Diretor do Ministério Público enfatizou, em diversas ocasiões, que os casos de violência doméstica devem ser priorizados e estabeleceu padrões de qualidade específicos para o processamento de casos criminais¹¹³. Sem nos aprofundarmos no tema em toda a sua amplitude, encontramos motivos para sublinhar que poucos casos de violência doméstica são denunciados à polícia norueguesa¹¹⁴. Existe uma percentagem muito restrita de denúncias a resultar em

art. 76, em que o tribunal concluiu que «as autoridades criaram um quadro legislativo que lhes permite tomar medidas contra pessoas acusadas de violência doméstica e esse quadro foi eficaz na punição do autor do crime de que o requerente foi vítima e na prevenção da recorrência de ataques violentos contra a sua integridade física».

¹¹¹ Cf. *Talpis v. Italy*, arts. 104-106.

¹¹² Cf. *Talpis v. Italy*, art. 106.

¹¹³ Cf. a circular do Diretor do Ministério Público, *Rundskriv om vold i nære relasjoner*, nr. 2/2023, www.riksadvokaten.no.

¹¹⁴ Salvo indicação específica em contrário, as informações estatísticas neste ponto são extraídas de Statistics Norway, em www.ssb.no.

acusações¹¹⁵, e ainda menos resultam na penalização de alguém¹¹⁶. Em 2016, foram denunciadas à polícia 2619 infrações menos graves e 173 casos graves. 24% e 78% dos casos, respetivamente, resultaram em acusações, enquanto a taxa de penalização foi de 10% e 36%, respetivamente. Em 2020, o número de casos menos graves denunciados à polícia aumentou para 2865, enquanto o número de casos graves foi reduzido para 107. A percentagem de casos que terminaram com acusação foi reduzida para 15% e 75%, respetivamente¹¹⁷, e a percentagem dos casos que terminaram em pena foi reduzida para 5% e 26%, respetivamente. Em 2022, apenas 2317 casos menos graves e 89 casos graves foram notificados à polícia, uma redução de 19% e 17%, respetivamente, em relação a 2020. A taxa de resolução foi de 17% e 78%, respetivamente, enquanto a taxa de penalização foi de 5% e 27%, respetivamente.

Reconhecemos que existem numerosos fatores passíveis de influenciar esta tendência negativa. No entanto, estas conclusões, por si só, já dão razão para questionar se é a falta de organização da polícia e da autoridade judicial, e não tanto a legislação inadequada, a causa do incumprimento dos requisitos para uma aplicação eficaz e qualitativa da lei em casos de violência doméstica.

¹¹⁵ Quando as estatísticas oficiais indicam a taxa de resolução, esta inclui, como regra geral, todos os crimes em que a autoridade penal acusou pelo menos uma pessoa no final da investigação. Esses casos são considerados resolvidos. Isso significa que a taxa de resolução também inclui crimes em que o tribunal considerou o arguido absolvido. O mesmo se aplica aos casos em que a autoridade do Ministério Público desistiu do processo depois de alguém ter sido acusado.

¹¹⁶ «Penalizado» refere-se às penas tradicionais, cf. o art. 29 do Código Penal, por exemplo: prisão efetiva, prisão suspensa, prisão preventiva, multas e serviço comunitário.

¹¹⁷ Cf. Bakketeig e Dullum (2023), onde se afirma que, em 2019 e 2020, houve uma nova diminuição dos processos que resultaram em acusações, de respetivamente 15,3% e 13%.

E os números são ainda mais interessantes quando comparados com o número de casos notificados de violência doméstica em Portugal. Portugal tem aproximadamente 10 milhões de habitantes, em comparação com os 5,5 milhões da Noruega. Ou seja, há quase o dobro de habitantes em Portugal¹¹⁸. Em 2022, foram notificados 30 488 casos de violência doméstica em Portugal. Um aumento de 15% em relação a 2021. Na Noruega foram notificados 2406 casos, uma redução de casos menos graves e graves em comparação com 2021. Não sabemos a razão para esta diferença, ou se é apenas porque existe um leque mais amplo de pessoas que podem ser consideradas vítimas de violência doméstica em Portugal, em comparação com a Noruega. Em qualquer caso, estes números fornecem uma base para futuras pesquisas sobre o tema para esclarecer mais fatores causais fundamentais relacionados com a situação.

Referências

- Aall (2021) = Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter – 2 Statens plikt til effektiv og betryggende straffeforfølgning*, Bergen: Fagbokforlaget 2021.
- Aall (2022) = Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter – 1 En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter*, Bergen: Fagbokforlaget 2022.
- Aas (2014) = Geir Aas, *Familievold som spesialfagfelt i politiet?*, Oslo: PIA – Politihøgskolens institusjonelle arkiv 2014.
- Aas (2019) = Geir Aas, «Policing the penal provisions on repeated and severe domestic violence», *Nordisk politiforskning*, 6 (2) 2019, pp. 93-110.
- Aas and Andersen (2017) = Geir Aas og Tore Andersen, *Mishandlingsbestemmelsen – En evaluering av loven mot mishandling i nære relasjoner, jf Strl. § 219 (§282/283)*, Oslo: PHS forskning 2017, 1 pp. 93-110.

¹¹⁸ Ver Ponto 3 na parte portuguesa do relatório, que descreve a violência doméstica como um problema social.

- Action plan (2021) = Regjeringen, *Frihet fra vold Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024*, available at www.regjeringen.no.
- Auglend (2016) = Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, Oslo: Gyldendal juridiske 2016.
- Bakketeig and Dullum (2023) = Elisiv Bakketeig og Jane Dullum, «Påtalemønstre i familie voldssaker», *Tidsskrift for strafferett*, 23 (2) 2023, pp. 102-127.
- Bergsjø (2021) = Per Erik Bergsjø, «Omsorgspersoners straffansvar for passiv medvirkning til mishandling av barn», in Erik Bergsjø, Knut Kallerud, Berte-Elen Konow, Asbjørn Strandbakken og Ragna Aarli (red.), *Med ære og samvittighet – Festskrift til Magnus Matningsdal*, Oslo: Gyldendal 2021, pp. 36-55.
- Bredal, Eggebø, and Eriksen (2020) = Anja Bredal, Helga Eggebø og Astrid M. Eriksen (red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk 2020.
- Dale et al. (2023) = Maria Teresa Grønning Dale, Helene Flood Aakvaag og Ida Frugård Strøm (red.), *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen. Rapport 1. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2023*.
- Dullum and Bakketeig (2017) = Jane Dullum og Elisiv Bakketeig, «Bruk av legalstrategi mot vold i nære relasjoner», *Tidsskrift for strafferett*, 17 (2) 2017, pp. 103-125.
- Eriksen (2020) = Astrid M. Eriksen, «Omfang av vold og seksuelle overgrep blant samer og ikke-samer», in Anja Bredal, Helga Eggebø og Astrid M. Eriksen (red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk 2020.
- Fornes, Nylund, and Sperr (2023) = Ingun Fornes, Anna Nylund og Anneken K. Sperr (red.), *Barnekonvensjonen i norsk rett: Prinsipper og praksis*, Oslo: Gyldendal 2023.
- Gröning (2013) = Linda Gröning, «Straffrättssystemets funktion vid familjevåldsbrott mot barn: Problem, utgångspunkter, perspektiv och svar», *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab*, 100 (3) 2013, pp. 369-383.
- Gröning, Husabø, and Jacobsen (2023) = Linda Gröning, Erling Johannes Husabø og Jørn Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff – En systematisk fremstilling av norsk strafferett*, 3. utgave, Bergen: Fagbokforlaget 2023.
- Gröning and Jacobsen (2021) = Linda Gröning og Jørn Jacobsen, «Styrket lovskrav – bare i Høyesterett? – Et kritisk perspektiv på utviklingen i straffelovgivningen», in Per Erik Bergsjø, Knut Kallerud, Berte-Elen Konow, Asbjørn Strandbakken og Ragna Aarli (red.), *Med ære og samvittighet – Festskrift til Magnus Matningsdal*, Oslo: Gyldendal 2021, pp. 118-134.
- Hernes (1987) = Helga Maria Hernes, *Welfare state and woman power: essays in state feminism*, Oslo: Norwegian University Press 1987.
- Jacobsen (2020) = Jørn Jacobsen, «Seksualforbrytelser», in Jørn Jacobsen, Erling Johannes Husabø, Linda Gröning og Asbjørn Strandbakken, *Forbrytelser i utvalg – Straffelovens regler om voldsforbrytelser, seksualforbrytelser, formuesforbrytelser og narkotikaforbrytelser*, Bergen: Fagbokforlaget 2020, pp. 102-157.

- Jacobsen (2023) = Jørn Jacobsen, «Norway», in Pedro Caeiro, Sabine Gless, Valsamis Mitsilegas, Miguel João Costa, Janneke De Snaijer, and Georgia Theodorakou, *Elgar Encyclopedia of Crime and Criminal Justice*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Jacobsen and Gröning (2020) = Jørn Jacobsen og Linda Gröning, «Voldsforbrytelser», in Jørn Jacobsen, Erling Johannes Husabø, Linda Gröning og Asbjørn Strandbakken, *Forbrytelser i utvalg – Straffelovens regler om voldsforbrytelser, seksualforbrytelser, formuesforbrytelser og narkotikaforbrytelser*, Bergen: Fagbokforlaget 2020, pp. 75-83.
- Kjelby (2022) = Gert Johan Kjelby, «Research on police and prosecution law in Bergen», *Bergen Journal of Criminal Justice*, 10 (2) 2022, pp. 51-59.
- Kjelby (2023) = Gert Johan Kjelby, *Påtalerett*, 3rd ed., Cappelen Damm Akademiske 2023.
- Myhrer (2001) = Tor-Geir Myhrer, «Etterforskningsbegrepet – avgrensning, vilkår, rolle og ansvar», *Tidsskrift for strafferett*, 1 (1) 2001, pp. 6-30.
- Nilsen (2022a) = John Reidar Nilsen, *Politirett og rettsstat – Sentrale menneskerettslige skranker for den polisieære myndighetsutøvelsen*, Oslo: Gyldendal 2022.
- Nilsen (2022b) = John Reidar Nilsen, «Politolovgivningen under lupen – Særlige om politiets inngrepshjemmel, konstitusjonelle skranker og menneskerettigheter», *Tidsskrift for strafferett*, 22 (4) 2022, pp. 308-330.
- Norberg (2011) = Anette Stegegjerdet Norberg, «Mor – offer eller medverkar? Straffansvar for forelder som ikkje grip inn mot vald mot barnet», *Kritisk Juss*, 37 (3) 2011, pp. 178-189.
- Robberstad (2014) = Anne Robberstad, *Bistandsadvokaten*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget 2014.
- Skjørten et al. (2019) = Kristin Skjørten, Elisiv Bakketeig, Margunn Bjørnholt og Svein Mossige (red.), *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak*, Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Skyberg (2023) = Lisbeth Fullu Skyberg, «Overgrep i unges nære relasjoner – et regel-tomrom?», in Jørn Jacobsen (ed.), *Fra retts gode til straff – Fem strafferettslige studier*, Oslo: Karnov 2023, pp. 107-149.
- Storberget (2010) = Knut Storberget, «En strafferett for fremtiden», *Tidsskrift for strafferett*, 10 (4) 2010, pp. 323-337.
- Sæther (2016) = Knut Erik Sæther, «Høyesterett og straffeloven 1902 § 219 (mishandling i nære relasjoner)», in Magnus Matningsdal, Jens Edvin A. Skoghøy og Toril M. Øie, *Rettsavklaring og rettsutvikling – Festskrift til Tore Schei på 70-årsdagen 19. februar 2016*, Oslo: Universitetsforlaget 2016, pp. 516-549.
- Udkast/Motiver (1896) = Straffelovkommissionen, *Udkast til Almindelig Borgerlig Straffelov for Kongeriget Norge. Motiver*. Kristiania: Det Steenske Bogtrykkeri 1896.

- Urbye (1909) = Andreas Urbye, *Norsk strafferett – Strafbare handlinger mod liv, legeme og helbred, ærekrenkelser, frihedskrænkelser, strafbare handlinger mod sedeligheden*, Kristiania: H. Aschehoug 1909.
- Ørum (2023) = Ingrid Løining Ørum, «Hva med kjærestene? Oppfyller Norge plikten etter Istanbul-konvensjonen til å kriminalisere mishandling av kjæresten?», *Tidsskrift for strafferett*, 23 (3) 2023, pp. 184-207.
- Øyen (2014) = Ørnulf Øyen, «Vold, seksuelle overgrep og annen mishandling overfor barn – noen betraktninger om den strafferettslige vurderingen av passivitet hos omsorgspersoner», *Tidsskrift for strafferett*, 14 (3) 2014, pp. 249-262.

Parte III

Análise Comparativa e Conclusões

Elisabete Ferreira e Mariana Vilas Boas

1. Análise das principais diferenças entre os regimes legais da violência doméstica em Portugal e na Noruega

Na primeira secção deste capítulo pretendemos examinar as principais diferenças existentes entre os regimes legais da violência doméstica em Portugal e na Noruega, com o intuito de determinar quais os aspetos de cada enquadramento que podem ser considerados positivos e negativos, de modo a elencar sugestões de melhoria da eficácia de ambos os regimes.

Primeiramente, cremos ser relevante apontar que entre a criminalização específica da violência doméstica nos dois países – ainda que em moldes limitados – 80 anos se passaram. Na Noruega, em 1902, um novo Código Penal veio incluir o crime de “Abuso em relações domésticas” no capítulo dos “Crimes contra as relações familiares” e em Portugal, foi apenas em 1982, que a criminalização de atos de violência doméstica foi incluída, inicialmente, no Código Penal, no artigo 153.º, com a epígrafe «Maus tratos ou sobrecarga de menores, de incapazes ou do cônjuge». Isto é indicativo de que este tipo de condutas começou a ser censurado ao nível estatal, incluindo pelo Direito Penal, muito mais cedo na Noruega do que em Portugal e, conseqüentemente, que as autoridades públicas daquele Estado tiveram um período bem mais longo para delinear leis e procedimentos apropriados à prevenção e contenção desta criminalidade. A ditadura de cariz conservador e

notoriamente patriarcal vigente em Portugal entre 1926 e 1974 desempenhou um papel determinante neste atraso, cujas consequências se fazem sentir até à atualidade.

Quanto aos enquadramentos legais propriamente ditos, um aspeto que nos parece importante destacar respeita ao método legislativo utilizado pelos dois países, característico de cada um deles.

Enquanto que na Noruega não existe uma lei que reúna esforços especificamente para fazer face à violência doméstica enquanto problema social, e as questões legais relevantes para o Direito Penal são tratadas no Código Penal, as relativas ao procedimento criminal são abordadas no Código de Processo Penal, os meios administrativos são regulados pelos Códigos Administrativos e a indemnização à vítima pelo Código Civil, em Portugal existe um regime específico dedicado à indemnização das vítimas de violência doméstica – Lei n.º 104/2009 – e à prevenção, proteção e assistência das suas vítimas – Lei n.º 112/2009 ou Lei da Violência Doméstica – fora do Código Penal, do Código Civil, do Código do Trabalho e do Código do Processo Penal. A lei que estabelece o estatuto e os direitos de todas as vítimas de crime – Lei n.º 130/2015 – e a Lei de Proteção de Testemunhas – Lei n.º 93/99 –, para além de também serem autónomas, aplicam-se igualmente a casos de violência doméstica, entre outras.

Para além de assim se gerar dispersão legislativa, a variedade de leis abstratamente relevantes para regular os mesmos aspetos da violência doméstica de modo pouco coeso cria incerteza quanto ao regime aplicável. Note-se ainda, por exemplo, que a letra de certas normas da Lei da Violência Doméstica entra em aparente conflito com os princípios gerais e procedimentos estabelecidos no Código do Processo Penal. Assim, as boas intenções do legislador acabam por, com frequência, serem de difícil concretização na vida prática, uma vez que tais normas têm de ser harmonizadas com as regras gerais, o que conduz, igualmente, à sua difícil interpretação. Consequentemente, a sua aplicação não é uniforme e nem sempre resulta na forma mais eficaz de proteger as vítimas de violência doméstica. Além do mais, isto é particularmente problemático

numa área do Direito que se rege por um tão estrito princípio da legalidade, como é o Direito Criminal.

Quanto ao tipo legal de crime, uma matéria que tem gerado discordância em Portugal respeita ao suposto requisito de reiteração ou particular gravidade das condutas para que possam constituir maus-tratos. Antes de 2007, o artigo 152.º do Código Penal Português, então sob a epígrafe «Maus tratos e infracção de regras de segurança», descrevia os atos típicos referindo-se simplesmente a maus-tratos físicos e psíquicos, e quer a doutrina quer a jurisprudência, na sua generalidade, defendiam que as condutas agressivas deviam ser reiteradas. Em 2007, paralelamente à autonomização do crime de violência doméstica, o legislador veio expressamente estabelecer no artigo 152.º que comete o crime quem, de modo reiterado ou não, infligir maus-tratos físicos ou psíquicos a certas vítimas. Assim, atualmente a lei nega explicitamente a necessidade de os maus-tratos serem reiterados. Apesar disto, a maioria da jurisprudência e da doutrina continua a entender que para que as condutas agressivas preencham o elemento objetivo do tipo devem ser reiteradas ou, se isoladas, particularmente graves, apesar de a lei não estabelecer qualquer requisito nesse sentido.

Já o artigo 282 do Código Penal Norueguês refere-se expressamente ao requisito de reiteração ou seriedade das condutas típicas de «Abuso em relações de proximidade», crime no âmbito do qual se criminaliza a violência doméstica. O limiar elevado estabelecido coaduna-se com a gravidade das penas, uma vez que o abuso em relações de proximidade é punido de modo mais severo do que outros crimes violentos.

Apesar de, através de uma mera análise das leis, se poder pensar que o regime português é menos exigente do que o norueguês no respeitante à definição das condutas típicas da violência doméstica, na realidade, da interpretação restritiva que os tribunais têm vindo genericamente a fazer do artigo 152.º do Código Penal Português acaba por resultar o estabelecimento de um limiar ainda mais elevado do que o fixado pela lei penal Norueguesa, que não é proporcional à gravidade das penas, como observaremos em baixo.

A secção 30 do Ato Norueguês para as Crianças proíbe todas as formas de maus-tratos físicos contra crianças, mesmo que perpetrados com o intuito de educar a criança e de corrigir o seu comportamento. Tais condutas são consideradas violência dirigida a crianças e, como tal, são claramente relevantes para o preenchimento do crime de abuso em relações de proximidade. No entanto, os maus-tratos não têm de ser físicos. A utilização de linguagem humilhante, a restrição de refeições, a exclusão da sala de estar ou de outros espaços familiares e o controlo extensivo da criança são exemplos de maus-tratos que podem ser considerados violência doméstica contra a criança.

Em Portugal, os castigos físicos são expressamente mencionados como uma das condutas típicas do crime de violência doméstica, previsto no artigo 152.º do Código Penal. Apesar disto, note-se que a doutrina e a jurisprudência têm vindo a estabelecer formas de considerar certos castigos habitualmente aplicados a crianças justificados ou atípicos, seja através do «poder/direito de correção» ou do entendimento de que seriam socialmente adequados, desde que praticados com intuito educativo. Contudo, a tendência é para que estas teorias evoluam de modo que todos os castigos físicos sejam considerados crime. Quanto ao seu enquadramento no âmbito do crime de violência doméstica ou de ofensas à integridade física, estará dependente da interpretação que se faça do conceito de maus-tratos, nos termos em cima explanados. No que respeita aos maus-tratos psíquicos, considerando o modo restritivo como se vem interpretando as condutas típicas da violência doméstica, os atos abusivos psicologicamente teriam de ser reiterados ou severos. Castigos como restrições pontuais de refeições ou exclusões da sala de estar não são considerados atos típicos de violência doméstica.

Parece, assim, que o regime norueguês dedica mais atenção à proteção das crianças contra danos físicos ou emocionais do que o ordenamento português.

Na Noruega, considera-se que a criança que assiste a violência perpetrada contra outros membros da família está a ser alvo, ela própria, de violência.

Em Portugal, desde 2021, o Código do Processo Penal define a criança vítima, no artigo 67.º-A, n.º 1, al. a), iii), não apenas como o menor que sofreu danos diretos em resultado de um crime, mas também como a criança que sofreu maus-tratos por ter sido exposta a violência doméstica. A mesma lei de 2021 introduziu na definição de vítima da Lei n.º 112/2009 [artigo 2.º, al. a)] a criança exposta a violência doméstica. Estas alterações alicerçaram-se fundamentalmente na Convenção de Istambul e na doutrina e nos posicionamentos das associações da sociedade civil que foram alertando para a necessidade de se ver clarificada esta questão. O artigo 152.º do Código Penal criminaliza todas as formas de maus-tratos físicos e psíquicos, pelo que, parece claro na atualidade, a justa interpretação desta norma impõe que, se a exposição à violência, pelo seu grau e seriedade, constituir maus-tratos psíquicos infligidos à criança, estes devem ser considerados não apenas um fator de agravação do crime contra quem a violência é dirigida [ver artigo 152.º, n.º 2, al. a)], mas um crime autónomo de violência doméstica praticado contra a criança. Os tribunais superiores portugueses já se pronunciaram neste sentido e espera-se que a interpretação do artigo 152.º do Código Penal passe a ser inclusiva, no âmbito das vítimas, das crianças expostas a violência doméstica, ao contrário do que acontecia até 2021.

Vindos de observar que a lei norueguesa promove a proteção das crianças contra todas as formas de violência, incluindo a psicológica, importa-nos fazer notar, porém, que o artigo 282 do Código Penal Norueguês não é clara quanto ao tipo de maus-tratos psicológicos que engloba. Este artigo que, como vimos, se intitula «Abuso em relações de proximidade», descreve as condutas típicas da seguinte forma: maltratar séria ou repetidamente através de ameaças, da força, de privações da liberdade, de violência ou de outro tratamento degradante. Ainda que o projeto de lei que precede a norma tenha clarificado que se pretendia nela englobar a criminalização dos maus-tratos psicológicos, não foram elencados exemplos explicativos. Isto tem gerado dúvidas quanto aos tipos de maus-tratos emocionais que podem ser considerados violência doméstica. Em Portugal, ainda que a conduta típica descrita como

maus-tratos físicos e psíquicos não tenha sido alvo de esclarecimentos legais, a doutrina e a jurisprudência são unânimes na inclusão, no seu âmbito, nomeadamente de insultos, humilhações, ameaças, manipulação e comportamento persecutório/controlador. Parece ser necessária, então, a clarificação do artigo 282 do Código Penal Norueguês quanto a este aspeto.

A violência sexual é relevante para o crime de abuso nas relações de proximidade, na Noruega. No entanto, paralelamente, os crimes sexuais são considerados particularmente graves e punidos de forma mais severa. Citando o relatório preliminar norueguês: «Por isso, as acusações tendem a distinguir entre o crime de abuso nas relações de proximidade e os crimes sexuais: se o caso respeita somente a uma agressão sexual, haverá acusação apenas por um crime sexual; mas se um homem, por exemplo, sujeita a sua parceira a, nomeadamente, maus-tratos físicos, ameaças e agressões sexuais, idealmente será acusado por um crime de abuso nas relações de intimidade e por um crime sexual.»

As ofensas sexuais são um dos tipos de condutas típicas especificamente referidas como exemplos de maus-tratos físicos ou psíquicos no artigo 152.º do Código Penal Português. Porém, tal como na Noruega, os crimes sexuais, como sejam o de coação sexual ou violação, preveem, genericamente, penas mais elevadas do que o crime de violência doméstica. O tipo legal de crime de violência doméstica, previsto no artigo 152.º, estabelece, no fim do seu n.º 1, que o agente será punido pelas condutas descritas nos seus termos apenas se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal. Esta cláusula de subsidiariedade expressa aparentemente obrigatória tem levado a doutrina e jurisprudência a pugnar pela condenação apenas nos termos do crime sexual mais severamente punido quando perante situações em que, entre outras formas de maus-tratos, há ofensas sexuais. Isto resulta, obviamente, no descarte das restantes condutas maltratantes, ainda que possam ser tidas em conta para efeito de fixação da medida concreta da pena. A maioria da doutrina e da jurisprudência crê que, em face da letra da lei, esta é a única interpretação possível. No entanto, tem

havido desenvolvimentos quanto a este aspeto e tem sido usada certa doutrina que teoriza sobre a possibilidade de distinguir no âmbito global da conduta comportamentos autónomos com sentidos de ilicitude distintos, correspondentes a crimes diferentes a serem aplicados, para fundamentar decisões judiciais que condenam o arguido por um crime de violência doméstica e um crime sexual, tipicamente, o de violação.

Contudo, este resultado não decorre escorreitamente da lei portuguesa devido à cláusula de subsidiariedade prevista no artigo 152.º, mas deveria. Importaria proceder a esta aclaração no Código Penal Português.

Outro aspeto dos dois enquadramentos legais que difere respeita às potenciais vítimas do crime. A norma norueguesa sobre violência doméstica é, neste campo, simultaneamente mais ampla e mais restrita do que o artigo 152.º do Código Penal Português.

É mais ampla, uma vez que engloba os ascendentes em linha direta, qualquer membro do agregado familiar do agente e qualquer pessoa ao seu cuidado.

Os ascendentes em linha direta apenas se incluem no âmbito das possíveis vítimas de violência doméstica, em Portugal, se puderem ser considerados como pessoas particularmente indefesas e se coabitarem com o agente, nos termos do artigo 152.º, n.º 1, al. *d*) do Código Penal. O mesmo se pode dizer quanto a quaisquer membros do agregado familiar: teriam de ser pessoas particularmente indefesas para poderem ser vítimas do crime de violência doméstica.

No que respeita à alínea *e*) do artigo 282 do Código Penal Norueguês, relativa à pessoa que se encontre aos cuidados do agente, note-se que a lei penal portuguesa protege estas vítimas principalmente através do artigo 152.º-A do Código Penal que, sob a epígrafe «Maus-tratos», exige igualmente que se considerem pessoas particularmente indefesas.

Mas a lei norueguesa também é mais restritiva, uma vez que o artigo 152.º do Código Penal Português abrange expressamente as pessoas que sejam vítimas de maus-tratos no âmbito de relações de namoro, presentes ou passadas, ou de qualquer relação de intimidade, atual ou

pretérita, ainda que as partes nunca tenham coabitado, abrangendo também os descendentes dessas pessoas.

A doutrina tem criticado a não inclusão no âmbito das potenciais vítimas do artigo 152.º do Código Penal Português dos ascendentes em linha direta que não sejam considerados pessoas particularmente indefesas, nos termos da alínea *d*), do n.º 1 do artigo, e que não coabitem com o agente. Estes requisitos aplicavam-se também aos descendentes até 2021, mas desde então, a alínea *e*) do artigo menciona especificamente os descendentes do agente ou da pessoa com quem mantenha ou tenha mantido uma relação de intimidade presente ou pretérita como possíveis vítimas de violência doméstica, ainda que não exista coabitação. Esta oportunidade podia ter sido aproveitada para incluir, sem condições acrescidas, os ascendentes no grupo das potenciais vítimas deste crime. Daí que esta configure outra alteração que se sugere fazer à lei.

Quanto ao artigo 282 do Código Penal Norueguês, a não inclusão no seu âmbito de pessoas com quem o agente mantenha ou tenha mantido relações de intimidade, para além do casamento, ainda que sem coabitação, é passível de crítica. A violência no namoro é um tipo de violência de género, que parece ter de ser criminalizada no âmbito da violência doméstica. Além do mais, as estruturas tradicionais das relações íntimas têm evoluído e muitas pessoas que estão sujeitas a violência na intimidade podem não ser ou não ter sido casadas nem habitar ou ter habitado juntas. Aponta-se assim, neste contexto, uma possível modificação a fazer à lei norueguesa.

A respeito dos princípios gerais do Direito Penal, apesar de o direito criminal norueguês e, mais amplamente, também o nórdico defenderem a aplicação de penas moderadas, nas últimas décadas têm sido punidos mais severamente os crimes sexuais e a violência, incluindo a doméstica.

Nos termos do artigo 282 do Código Penal Norueguês, a pena para o crime de abuso nas relações de proximidade é de prisão entre 14 dias e seis anos. O artigo 283, relativo aos abusos em relações de proximidade agravados, aumenta a pena máxima para 15 anos de prisão. Para determinar se o crime deve ser agravado, terão de ser tidos em consideração

alguns aspetos: se dele resultar dano corporal considerável ou morte, a sua duração, se foi praticado de forma particularmente dolosa ou se resultou em dor considerável e ainda se foi praticado contra uma pessoa indefesa.

A lei penal norueguesa não prevê a possibilidade de se suspender a execução da pena de prisão. Em vez disso, permite tornar a sentença, ou partes dela, condicional. Porém, em situações de violência doméstica, devido à seriedade do crime, o condenado cumpre geralmente uma pena de prisão incondicional.

Em Portugal, a pena para o tipo simples de violência doméstica é de prisão de um a cinco anos (artigo 152.º, n.º 1). A pena mais elevada para o crime de violência doméstica, variando entre os três e os 10 anos, é aplicável quando dos maus-tratos físicos ou psíquicos resulte a morte (não intencional) da vítima – artigo 152.º, n.º 3, al. b). Uma pena de dois a oito anos de prisão está fixada para as situações em que a consequência dos maus-tratos não é a morte, mas a ofensa à integridade física grave (também não intencional) – artigo 152.º, n.º 3, al. a).

As penas no Código Penal Português são, particularmente no que respeita ao crime agravado, muito mais baixas do que as estabelecidas pelo Código Penal Norueguês. A isto acresce que, uma vez que a maioria das penas de prisão aplicadas varia entre um e cinco anos, a pena pode ser suspensa na sua execução e geralmente é-o (artigo 50.º do Código Penal). Esta é uma matéria em que a necessidade de alterações deve ser seriamente discutida: o limite máximo da pena deve ser aumentado? Ainda que não o seja, a suspensão da execução da pena de prisão e os seus requisitos, nomeadamente o cumprimento dos fins das penas, devem ser ponderados de modo mais cuidadoso em face das circunstâncias dos casos concretos.

Acerca de medidas protetivas como resultado da condenação, os artigos 56 e 57 do Código Penal Norueguês, sobre a perda de direitos e as «medidas de restrição», parecem corresponder às penas acessórias (artigos 65.º a 69.º-C e artigo 152.º, n.ºs 4, 5 e 6 do Código Penal Português) e aos deveres e regras de conduta associados à suspensão

da execução da pena de prisão (artigos 51.º, 52.º e 53.º da mesma lei) do regime português, que implicam, por exemplo, a proibição de contactar a vítima por qualquer meio. O artigo 34.º-B da Lei n.º 112/2009 estabelece que a suspensão da execução da pena de prisão deve ser sempre subordinada ao cumprimento de deveres e regras de conduta que protejam as vítimas.

Assim, as «medidas de restrição» norueguesas aparentam ser equivalentes, em Portugal, às penas acessórias e aos deveres e regras de conduta aplicáveis quando a execução de uma pena de prisão é suspensa. O que dizer, porém, sobre as «proibições de visitas» (artigo 222-A do Código do Processo Penal Norueguês)? Estas podem ser impostas durante o processo penal. Em Portugal, as medidas de coação podem, igualmente, ser aplicadas no decorrer do processo penal, mas são diferentes das «proibições de visita» norueguesas.

O regime das medidas de coação encontra-se estabelecido nos artigos 196.º a 218.º do Código do Processo Penal Português e o artigo 31.º da Lei da Violência Doméstica fixa as chamadas «Medidas de coação urgentes».

O tipo de medida em que consiste materialmente uma «proibição de visitas» corresponderá àquela que, no âmbito do artigo 200.º do Código do Processo Penal, sob a epígrafe «Proibição e imposição de condutas», é a proibição de contactos através de quaisquer meios com alguém [n.º 1, al. *d*)]. Este tipo de medida – algo similar à «proibição de visitas» –, incluindo a obrigação de abandonar a casa de morada de família, assim como outras medidas de coação especificamente indicadas para situações de violência doméstica, estão também previstas no artigo 31.º da Lei n.º 112/2009.

Mas, apesar de similares pela proibição de contactos que ambas impõem entre o suspeito/arguido e a vítima, são diferentes na sua natureza jurídico-criminal e na sua ligação ao processo penal.

As «proibições de visitas» são medidas preventivas não-processuais sem ligação necessária a um processo penal em curso, inseridas no Código do Processo Penal para serem aplicadas pela secção da polícia

com poderes judiciários e não pela polícia «comum», de modo que todos os direitos das partes envolvidas sejam salvaguardados.

Em Portugal, as medidas de coação só podem ser aplicadas a um sujeito constituído arguido num processo penal, apenas por um juiz, após ter ouvido o arguido (exceto em casos de impossibilidade substanciada). As medidas de coação são processuais e estritamente ligadas ao processo penal.

Portugal beneficiaria da instituição de medidas com natureza similar às «proibições de visitas» norueguesas?

Na Noruega, a vigilância eletrónica – também conhecida como «botão de pânico inverso» –, se tida como necessária, é autorizada pelos tribunais para monitorizar o cumprimento das «medidas de restrição», definidas no artigo 57 do Código de Processo Penal Norueguês. A 8 de abril de 2024 entrou em vigor um novo parágrafo 222g, que permite ao Ministério Público impor, dentro de certas condições específicas, a vigilância eletrónica de uma proibição de visitas ou ordem de restrição, se a pessoa contra quem o pedido é dirigido for suspeita, com indícios razoáveis, de poder vir a violar essa ordem de restrição ou proibição de visitas, e a vigilância eletrónica for considerada necessária para assegurar o cumprimento dessas medidas. Ao indivíduo sujeito à medida deve ser assegurada a possibilidade de recorrer da sua aplicação para o tribunal.

O artigo 35.º da Lei da Violência Doméstica estabelece que a vigilância eletrónica deve ser usada para monitorizar o cumprimento de penas acessórias, deveres, regras de conduta ou medidas de coação (artigos 52.º e 152.º do Código Penal e 31.º da Lei n.º 112/2009) quando seja imprescindível para a proteção dos direitos da vítima, e o artigo 152.º do Código Penal, no seu n.º 5, menciona igualmente que a pena acessória de proibição de contactos deve ser fiscalizada através de meios técnicos de controlo à distância. O uso deste método tem de ser decidido pelo juiz.

A suspensão provisória do processo é um instituto legal estabelecido pelo artigo 281.º do Código de Processo Penal Português que, genericamente, permite ao Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, com a concordância do juiz

de instrução, se o crime for punível com pena de prisão não superior a cinco anos ou com sanção diferente da prisão, determinar a suspensão do processo mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta, sempre que um conjunto de requisitos se verifique, tais como a concordância do arguido e do assistente e a ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza.

Tal como explanado anteriormente, em 2000, quando o crime de violência doméstica passou a ser crime público, deixando de ser possível proceder à desistência de queixa, o legislador procurou criar um «atalho» para as vítimas: em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, o Ministério Público, mediante requerimento livre e esclarecido da vítima, determina a suspensão provisória do processo, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que o arguido nunca tenha sido condenado anteriormente por crime da mesma natureza ou beneficiado da aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza (artigo 281.º, n.º 8, do Código do Processo Penal Português).

Esta possibilidade visou dar às vítimas de violência doméstica, um crime que ocorre na intimidade e interfere com a vida familiar, uma forma de evitar o avanço de um processo que pode ser invasivo e causador de vitimação secundária. Esta era também a principal justificação dada para que o início do processo penal tivesse estado, até então, dependente da queixa da vítima. Esta norma é ainda polémica e problemática, dado que, normalmente, as vítimas de violência doméstica estão sob pressão intensa e sujeitas a manipulação por parte dos agentes, pelo que o seu «requerimento», por definição, não será livre na maioria dos casos. O Ministério Público, ainda que tente, como é sua função, garantir que a vítima está consciente das consequências do seu pedido e que o faz de livre vontade, sempre ficará limitado àquilo que é verbalizado pela vítima, o que pode, justamente, ser o resultado de pressão exercida pelo arguido. Cabendo ao Estado proteger os bens jurídicos protegidos pelos crimes, particularmente quando estão em causa crimes violentos, como é o caso, é duvidoso que se deva permitir que as vítimas, podendo estar

inclusivamente a sofrer da síndrome da mulher batida, possam impedir o cumprimento desse dever.

A suspensão provisória do processo não existe na Noruega.

Citando o relatório preliminar norueguês: «Uma ideia fundamental a ter em consideração é a de que a decisão para iniciar o processo deve ser tomada pelos procuradores públicos. Daí que as vítimas não possam tomar decisões sobre o avançar do processo penal, nomeadamente pondo-lhe termo. De todo modo, a mediação assistida pelo Serviço Nacional de Mediação pode ter relevância nestes casos.»

Enquanto na Noruega não existe um programa específico para agressores condenados por violência doméstica, em Portugal, o artigo 38.º da Lei da Violência Doméstica impõe a criação destes tratamentos especiais e estes têm estado operacionais. Apesar da aparente disparidade entre os dois regimes, os programas gerais de reabilitação existentes na Noruega são abrangentes e abarcam vários tratamentos, incluindo de cariz psicológico e a dependências, de que os indivíduos condenados por violência doméstica também beneficiam.

Na Noruega, o artigo 196 do Código Penal estabelece que «[u]ma pena de multa ou de prisão, por um período que não pode exceder um ano, será aplicada a qualquer pessoa que não denuncie ou procure impedir por outros meios um crime ou as suas consequências, quando ainda seja possível e pareça certo ou provável que o crime tenha sido ou vá ser cometido. O dever de impedir o crime aplica-se independentemente de qualquer dever de sigilo e aplica-se [...]», nomeadamente, a situações de violência doméstica, criminalizadas pelos artigos 282 e 283.

O dever, cuja violação é criminalizada pelo artigo 196, é de impedir o crime e não de o denunciar. Contudo, o dever de impedir o crime pode ser cumprido através da sua denúncia, mas também por outros meios.

Em Portugal, qualquer pessoa pode denunciar o crime de violência doméstica, mas não existe uma obrigação geral de o fazer (o artigo 244.º do Código do Processo Penal Português define a denúncia facultativa).

Nos termos do artigo 242.º do Código do Processo Penal Português (sobre a denúncia obrigatória), as entidades policiais são obrigadas

a denunciar todos os crimes de que tomem conhecimento. Com base na mesma norma, os funcionários, na aceção do artigo 386.º do Código Penal, são obrigados a denunciar os crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas. A omissão da denúncia obrigatória pode constituir crime de favorecimento pessoal se os requisitos do tipo legal previsto no artigo 367.º do Código Penal se verificarem¹¹⁹.

O crime de «Violação de segredo», previsto pelo artigo 195.º do Código Penal Português e a sua forma agravada, consagrada no artigo 383.º sob a epígrafe «Violação de segredo por funcionário», não parecem poder aplicar-se quando o segredo respeite a uma atividade criminosa em curso ou em preparação. Se existir dever de denúncia, nos termos do artigo 242.º do Código do Processo Penal, a entidade policial ou o funcionário devem cumpri-lo, apesar do dever de sigilo. Se o dever de denúncia não existir, a pessoa não tem obrigação de denunciar o crime; mas se optar por fazê-lo, o seu dever de sigilo não estará sob a tutela penal e, como tal, não estará a cometer um crime de violação de segredo. Paulo Pinto de Albuquerque (2021, pp. 834, 836 e 1302) defende que a autorização legal providenciada pelo artigo 242.º do Código do Processo Penal Português prevalece ao dever de segredo e constitui, assim, uma causa de justificação para o crime de quebra de segredo. Em situações em que a denúncia é facultativa, o Autor explica que a razão para o agente não incorrer na violação de segredo emana da natureza de *ultima ratio* do Direito Penal e do princípio da proporcionalidade, visto que o Direito Penal não pode proteger o segredo sobre a comissão de um crime, uma vez que isso constituiria a promoção da sua própria violação. Contudo, esta opinião que vimos de expor não é única e a solução não está expressamente prevista

¹¹⁹ No seu n.º 1, o artigo prevê que: «Quem, total ou parcialmente, impedir, frustrar ou iludir actividade probatória ou preventiva de autoridade competente, com intenção ou com consciência de evitar que outra pessoa, que praticou um crime, seja submetida a pena ou medida de segurança, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.»

na lei, ao contrário do que acontece na Noruega, uma vez que o artigo 196 do Código Penal Norueguês prevê explicitamente que o dever de impedir o crime se aplica independentemente de qualquer dever de segredo. Por isto, propõe-se uma clarificação legislativa nesta matéria.

Na Noruega, qualquer vítima de violência doméstica tem o direito de ser representada por advogado e o Estado tem a obrigação de o nomear e financiar, mas a vítima não tem a obrigação de aceitar a sua representação.

Nos termos do artigo 25.º da Lei n.º 112/2009, as vítimas de violência doméstica têm direito a apoio judiciário, nomeadamente a serem representadas por advogado nomeado e pago pelo Estado, se cumprirem os requisitos gerais – de cariz financeiro e muito restritivos – para que qualquer pessoa tenha direito a tal apoio, mas com «natureza urgente». O artigo 54.º, n.º 2, da mesma lei estabelece que o apoio jurídico a dar às vítimas será providenciado pelo Estado gratuitamente se se provar a insuficiência de meios económicos.

Quer no regime português quer no norueguês, não é obrigatório que a vítima seja representada por advogado. Mas na Noruega o Estado tem a obrigação de o providenciar. Em Portugal, se a vítima quiser ter um papel mais ativo no âmbito do processo penal, deve requerer a sua constituição como assistente (nos termos dos artigos 68.º, 69.º e 70.º do Código do Processo Penal). A vítima que assume esta posição tem necessariamente de ser representada por advogado, mas este só será financiado pelo Estado se se verificar a situação de insuficiência económica – que, reitere-se, se rege por padrões muito estritos.

2. Conclusões

Uma vez comparados os dois ordenamentos jurídicos, podemos agora questionar se o ordenamento jurídico português, em matéria de prevenção e combate à violência doméstica, poderia ser melhorado, em particular nos aspetos relativos ao direito penal e ao direito processual

penal, que era o objetivo inicial a que nos propusemos para realizar o nosso estudo comparativo.

A violência doméstica é uma questão social com influência cultural e económica, o que significa que é natural encontrar diferenças de abordagem entre os Estados do Norte da Europa e os Estados do Sudoeste da Europa. No entanto, estamos perante dois Estados europeus e, embora a Noruega não seja um Estado-Membro da União Europeia, faz parte da CEDH e da Convenção de Istambul. Dito isto, apesar da diversidade, é possível encontrar elementos comuns, como constatámos ao longo deste relatório.

Ainda assim, no capítulo anterior deparámo-nos com a identificação de diversas fragilidades em ambos os sistemas jurídicos. Tendo em conta que a iniciativa HYMENAEUS – *improving legal response and access to the law for victims of domestic violence* é financiada pelos EEA Grants – Fundo de Relações Bilaterais, que visa reduzir as disparidades sociais e económicas na Europa e fortalecer as relações bilaterais entre, neste caso, a Noruega como Estado doador e Portugal como Estado beneficiário, apontaremos em seguida o que aprendemos com o estudo do ordenamento jurídico norueguês e quais os aspetos que consideramos relevantes para introduzir no nosso próprio ordenamento jurídico, no sentido da melhoria da nossa resposta jurídica à violência doméstica. Dito isto, é justo afirmar que o sistema jurídico português compreende um conjunto de medidas legislativas que proporcionam uma abordagem bastante adequada à violência doméstica. As falhas na proteção estão geralmente relacionadas com a má interpretação da lei por parte dos profissionais, nomeadamente juízes, procuradores públicos e polícia. Mas isto não significa que não haja espaço para melhorias, como veremos em seguida.

A primeira sugestão de alteração que propomos diz respeito ao elenco de vítimas abrangidas pelo artigo 152.º do nosso Código Penal. Embora este artigo já seja longo, contendo um extenso elenco de possíveis vítimas, é fácil perceber que algumas outras deveriam ser incluídas como acontece noutros Estados, incluindo a Noruega. Tal como visto anteriormente no Ponto 1 da Parte III, na Noruega, os parentes em linha

direta (ascendentes ou descendentes), qualquer membro do agregado familiar do infrator ou qualquer pessoa sob os cuidados do agressor enquadram-se no artigo 282 do Código Penal. Em Portugal, a doutrina tem criticado o leque de vítimas consideradas no artigo 152.º do Código Penal Português, por não abranger estes familiares quando não sejam particularmente vulneráveis e não coabitam com o autor do crime. Como sabemos, por exemplo, a violência contra os idosos é um problema na nossa sociedade e, por vezes, os perpetradores não coabitam nem têm parentesco com a vítima. Nestes casos, não podemos aplicar o artigo 152.º do Código Penal. Talvez seja possível aplicar o artigo 152.º-A, dependendo do cumprimento de todos os requisitos, ou teremos de aplicar outros tipos legais, a maioria dos quais dependentes de queixa. No entanto, esta possibilidade não apresenta uma satisfação razoável no que diz respeito à proteção das vítimas e à prevenção de comportamentos criminosos recorrentes (reincidência), porque estes artigos, em particular o artigo 152.º, não estabelecem quaisquer penas acessórias, que são extremamente importantes neste tipo de violência. Assim, propomos a inclusão de todas as vítimas em linha direta do agressor (ascendentes e descendentes) sob a proteção do artigo 152.º, sejam ou não coabitantes ou particularmente vulneráveis. Propomos também a introdução das mesmas penas acessórias no artigo 152.º-A, porque também podem ser de extrema relevância neste domínio.

No que respeita ao problema da coexistência de agressão sexual ou violação e outros comportamentos abrangidos pelo artigo 152.º, seria aconselhável que o legislador esclarecesse no texto deste artigo que, quando existe uma violação e também outros atos subsumíveis à violência doméstica, temos um concurso efetivo de crimes: a violação e a violência doméstica, porque temos dois bens jurídicos distintos a proteger – a liberdade sexual por um lado (na violação), a saúde por outro (na violência doméstica), e o crime com pena mais grave não apaga os atos de violência doméstica.

Acreditamos que a suspensão provisória do processo deve continuar a ser permitida, mas a exigência de liberdade do requerimento da

vítima deveria ser efetivamente assegurada. Por outro lado, os presentes requisitos de que depende a aplicação da suspensão provisória do processo a pedido da vítima são insuficientes para a proteger, porque o Ministério Público deve suspender o processo a pedido da vítima, mesmo que esteja convencido de que a suspensão não garantirá as necessidades de prevenção existentes no caso. Embora esta possibilidade seja um contrapeso à natureza pública do crime de violência doméstica, não podemos permitir que a vítima ponha em risco a sua própria segurança, a qualquer custo. Se o Ministério Público estiver convicto de que a suspensão não produzirá um resultado positivo, não deverá ser forçado a aplicá-la. Assim, o artigo 281.º do Código de Processo Penal carece de alteração, no sentido de que o Ministério Público deva sempre ter de considerar que as necessidades de prevenção se bastam com a suspensão provisória, caso contrário, não deverá decretá-la.

Quanto à possibilidade de suspensão da execução da pena de prisão, é do conhecimento geral que este é um recurso muito utilizado – talvez demasiado utilizado. Embora tenhamos que regular o crime de violência doméstica sob o princípio da unidade do ordenamento jurídico, de acordo com o princípio da legalidade, da proporcionalidade e respeitando as finalidades definidas para o cumprimento das penas, é necessário repensar este uso excessivo da suspensão de execução da pena de prisão, para mais quando, na maioria dos casos, se verifica a reincidência do infrator. Apesar de a pena máxima para este crime ser de cinco anos de prisão, parece-nos que, nos casos de violência doméstica (artigo 152.º), o cumprimento efetivo de um determinado período de tempo na prisão seria vantajoso na perspetiva da proteção da vítima e da minimização da reincidência. A suspensão dá ao arguido uma sensação de impunidade – a sensação de que pode facilmente escapar impune deste tipo de ações apenas com uma reprimenda do juiz. Acreditamos que passar um período encarcerado teria um efeito dissuasor positivo para o arguido e transmitiria uma mensagem de dissuasão a outros potenciais infratores.

FINAL REPORT

Introduction

PART I

Domestic Violence in Portuguese Criminal Law An Overview

PART II

Domestic Violence in Norwegian Criminal Law An Overview

PART III

Comparative Analysis and Conclusions

Introduction

Elisabete Ferreira

1. Background

HYMENAEUS – improving legal response and access to the law for victims of domestic violence is the corresponding name of *Iniciativa FBR_OC2_44_ Universidade Católica Portuguesa (UCP)*. This initiative is financed by the EEA Grants Bilateral Relations Fund. Through the Agreement on the European Economic Area (EEA), Iceland, Liechtenstein and Norway are internal market partners of the Member States of the European Union. As a way of promoting a continuous and balanced reinforcement of economic and commercial relations, the parties to the EEA Agreement established a Multiannual Financial Mechanism, known as EEA Grants. The EEA Grants aim to reduce social and economic disparities in Europe and to strengthen bilateral relations between these three countries and the beneficiary countries. For the period 2014-2021, a total contribution of 2.8 billion Euros was agreed for 15 beneficiary countries.

Project Hymenaeus is developed by the Faculty of Law –Porto School – of the Universidade Católica Portuguesa, in partnership with the Faculty of Law of the University of Bergen. It is coordinated by Professor Elisabete Ferreira. The team of researchers is constituted by Professor Pedro Freitas, Professor Sandra Tavares and Mariana Vilas Boas, all members of the CEID (Católica Research Centre for the Future of Law), Professor Jørn Jacobsen, John Reidar Nilsen from the Faculty of Law of the University of Bergen, and Ingrid Løining Ørum, from the Norwegian Police University College of Oslo.

In a nutshell, Project Hymenaeus sets out to develop a comparative study of the legislation in force in Portugal and Norway, in the field of domestic violence, with the aim of improving the legal response, especially in criminal law, to this serious social problem, both in Portugal and Norway, ultimately proposing legislative and public policy changes to the competent authorities. A second aspect of this project aims to improve access to the law, for victims of domestic violence, by raising awareness among entities and professionals who work with these victims for the need to simplify the language, so that the meaning of technical-legal terms can be effectively apprehended by victims, allowing them to fully exercise their rights during a criminal proceeding for domestic violence.

In the following paragraphs, we will guide the reader through the several subjects addressed in the application form, which will allow a deeper insight into the main goals and activities developed throughout this project.

1.1. Why Project Hymenaeus?

Hymenaeus is a figure from Greek mythology, primarily associated with marriage ceremonies and festivities. In Greek mythology, Hymenaeus was the god of marriage ceremonies, wedding songs, and the bridal hymn. He was often invoked during weddings to bring blessings to the newlyweds and ensure their fertility and happiness.

Hymenaeus was depicted as a young man carrying a torch, symbolising the burning flame of love and union between the bride and groom. His name has also been used to refer to marriage itself or anything related to weddings.

In literary works and cultural references, Hymenaeus appears in various forms, often as a symbol of the joy and celebration of marriage. His name has persisted through history and has been referenced in poetry, literature, and music. Hymeneus is the son of Apollo and Aphrodite.

The legend says that Hymeneus was once captured by pirates with a group of women, who did not realise that Hymeneus was actually a

man, as his beauty transcended the standard image of a man at the time. Placed in captivity along with all the kidnapped women, on a ship, Hymeneus calms the maidens, who, terrified by the kidnapping, soon calm down and trust in the god's ability, even without knowing the divinity of their prison companion. At dusk, as is customary for pirates, they had drunk too much, and were too tired and exhausted, Hymeneus at this moment, escaped and annihilated all the kidnappers, in an act of excellent bravery. When he finishes it, he frees the maidens, and takes them all safely to their respective families.

2. Description and justification

Before the application, we conducted a preliminary study in which it was possible to identify differences of approach in the two legal systems' responses to domestic violence (Portuguese and Norwegian) from the perspective of criminal law and criminal procedure law. We set ourselves to search for a partner in our area of expertise (law research and teaching) in Norway, so we could deepen the knowledge on the Norwegian legal system and its approach to domestic violence, by conducting a detailed comparative study. Since the acquired knowledge should be put to the service of society, we found it necessary to present our findings to the academic community. The first conference, with the preliminary findings, was held in Portugal on November 30th. On March 4th the second conference was held, this time in the Law Faculty of the University of Bergen, during which the conclusions of the comparative study and the proposals for improvement were presented. This constituted the basis for the editing of the present eBook. As will be shown later, both the Portuguese and the Norwegian legal systems could eventually benefit from each other's experiences, leading to bilateral legislative and policy changes concerning criminal law and procedure to improve the protection for victims of domestic violence.

Focusing our interest on the improvement of protection for these victims, we thought that we could also cause some impact at another level, not concerning the law itself, but instead the way the law reaches victims. To fully understand the procedure and their rights, victims need to have access to simple language they can easily understand, and it is well known that legal terms are quite specific. That is why we decided to inquire victims of domestic violence about their level of understanding of the language used in the law and by practitioners, to realise the need of development in this area. Bearing that idea in mind, we produced a short text exemplifying how to improve the communication of the legal system with the victims of domestic violence by simplifying language, to be presented to the competent authorities. We also held an online workshop – “*Desjuridificar a linguagem no atendimento a Vítimas de Violência Doméstica*” – in the Law Faculty (Oporto School) of the Católica University, given by Marisa Monteiro Borsboom, to draw attention to the importance of the use of accessible language when addressing the victims of domestic violence and to show how to achieve that goal. Target subjects were professionals who interact with these victims, such as police officers, public prosecutors, and lawyers.

We expect to present the conclusions of this comparative study and our legal and policy change recommendations to the Portuguese Parliament when possible and to CIG and the same will happen in Norway, to their competent authorities.

3. The importance of the initiative

In sum, with this initiative we expect to deepen the knowledge on domestic violence intervention, improve the legal response and access to the law for victims of domestic violence in both countries, deepen the academic relations between the researchers of both Universities, and establish new paths of joint research concerning vulnerable victims.

As pursued by the Istanbul Convention, preventing and combating domestic violence should have a pan-European legal framework. Taking this into account, it is our understanding that the present initiative may contribute to the improvement of both Portuguese and Norwegian legal response and access to the law for victims of domestic violence, as a result of the co-operation between the two partners, Norway and Portugal. Despite the positive outlook, domestic violence remains a relevant social and legal problem in Norway, hence the relevance of its participation in this project. As for Portugal, especially considering that the crime of domestic violence against a spouse or similar was the most reported criminal typology in 2021 (RASI 2021) the relevance of deepening knowledge about the Portuguese reality in relation to this crime seems evident, hence the relevance of this investigation proposal. By the end of this year of co-operation, we expect to better understand the criminal law and criminal procedure law mechanisms of protection for victims of domestic violence in both States, and how victims may access these mechanisms, think critically of the differences of regimes and suggest changes to improve the response of the system to this particular type of victims. Our main concern is with the protection of the victims of domestic violence while a criminal procedure is pending against the offender. The victim needs an effective law which fully protects her/his rights and also an effective access to the law. With this comparative study, we intend to spot the flaws in substantial and procedural law and to suggest change, both in Norway and Portugal, but also to grant the victim real access to the law by making it accessible to the common eye and understanding. By publishing our findings, we hope to inspire others to pursue good practices which may reduce the prevalence of domestic violence and improve the protection of its victims.

4. Geographical impact

Domestic violence is a phenomenon influenced by cultural, social, economic, and even religious factors.

Northern Europe States have developed a non-violent and gender-equality culture at an early stage and their approach towards domestic violence is effective and innovative. Norway is a prosperous country recognised for its social welfare, gender equality, and social justice. As for domestic violence, a nationwide, public educational campaign carried out in 2005 by Amnesty International Norway showed that one in four Norwegian women had experienced domestic violence (physical or psychological), and that every year at least 20 000 women are exposed to (threats of) violence by someone with whom they share an intimate relationship. The results from the first national study on violence against women in Norway¹²⁰ showed a 27% proportion of ever-partnered women aged 20-55 years experiencing intimate partner physical and/or sexual violence at least once in their lifetime and a 6% proportion admitting it in the last 12 months.

In Portugal, only 19% admitted to experiencing intimate partner physical and/or sexual violence at least once in their lifetime and 5% in the last 12 months. As to gender inequality indexes, Portugal scores 17 in the Gender Inequality Index rank and 22 in the Global Gender Gap Index rank, against ranks 6th and 3rd of Norway. An apparent high prevalence of domestic violence rates in countries with a high level of gender equality, like Norway, might indicate that women in these countries feel more empowered and encouraged to talk about their victimisation. Facing these numbers, we can only expect that the initiative will have a bilateral positive impact – both in Norway and Portugal, by the development in both countries of legal theory, law and policy, as a result

¹²⁰ *Scandinavian Journal of Public Health*, 36(2): 161-168.

of the comparative study on the legal response to domestic violence and by facilitating the access of the victims to the law through language simplification.

5. Proposed activities to accomplish within the initiative scope

1. Translating into English the Portuguese law on domestic violence.

2. Establishing a comparison between the two legal systems' responses to domestic violence from the perspective of criminal law and criminal procedure law, and, in particular, understand how easy or difficult it is for the victims of domestic violence to seek the necessary protection from the system.

3. Communicating the findings to the public both in Norway and Portugal by holding two separate conferences, the first one to be held in Portugal (Oporto School of Law Faculty of Universidade Católica Portuguesa), and the second one later in Norway (The Faculty of Law, the University of Bergen), with the participation of researchers from both universities.

4. Preparing a joint final report summarising the main findings of the comparative work and elaborate recommendations towards the improvement of the Portuguese and Norwegian criminal and criminal procedure response to the victims of domestic violence. (This report will be published in an eBook.)

5. Conducting a survey on the level of understanding of victims of domestic violence regarding the language used by the law and by practitioners.

6. Elaborating a template aimed at making legal language more accessible to the victims of domestic violence (allowing them to effectively participate and know all about their rights) and presenting it to CIG.

7. Hosting an online workshop at Oporto School of Law Faculty of Universidade Católica Portuguesa drawing the attention to the

importance of the use of accessible language when addressing the victims of domestic violence and showing how to achieve that goal. Target subjects would be professionals who interact with these victims, such as police officers, public prosecutors, and lawyers.

8. Presenting legal and policy change recommendations to the Portuguese Parliament and CIG. Presenting legal and policy change recommendations to the Norwegian competent authorities.

6. Description of the main achievements towards the two objectives of the EEA Grants

The EEA Grants objectives are the reduction of the economic and social disparities in the European Economic Area and the strengthening of the bilateral relations between beneficiary and donor countries. Considering all that was written in other points of the application, it is our understanding that the present initiative contributes clearly to the second of the EEA Grants objectives, since it promotes the establishment of a bilateral research partnership between the University of Bergen and the Universidade Católica Portuguesa in the field of law, in particular of domestic violence, with the purpose of causing an impact in the community by improving the protection of victims of domestic violence while a criminal procedure is pending against the offender. It will be a valuable partnership for both parties involved, thanks to the bilateral share of knowledge and experience in the subject.

Looking ahead, it is expected that this initiative constitutes the first step for further co-operation with Bergen University, regarding further studies, researchers' stays and exchange programmes concerning the subject of vulnerable victims. The Portuguese researchers are members of Católica Research Centre for the Future of Law. This research Centre (CEID) is committed to research on issues related to vulnerable victims, such as domestic violence, children, elderly, sexual abuse victims and others. The researchers of the Law Faculty of the University of Bergen

also develop an interesting work in this area. For us, working with researchers coming from more developed States, economically, socially, and culturally, such as Norway, will certainly produce good results to the goal of improving the knowledge and the response to the Portuguese vulnerable victims.

7. Identification of target groups or final beneficiaries

The final beneficiaries of project Hymenaeus are especially women and children, who are more likely to become victims of domestic violence or have already been victims, but also men who were victims of domestic violence. We expect to improve the legal response to domestic violence in order to prevent and eliminate it, and to facilitate the actual access to the law for these victims. As to the workshop to be held on the subject of using a simple language approach, the target subjects are professionals who interact with victims of domestic violence, such as police officers, public prosecutors, lawyers and others.

8. Outline of the means and resources required to achieve the objectives mentioned above

This proposal relies on the research work of academics: senior and junior researchers and PhD students, from both States (Norway and Portugal). Further ahead, we will need the co-operation of the women's shelters and the women who are placed there, to conduct the survey on the level of understanding of victims of domestic violence regarding the language used by the law and by practitioners. To complete our initiative, we will need working space, bibliography, and technology, provided by both Universities to its own academics. It will also be necessary to have funding for travel, accommodation and subsistence expenses related to the conferences in Oporto and Bergen, for the researchers involved in

the project. Financial support will also be required for the organisation of both conferences, including advertising and catering for coffee breaks and closing dinners. Finally, we will also bear the costs of the eBook's editing and release session arrangements. One word of note to the online workshop which will be provided by Marisa Monteiro Borsboom *pro bono*, so, costless to the initiative.

9. Outline of how the continuous evaluation of the bilateral initiative will be ensured, identifying the associated risks and how they will be mitigated

The continuous evaluation of the bilateral initiative will consist of periodic joint meetings to update on the progress of the work, and to assess if it is following the previously defined time frame. The risks involved in the initiative are essentially related to time. Since academic researchers usually cannot dedicate 100% of their time to research, because they are involved in teaching and assessment of students as well, so, in some periods of the year it may be difficult to keep up with the schedule. Nevertheless, the project manager must be aware of this contingency and stimulate researchers not to fall behind. It is also possible to encounter difficulties with the co-operation of the victims to participate in the survey, but that is addressable by asking counsellors to mediate the process and explain the importance of the participation. When taking the findings and suggestions for change to the authorities (CIG and Parliament), we may experience difficulties in scheduling the meetings, causing some delay, but we hope for the receptiveness of the institutions, considering the importance of the findings we expect and the impact they may bring to this area of intervention.

10. Partners involved

The Faculty of Law, the University of Bergen, in Norway, by the hand of Professor Jørn Jacobsen and his research team. Our partners will play a fundamental role in the bilateral initiative, since almost all the activities foreseen will be put together in co-operation between both Portuguese and Norwegian researchers, as follows: the Norwegian partner will fully participate in the development of the comparative study and will be responsible for the organisation of the conference to be held in Bergen to present the findings of the study to the public, in particular to the academic community; the partner will jointly participate in writing the final report in English language and will present the findings of the study and the suggestions for change to the Norwegian competent authorities. The partner will participate with its researchers in the conference to be held in Oporto.

11. Coordination, authors and structure of the eBook

The present eBook is a joint work coordinated by Professor Elisabete Ferreira and Professor Jørn Jacobsen. As co-authors we find Elisabete Ferreira, Jørn Jacobsen, Pedro Freitas, Sandra Tavares, John Reidar Nilsen, Mariana Vilas Boas and Ingrid Løining Ørum. The eBook is written in English and Portuguese. Originally, it was considered to present a version of the text also in Norwegian, but that idea was abandoned due to the universal nature of the English language. English constitutes the most spoken language in the world, which facilitates the widespread dissemination of the information contained in this report. This fact makes redundant and almost pointless the introduction of a Norwegian version of the report in the eBook since this language is only spoken by around five million people, but also because the target audience for this report is essentially academics and public authorities, who have, in general, good levels of proficiency in English. The Portuguese version of the

report was kept because, unlike Norwegian, Portuguese language is the fourth most spoken language in the world. We may also emphasise that, as mentioned above, the EEA Grants set forth the objective of reducing social and economic disparities in Europe by strengthening bilateral relations with the beneficiary States, which means that the wider impact of our initiative is expectable to occur in Portugal, the beneficiary State.

Before presenting the structure of this report, it is important to shed light on how the study was originally planned and organised. To guide the comparative study, each research team posed a number of questions, considered relevant to allow the understanding of how each legal system addresses domestic violence, from the perspective of the criminal law and criminal procedure law. Those questions were then grouped in four parts: system features, the criminal act, punishment and other reactions to domestic violence, procedure and preventive issues. After having those questions answered by each research team, it was time to develop the comparison, develop the analysis of the strengths and weaknesses of each legal system, considering the response to domestic violence, and finally, to consider which solutions and means of action, in force in Portugal and Norway, could be imported, respectively by Norway and Portugal, in order to improve each legal system's response to domestic violence, from the perspective of the criminal law and criminal procedure law.

The present report has the following structure: Introduction; Part I: Domestic Violence in Portuguese Criminal Law – An Overview; Part II: Domestic Violence in Norwegian Criminal Law – An Overview; Part III – Comparative Analysis and Conclusions.

Part I

Domestic Violence in Portuguese Criminal Law – An Overview

Elisabete Ferreira, Pedro Freitas, Sandra Tavares and Mariana Vilas Boas¹²¹

1. System's Features and Criminal Act

In Portugal, the criminalisation of acts of domestic violence first appeared with the Criminal Code of 1982, in section 153, under the title *Ill-treatment or overload of minors and subordinates or between spouses*:

“1 – The father, mother or guardian of a minor under 16 years of age or anyone who has them in their care or custody or who is responsible for their management or education will be punished with imprisonment from 6 months to 3 years and a fine of up to 100 days when, due to wickedness or selfishness:

a) Inflicting physical ill-treatment on him, treating him cruelly or not providing him with the health care or assistance that the duties arising from his duties impose on him; or

b) Employing him in dangerous, prohibited or inhumane activities, or overloading, physically or intellectually, with excessive or inappropriate work in such a way as to harm his health or intellectual development, or expose him to serious danger.

2 – [...].

¹²¹ The authors, here listed alphabetically by surname, are joint authors of this report.

3 – *Anyone who inflicts the treatment described in subparagraph a) of paragraph 1 of this section on their spouse will also be punished.*”

Under this section, the opening of the criminal procedure was not dependent of a complaint of the plaintiff, which means that, if the news of the commission of the crime somehow got to the knowledge of the Public Prosecutor, the criminal procedure was necessarily opened, regardless of the victim’s will. Back then, the law required, in no. 1, when the mistreatment was inflicted on minors, that the ill-treatment behaviour was caused by a specific intent of wickedness or selfishness, so that the offender could be punished. However, Court often wrongfully interpreted this section, demanding that this specific intent of wickedness or selfishness was present also when considering no. 3, when the ill-treatment occurred between spouses. The penalty was imprisonment from six months to three years.

By 1995, with the entry in force of the reform of the Portuguese Criminal Code, this crime suffered some changes, as follow. The crime was now stated in section 152. The reference to a specific intent fell through, the penalty was elevated to a maximum of five years of imprisonment and the punishable ill-treatment could now constitute of physical or psychological abuse. There was also an extent of the possible victims of this crime, since the victim could now be not only a spouse, but also a non-married cohabitant. The criminal procedure considering ill-treatment between spouses and unmarried cohabitants, however, was now dependent of the filing of a complaint by the plaintiff (semi-public nature of the crime), which constituted a major setback in the fight against domestic violence, because, in many cases, the victim is not in full conditions to perceive herself/himself as a victim or encounters psychological or *the facto* difficulties to file a complaint.

By 1998, the Portuguese legislator came to terms with the fact that this requirement, indeed fell short to protect the victims. This led to a change of the law, allowing the Public Prosecutor to start the criminal procedure without the filing of complaint, if the victim’s interest

demanded such procedure. We could not yet be satisfied with this solution, because it drove to the Public Prosecutor's hands the power to start the criminal procedure or not, depending on what he might consider as interest of the victim to start the criminal procedure, but, then again, it was a little step forward.

Finally, in 2000, the requirement of the filing of complaint by the plaintiff was dropped all together and, co-respectively, the plaintiff lost his/her ability to drop the charges against the offender, but as counter-balance, since the plaintiff could no longer withdraw the complaint, provisional suspension of the criminal procedure upon request of the victim was introduced. This meant that regardless of the general requirements of section 281 of the Portuguese Penal Procedure Code, considering provisional suspension of the criminal procedure, if the victim request for the provisional suspension was free of any pressure and properly enlightened, it had to be conceded by the Public Prosecutor.

In 2007, with Law no. 59/2007 (04.09.2007), section 152 was divided into three. Section 152 was especially devoted to domestic violence. In 2013, a specific reference was introduced to include victims who are in courtship or dating relationships.

Today, section 152 states that:

“1 – Whoever, whether as a one-off excess or a repeated activity, inflicts physical or psychological abuses, including corporal punishments, deprivation of liberty, and sexual offences, or impedes access or enjoyment of own or common economic and patrimonial resources:

- a) To their spouse or ex-spouse;*
- b) To a person of another or of the same sex with whom the agent maintains or has maintained a relationship similar to a relationship of spouses, even in the absence of cohabitation;*
- c) To the progenitor of a common descendant in first degree; or*
- d) To a person particularly defenceless due to age, deficiency, disease, pregnancy, or economic dependency, cohabitating with the agent;*

e) To a minor who is either the agent's descendant or the descendant of one of the persons mentioned in subparagraphs a), b), and c), even in the absence of cohabitation;

is punished with imprisonment from one to five years, if a more serious sentence is not applicable by reason of another legal provision.

2 – In the case addressed in the previous paragraph, if the offender

a) commits the act against a minor, in the presence of a minor, in the common domicile, or in the victim's domicile; or

b) disseminates, via the Internet or other means of widespread public dissemination, personal data, namely image or sound, relating to the intimacy of the private life of one of the victims without their consent;

is punished with imprisonment from two to five years.

3 – In case the offences indicated in paragraph 1 result in:

a) Grievous bodily injury of the victim, the offender is sentenced with imprisonment from two to eight years;

b) Death of the victim, the offender is sentenced with imprisonment from three to ten years.

4 – In the cases indicated in the previous paragraphs, accessory sentences such as prohibition of contact with the victim and prohibition to carry and use weapons, namely for a period from six months to five years, may apply, as well as the obligation of attending specific programmes for the prevention of domestic violence.

5 – The accessory sentence of prohibition to contact with the victim may include distance from the victim's residence or place of work, and its compliance may be monitored through remote technical means.

6 – Whoever is convicted for a crime provided for in this section may, considering the concrete seriousness of the act and its connection with the function performed by the agent, be deprived from the exercise of parental responsibilities, guardianship, or decisions as guardians of persons with physical and/or psychological disabilities, for a period from one to ten years."

From this extensive and, may we say, rather complex section, we may conclude that, in the present, to apply the legal type of domestic

violence it is not necessary that the acts of aggression are repeated. This is a major conquest in the battle against domestic violence, because, through the years, again and again, Courts dismissed cases of domestic violence by considering that only one aggression, not serious enough, had taken place.¹²² Currently, the law also clearly states that sexual offences, deprivation of freedom and economic violence fall into this section.

The introduction of different accessory penalties deserves a few good words. In our legal system, the application of accessory penalties is not automatic. It is the judge who, taking into consideration all the facts, decides if certain accessory penalty should be applied. Theoretically, we find the prohibition of possession and use of weapons, the mandatory frequency of domestic violence programmes for abusers or the prohibition of contacts with the victim. When concerning offences against children, the Court may also condemn the offender to the inhibition of exercise of his or her parental responsibilities for a certain period of time. This last possibility was only available, for a large number of years, when the offender committed sexual abuses against children, but fortunately, today this accessory penalty may be used for violent parents as well.

Accessory penalties play a significant role in domestic violence cases, since we are in face of offences perpetrated within the family or the household and a prison sentence will not be the magic wand which makes aggressivity and relational problems disappear. These people are

¹²² For an example, see FERREIRA, Elisabete, (2017), “Crítica ao pseudo pressuposto da intensidade no tipo legal de violência doméstica (Comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 15 de janeiro de 2013, proferido no âmbito do processo n.º 1354/10.6TDLSE.L1-5)”, Revista *Julgar Online*, maio de 2017, available at: <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2017/05/20170531-ARTIGO-JULGAR-Crítica-ao-pseudo-pressuposto-da-intensidade-no-tipo-legal-de-violência-doméstica-Maria-Elisabete-Ferreira.pdf>

likely to cross paths in the future, especially when considering abusive parents, who will not lose their quality of parents. That is why accessory penalties may be the key to stop recidivism.¹²³

Although criminal law is a subject highly determined by cultural and social factors concerning the territory where it is enforced, it is also true that in present times, no State lives alone. Every State has cultural, economic, and political relations which result in all sorts of influences. Portugal is a Member-State of the European Union and part of several Treaties and Conventions. On different levels, they all played and still play some role in the configuration of Portuguese legal frame, including in regard to domestic violence.

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, 1950) and its Protocols, the European Social Charter (ETS No. 35, 1961, revised in 1996, ETS No. 163), the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW, 1979) and its Optional Protocol (1999) as well as General Recommendation No. 19 of the CEDAW Committee on violence against women, the United Nations Convention on the Rights of the Child (1989) and its Optional Protocols (2000) all have its influence in the definition of the legal frame against domestic violence, acting like inspiration and grounds to the this legal frame.

¹²³ About this subject, see FERREIRA, Elisabete, (2018), “As penas aplicáveis aos pais no âmbito do crime de violência doméstica e a tutela do superior interesse da criança”. *Revista Julgar Online*, março de 2018, available at: <http://julgar.pt/as-penas-aplicaveis-aos-pais-no-ambito-do-crime-de-violencia-domestica-e-a-tutela-do-superior-interesse-da-crianca/>

In fact, in Portugal, the explicit prohibition of corporal punishment of children in section 152 of the Portuguese Criminal Code, introduced in 2007, is due to a Complaint of the World Organisation Against Torture against Portugal (Complaint no. 34/2006), admitted by the European Committee of Social Rights (2011/def/PRT/17/1/EN), alleging the violation of section 17 of the European Social Charter on the grounds that the Portuguese State did not explicitly prohibit such punishments. In 2006, the Portuguese Supreme Court in an ill-treatment case, ruled that some corporal punishments were considered admissible. This fact led to the file of the complaint by the WOAT and to the subsequent amendment to the Portuguese Criminal Code.

Also to consider are the recommendations of the Committee of Ministers to Member States of the Council of Europe: Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence, Recommendation CM/Rec(2007)17 on gender equality standards and mechanisms, and other relevant recommendations.

Portugal is signatory of the European Convention on Human Rights, and the European Court of Human Rights possesses a growing body of case law which sets important standards in the field of violence against women. And last, but not least, Portugal is also signatory of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence – the Istanbul Convention.

It is interesting to mention that the Istanbul Convention did not have a determinant impact on the legislation concerning domestic violence in Portugal because by the time the Convention entered in force, the Portuguese legislation was already quite developed and ahead in the protection of the victims of domestic violence and in the persecution of the offenders. The problems faced in Portugal have more to do with the interpretation of the law, its enforcement and effectiveness in the real life, rather than with legal issues.

In Portugal, Domestic Violence is a serious social problem, and that recognition proceeds, among others, from the inclusion of domestic violence as one of the priorities in the Portuguese Law of Criminal

Politics.¹²⁴ This means that prevention, prosecution, and punishment of domestic violence are considered a priority, among other serious offences. The Criminal Procedure in such cases is considered urgent, which ideally will bring along a speedier process and condemnation, if that should be the case.

As to how we recognise it as a social problem, there are several NGO's that work in the field of domestic violence and draw their own statistics, such as APAV (Portuguese Association for Victim Support) and the conclusions are always striking, because domestic violence appears every year as the number one reason to give cause to a support process.¹²⁵ At State level, every year, a report is elaborated on National Security (Annual Report on Internal Security – RASI), which addresses a wide range of aspects concerning criminality, and this report includes a specific chapter dedicated to the statistics of domestic violence. According to the latest numbers of RASI, in a country with about 10 million people, in 2022, 30 488 complaints were registered, corresponding to a 15% raise comparing to 2021. In 86% of the cases, there was violence against a spouse or similar.¹²⁶

As part of the Portuguese Government, the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) was created. CIG's powers not only relate to gender equality but also to the combat against domestic violence. CIG created a domestic violence portal, making available all the information for victims and the public in general,¹²⁷ a domestic violence

¹²⁴ See Law no. 51/2023, 28th August 2023.

¹²⁵ See https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas-APAV_Relatorio-anual-2022.pdf

¹²⁶ Statistics available at: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2022->

¹²⁷ <https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/enquadramento/>

phone line,¹²⁸ and periodic media campaigns raising awareness about the gravity of domestic violence.

Unlike Norway, Portugal has developed a particular law dedicated to the prevention and deterrence of domestic violence – Law no. 112/2009, which establishes several important measures to support the victim during the pendency of the criminal procedure. There is also a law (no. 107/2009) that allows victims of domestic violence, who lost their income due to the perpetration of these aggressions, to ask the State for an advance payment of the damage compensation owed by the defendant for his/her actions. Over the years, the Government has also conceived several National Action Plans addressing the issue of domestic violence.

To better understand the criminal regulation of domestic violence in Portugal, we have to bear in mind the general principles that guide the Portuguese legal system in general. Our criminal law system is based on the principle of legality. Criminal law shall be given by the Parliament or by the Government, if in use of an authorisation to legislate; the law shall be precise, strict and prior to the offence. Incriminatory analogy is forbidden.

That said, the Portuguese legal system is built under the principle of human dignity. This brings consequences to the criminal law system: penalties of imprisonment go up to a maximum of 25 years. There is no life in prison penalty. The penalties' goal is prevention. The penalty is established depending on the needs of prevention for the perpetrator. Our criminal law system believes in resocialisation of the offender. That is why when part of the penalty is served, the offender is placed on parole. Courts' convictions are usually mild, and imprisonment is often suspended if the defendant complies with certain conditions proposed

¹²⁸ This phone line is free and available 7 days a week, 24 hours a day. It works via SMS on 3060 or call on 800 202 148.

by the Court. Our legal system is not based on the legal precedent but on the enforcement of codes and other legislation. Court's Rulings are only binding in the case they ruled.

Also based in the human dignity principle, our criminal legislator has increasingly dedicated more attention to the victims of crime. This led to the introduction in the Penal Procedure Code of section 67-A, acknowledging the victim as a subject of the Penal Procedure, granting him/her some (limited) rights.

After this general overview, let us summarise a few basic ideas about the crime of domestic violence under the Portuguese law:

1. Punishable behaviours

According to section 152, no. 1 of the Portuguese Criminal Code, domestic violence is to, repeatedly or not, a) inflict *physical* or b) *psychological abuse*, c) including *corporal punishments*, d) *deprivations of liberty*, e) *sexual offences* or f) prevent *access or fruition of their own or common economic and patrimonial resources*.

2. Potential victims

According to section 152, no. 1 of the Portuguese Criminal Code, victims of domestic violence can be:

a) The spouse or former spouse; b) a person of another or of the same sex with whom the offender maintains or has maintained a dating relationship or a relationship like that of the spouses, even without cohabitation; c) the parent of a common descendant in the 1st degree; d) a person who is particularly vulnerable, in particular because of age, disability, illness, pregnancy or economic dependence, who cohabits with the offender; e) a minor who is the offender's descendant or that of one of the persons referred to in subparagraphs a), b) and c), even if the perpetrator and the minor do not cohabit.

The behaviours punishable in the range of the crime of domestic violence may fit in other criminal types, such as offences to the physical integrity, threats, coercion, sexual abuse, rape, among others. The main difference is the type of relationships that must exist between the offender and the victim so that a crime can be classified as domestic violence – if the offender/victim does not fall in the list presented above, we will not be able to apply the crime of domestic violence but only one of the other crimes, which has implications on the kind of protective measures victims may benefit from and the kind of initiative that is necessary to start the penal procedure.

Aside of this requirement, from a substantial point of view, the behaviours in question must be considered in violation of, and causing harm to, the psychological and/or physical health of the victim. Most of the literature considers that the fundamental value protected by the crime of domestic violence is precisely the physical and psychological health of the victim. Other authors make reference to the human dignity of the victim. The question of which juridical asset is behind the crime of domestic violence, ground for its criminalisation, is controversial.

Authors and Courts are not in the same page and face some difficulties as to agreeing on what characteristics should the behaviour possess to fit in the crime of domestic violence, especially discussing whether repetition or severity of the perpetrated behaviour constitutes a requirement. Courts have the tendency to only consider as domestic violence a repeated or serious offence, interpretation which, as seen above, does not proceed from the letter of section 152 of the Portuguese Penal Code. This interpretation is, from our point of view, inappropriate and reduces greatly the chances of considering many acts of aggression as domestic violence, *stricto sensu*. In fact, it is fair to say that, in Portugal, the main problem concerning domestic violence is not in the lack of adequate regulation, but instead in the misinterpretation of those regulations by judges and public prosecutors.

As seen above, sexual abuse may fit in the crime of domestic violence and that poses the question of how to conciliate sexual abuse that

has taken place within, for instance, an intimate partner relationship with cohabitation and a crime of rape that has taken place under the same circumstances. Concerning this issue, again, there is no consensus in the literature and the Courts rulings on whether in such cases we may encounter one crime of domestic violence and one crime of rape, or, instead, if the defendant should only be punished for having committed the rape, or only for the crime of domestic violence. The understanding on this subject as luckily evolved positively through recent year. Traditionally, if we faced a rape within the range of a domestic abusive relationship, Courts overlooked the domestic violence crime, and the defendant was only punished for the most severe crime committed – the rape. In fact, the crime of rape has a harsher penalty than the crime of domestic violence. According to section 152, no. 1, if a conduct considered to be domestic violence may also fit in another legal type, which is a more severely punished offence, then, the offender will be punished for this last crime, and not for the crime of domestic violence.

Literature on this matter was more accurate, and sustained that, depending on the specific circumstances of the case, an offender could be convicted for domestic violence and for rape against the same victim, when it was possible to distinguish in the general conduct autonomous typical behaviours of the two separate crimes, punishable as such by the Court. Today, we find more and more Court rulings stating that since the crime of domestic violence and the crime of rape protect two different juridical assets – the first, the physical and psychological integrity of the victim, and the second, sexual freedom – when cases as mentioned above occur, we find two different kinds of unlawfulness and we may autonomise the two actions, fitting them into two legal types: the repeated abuses such as diminishing attitudes towards the victim, threats, coercion, name calling, slapping, punching and so on, on the one hand, and the rape, on the other, because the rape stands out as a punishable behaviour on its own.

Another question concerning the crime of domestic violence is how to qualify the witnessing of abuses between adults, usually the parents,

by children. Let us imagine that the father physically and psychologically abuses the mother in front of the children, but the father is, otherwise, the perfect father, treating the children lovingly and carefully. Is there only one crime of domestic violence, against the mother, although aggravated because the offences were witnessed by the children? Or are there two crimes, one against the mother, and another against the child who witnessed the mother's abuse perpetrated by the father? Is this last case a situation of indirect victimisation, or is the child witness a direct victim of the crime of the domestic violence, suffering a psychological ill-treatment?

The Preamble of the Istanbul Convention recognises “that children are victims of domestic violence, including as witnesses of violence in the family”. If one understands that exposing children to violence committed towards another parent configures psychological abuse, it is possible to consider that exposure as an autonomous crime of domestic violence against the child. Reinforcing this view, section 67-A, no. 1, subparagraph a), iii) of the Penal Procedure Code and section 2, subparagraph a) of Law no. 112/2009 (which establishes a specific regime for the prevention of domestic violence and protection of its victims), both when defining the concept of victim, specifically include in the definition “a child or young person up to the age of 18 who has suffered harm caused by an action or omission in connection with the commission of a crime, including those who have suffered abuse related to exposure to contexts of domestic violence”. Moreover, Portuguese superior courts have already convicted offenders in these terms. As long as we may attest that the child who was exposed to violence between the parents suffered psychological damages, we may clearly state that this child was a direct victim of domestic violence.

Concerning the subjective element necessary to fulfil the crime of domestic violence, in Portugal, the general rule is that crimes are only punishable if there is an intent, which can assume three grades: we talk

about direct *dolus*, necessary *dolus*, and eventual *dolus*.¹²⁹ Negligence is only punishable when explicitly stated by the law. That said, negligence is not punishable when considering the crime of domestic violence, so, the presence of intent, in one of the three forms previously mentioned, is mandatory. No additional requirements considering intent are necessary, unlike when the crime of ill-treatment was originally conceived and enforced, in 1982. Back then, the law demanded wickedness or selfishness of the offender in the case of infliction of ill-treatment on children.

Attempt is punishable when committing the crime of domestic violence, because this crime's main penalty ranges from one to five years imprisonment and section 23, no. 1, of the Portuguese Penal Code, regarding attempt, states that "[u]nless otherwise legally stated, the attempt is only punishable if the penalty of the respective consummated crime is of more than 3 years in prison". Despite the legal possibility, it is not usual to open a criminal procedure based on a mere attempt, especially because the crime of domestic violence has the tendency to endure in time, it is usually composed of several acts of violence, so, consummation is easily achievable.

One last mention to co-participation: all forms of co-participation are possible.¹³⁰ The offender may use an accomplice, for instance, to help him/her carry out the crime.

2. Punishment and other reactions to domestic violence

In Portugal, the crime of domestic violence dates to the 2007 amendment to the criminal code. Before, there was the crime of mistreatment, which, in 2007, was divided into three separate sections: section 152

¹²⁹ See sections 13 and 14 of the Portuguese Penal Code.

¹³⁰ See sections 26 and following of the Portuguese Penal Code.

(domestic violence), 152-A (mistreatment of minors and subordinates), and section 152-B (violation of safety rules).

Today, section 152 of the Portuguese criminal code states the following regarding penalties:

“1 – Any person who, repeatedly or not, inflicts physical or psychological maltreatment, including corporal punishment, deprivation of freedom, and sexual offences: [...]

shall be punished with a penalty of one to five years of imprisonment, if a higher penalty is not applicable by another Criminal Code disposition.

[...]

4 – In the cases foreseen in the previous numbers, measures such as accessory penalties of prohibition of contact with the victim, prohibition of use of weapons for a period of six months to five years, and obligation of frequency of specific programmes on domestic violence prevention may be applied to the defendant.

5 – The accessory penalty of prohibition of contact with the victim shall include the withdrawal from their residence or place of work and its reinforcement shall be supervised through the use of remote-control technology.

6 – Any person sentenced for a crime foreseen in this section may, regarding the particular severity of the act itself and its connection with the agent’s exercise of function, be inhibited of parental rights [...] for a period of one to ten years.”

As seen before, the crime of domestic violence encompasses a range of behaviours, varying in severity. It is punishable by a prison sentence of one to five years unless a more severe penalty is stipulated elsewhere in the Penal Code, the act of inflicting physical or psychological harm, including corporal punishment, deprivation of liberty, sexual offences, or preventing access to or enjoyment of one’s own or shared economic and property resources. However, there will be a slight increase in the minimum prison sentence, from one to two years, if the criminal act is committed against a minor, in the presence of a minor, in the shared

residence or in the victim's residence; or if the perpetrator publicly discloses, for instance, via the Internet, personal data, including intimate videos or photos of the victim, without his/her consent.

The most severe penalty for the crime of domestic violence, ranging from three to ten years, is applicable when the physical or psychological abuse results in the death of the victim. Additionally, a penalty of two to eight years of imprisonment is prescribed for situations where the consequence of the physical or psychological abuse is not death, but a serious bodily harm. The Penal Code defines serious bodily harm as depriving the victim of a vital organ or limb, causing severe and permanent disfigurement; significantly impairing their ability to work, intellectual capacities, reproductive or sexual enjoyment, or the ability to use their body, senses, or language; inducing a particularly painful or permanent disease, or a severe or incurable psychological anomaly; or endangering their life.

In conjunction with the prison sentence, it is possible to impose additional penalties such as: a) prohibition of contact with the victim, which includes staying away from his/her residence or workplace; b) prohibition of owning and carrying weapons; c) mandatory attendance of specific domestic violence prevention programmes; and/or d) restriction on the exercise of parental responsibilities, guardianship, or measures related to an accompanied adult.

There is an interesting problem regarding the restriction on the exercise of parental responsibilities, as follows:

Considering the application of the accessory penalty of inhibition of the exercise of parental responsibilities, how to align the criminal law regimen with the civil law regimen, whereas to the withdrawal of the inhibition once the cause that determined the inhibition in the first place has ceased to exist. If we qualify the inhibition of the exercise of parental responsibilities¹³¹ as a true accessory penalty, in that case, if, hypotheti-

¹³¹ Established in paragraph 6 of section 152 of the Portuguese Penal Code.

cally, the parent sentenced to an inhibition of the exercise of parental responsibilities for a period of three years rehabilitates himself or herself to parenthood, the early withdrawal of the inhibition will never be possible, not before we reach the three years deadline, even if it is proven to be in the child's best interest that the contacts with the parent are re-established and that this parent resumes the exercise of the parental responsibilities.

In comparison, section 1916 of the Portuguese civil code establishes that the inhibition of the exercise of parental responsibilities will be withdrawn when the causes that have determined the inhibition have ceased. The withdrawal may be requested by de Public Prosecutor at any time and by the parents after completed one year over the final decision in the procedure in which the inhibition was decreed.

Let us imagine the case of a drug addict parent who inflicted severe mistreatment on an eighteen-month-old child. A thorough consideration of all circumstances of the case demands the enforcement of an effective prison sentence for the period of two years, combined with the accessory penalty of inhibition of the exercise of parental responsibilities during four years. In the meantime, the convicted parent successfully finishes a drug abuse rehabilitation programme which fully enables the parent as a respectful citizen and fit parent. Furthermore, this child does not keep any memory of the past aggressions and the experts' reports consider that the child reunion to the parent will be favourable to his/her development. From a strict criminal law point of view, nothing can be done, except to wait for the course of time, because the accessory penalty has to be fully served. Differently, if the facts in which the decision of inhibiting the exercise of parental responsibilities had given cause to a civil process, we could resort to section 1916 of the Portuguese civil code and the withdrawal of the inhibition would be possible. It is obvious that the same facts may give room to different treatments under the criminal law and under the civil law. So, how do we solve this divergence?

Before we answer this question, we should accentuate that this problem is more theoretical than practical, because courts are supposed

to proceed with the necessary care in the assessment of the case and be extremely careful in the determination of the exact accessory penalty adequate to the seriousness of the infraction, the demands of prevention and, especially in this case, to the child's best interest. Nevertheless, it is possible that, in some cases, very dark scenarios turn out to overcome the difficulties and give room to happy endings. Life has unexpected twists and turns that catch the most diligent judge off guard. In those cases, if we are in the presence of an accessory penalty, we are bound by the law and must respect it. We will be forced to keep the parent away from the child until the end of the period established in the sentence, depriving both parent and child from mutual and healthy interaction, depriving the child of the benefits that the parent may add to his or her well-being, health, education, and development. As mentioned before, the Portuguese legal system lays its foundations in the fundamental principle of the correctability of every felon, so, it is imperative to take that in consideration especially when dealing with parents.

On the other side, opposite to the problem we have been discussing, we may also argue if, once we reach the time frame set in the sentence which inhibited the parent of the exercise of parental responsibilities, this parent is already fit for parenting – in other words, if nothing else from the mentioned above was done, was the mere course of time enough to capacitate the parent to parenthood, allowing him or her to favourably contribute to the child's project of life? It is obvious that the course of time, itself, is not enough to properly protect the child's best interest. But in this case, the problem is easily solvable. If we realise this parent is not fit to resume the exercise of his or her parental responsibilities, we can address the civil or family courts, depending on the case, and by request of the Public Prosecutor we may start a judicial proceeding to inhibit this exercise on the grounds of this parent's inability to exert the parental responsibilities.

Going back to the example set above, and trying to find a solution to the problem, one way would be not to qualify the inhibition pursuant to the paragraph 6 of section 152 of the Portuguese Penal Code as a

true accessory penalty. Instead, we could qualify it as a security measure, and, doing so, we could apply the regime of the security measures, which allows the withdrawal of the measure once the level of dangerousness of the offender has ceased or decreased to levels where this offender poses no threat to society.¹³² When the Portuguese legislator established the accessory penalty of inhibition of the exercise of parental responsibilities connected to the commission of the crime of domestic violence, it is undoubtable that here was an underlying concern with the protection of the child from the parent's interaction, whose patterns of behaviour may endanger the life and well-being of the child. We can clearly claim that this inhibition aims to deter the parent from endangering the child, in a sense close to the one we mentioned about the security measures. Although this would be an easy way out, possible, because the text of the law, in section 152 of the Portuguese Penal Code, does not specifically qualify the inhibition of the exercise of parental responsibilities as an accessory penalty, from a dogmatic point of view, we are inclined to acknowledge that this was not the legislator's intention. The comparison of the content of paragraph 6 of section 152 with the content of section 69-C leaves us no choice but to qualify the inhibition established in paragraph 6 of section 152 as an accessory penalty. In addition, systematically, this section 69-C is inserted in the chapter concerning accessory penalties.

In consequence of all that has been written above, we may find ourselves in face of the unconstitutionality of paragraph 6 of section 152 of the Portuguese Penal Code, interpreted in the sense that, when the

¹³² In Portugal, the security measures are applied to non-responsible offenders who commit acts qualified by the criminal law as crimes, but they act with no fault. Security measures are applied as a mean to protect society from this non-responsible agent and the scope is the neutralisation of the dangerousness of this offender. When that dangerousness disappears, the security measure is withdrawn. In some cases, security measures can be applied to responsible offenders who show signs of dangerousness beyond the concept of fault.

facts which founded the decision of inhibition of the exercise of parental responsibilities have ceased, the withdrawal of this inhibition is not possible until we meet the end of the period established in the sentence. This unconstitutionality is due to the violation of paragraphs 5 and 6 of section 36 of the Portuguese Constitution, which recognises the parents' fundamental right to education and upbringing of their own children and the principle of inseparability of children from their parents. Indeed, this separation should only take place if the parents fail to fulfil their obligations towards their children, when ordered by a court of law. This separation should be terminated when the underlying cause ceases to exist. Our conclusion is predictable and strong: the accessory penalty of inhibition of the exercise of parental responsibilities as it is drawn today by the Portuguese Penal Code does not entirely protect the child's best interest and needs an urgent change. We propose, *de lege ferenda* a simple solution, which leaves untouched the dogmatic issue of the juridical qualification or juridical nature of the inhibition (whether it is a true accessory penalty or a security measure) but secures the full protection of the child's best interest in the safe, positive, interaction with the parent. The Portuguese Penal Code does not establish for those convicted for the crime of domestic violence with an accessory penalty of inhibition of the exercise of parental responsibilities a similar solution such as the one set for the non-custodial security measures¹³³: section 103 of the Portuguese Penal Code determines that those who were sentenced to a security measure which inhibited the offender of developing a certain kind of activity may, after the course of a predetermined minimum period of time, require the withdrawal of the security measure, as long as the reasons which gave cause to its application have ceased. Keeping this reasonable solution in mind, we propose that the same possibility should be given to the inhibited parent. Therefore, we defend that paragraph 6 of

¹³³ Measures which do not involve the confinement or deprivation of freedom.

section 152 should be amended, adding to the current formulation the following: “It is applicable, *mutatis mutandis*, the procedure laid down in section 103.”

The prerequisites for the suspension of a prison sentence are that the specific prison sentence imposed does not exceed five years, and there is the belief that the punitive objectives will be met with the mere condemnation of the act and the threat of actual imprisonment. Factors that are significant in deciding on the suspension of the prison sentence include the personality of the offenders, their life conditions, their behaviour before and after the crime, and the circumstances of the crime itself.

Given that the crime of domestic violence, even in its most severe forms, is punishable with prison sentences that, at their minimum, are less than five years – it is noteworthy that the harshest penalty prescribed for domestic violence ranges from three to ten years –, it is theoretically always possible for the offender not to be sentenced to actual imprisonment. It suffices for the judge to impose a prison sentence of five years or less and, concurrently, believe that the punitive objectives are not compromised by suspending the prison sentence.

In the case of domestic violence, the suspension of the prison sentence is also contingent upon the fulfilment of duties, adherence to conduct rules, or the imposition of a probationary regime.

According to data provided by APAV, an association for the protection of victims’ rights, approximately 90% of convictions for domestic violence result in a suspended sentence.

In Portugal, we have a specific law on the subject of domestic violence, prescribing a certain number of protective measures while pending a criminal procedure. For instance, if you have a look at section 31 of Law no. 112/2009, you will find that “after the constitution of a defendant for the crime of domestic violence, the judge considers, within a maximum period of 48 hours, the application of one or several coercive measures provided for in the Code of Criminal Procedure, namely: a) Prohibition of acquiring, using, or immediately delivering weapons or other objects

and utensils capable of facilitating the continuation of criminal activity; b) Subjection, with prior consent, to the frequency of programmes for defendants in crimes in the context of domestic violence; c) Prohibition of staying or going near the residence where the crime was committed, where the victim lives, or which is the family home, imposing on the defendant the obligation to abandon it; d) Prohibition of contacting with the victim, with certain people, or frequenting certain places or certain means, as well as of contacting, approaching, or visiting pets of the victim or family; e) Restriction of parental responsibilities, of guardianship, of the exercise of measures relating to an accompanied adult, of the administration of assets, or of the issuance of credit instruments. These coercive measures are cumulative with any other coercive measure provided for in the Code of Criminal Procedure.

Also, according to this law, when there is a serious threat of retaliation, situations of revictimisation, or strong indications that the privacy of the victim, their family, or of other individuals in a similar situation might be compromised, specific protective measures for victims of domestic violence are implemented, which include: preventing contact between the victim and the defendant when their joint presence is required, e.g., in court proceedings; allowing testimony to be given in a more confidential manner; providing psychosocial support and protection through tele-assistance; concealing the victim's address in notifications from relevant authorities that are addressed to the suspect or defendant.

In addition to these specific protective measures, Portuguese legal order has a witness protection law in criminal proceedings that can also be applied in cases of domestic violence. See Law no. 93/99, of 14th July. This law provides for the possibility of: concealing the image and/or distorting the voice during testimony; hiding the identity of the witness when there is an applicable prison sentence of eight years or more; testifying via teleconference; providing an alternate address in the case files different from the usual residence; relocating to a new residence; transport in a designated vehicle; designated and possibly monitored areas in

courts or police facilities; police protection; if the protected individual is an inmate, he/she can be placed in a separate area in the prison; issuing identification documents different from the originals; altering the facial features or appearance of the beneficiary; creating conditions for securing means of livelihood; granting a subsistence allowance for a limited period.

Portuguese law provides for programmes both for individuals convicted of crimes within the context of domestic violence and for defendants accused of crimes in the context of domestic violence. On average, the recidivism rate decreases by 7% after attending a programme for those convicted of crimes related to domestic violence. After two years, 91% of the convicted individuals do not reoffend, but after five years this percentage drops to 78%.

3. Procedural and preventive issues

Under the Portuguese law, domestic violence is a public offence.

As such, the “Public Prosecutor’s Office has the legitimacy to promote criminal proceedings” since a public offence does not require the offender to file a complaint. And, having this legitimacy, the Public Prosecutor’s Office is also obliged to open an enquiry and investigate the crime once it has been reported.

Consequently, any individual can report the offence, thus initiating criminal proceedings. However, they are not obliged to do so. Police forces, on the other hand, are obliged to report any crime they become aware of. Other civil servants (which, for the purposes of criminal law, is a very broad concept) are obliged to report all crimes of which they become aware in the course of their duties and because of them.

In other words, there is a general obligation for public bodies to report crimes of domestic violence, but not for private individuals, although they can do so. And this reporting is sufficient to initiate criminal proceedings with the aim of pursuing criminal prosecution.

All these reports occur, by their nature, after the fact (after the crime) and have no preventative effect in relation to it. This is without prejudice to the preventive effects recognised in the application of criminal sanctions, which necessarily require the completion and finalisation of the respective criminal proceedings.

In short, each complaint only serves the purpose of prosecuting the crime that has already been committed, although from a more systemic viewpoint it can have a real effect on preventing the future commission of domestic violence offences, via the preventive effects of punishment.

As for the victim of the crime, he or she can indeed file a complaint about the offence, but since domestic violence is a public offence, it is not necessary for the victim to do so: any report of the crime is equally viable for the purposes of initiating criminal proceedings. In Portugal, even anonymous reporting is admissible (although with some legal precautions).

Thus, the proactive intervention of the victim is not necessary to initiate criminal proceedings.

As in any other criminal offence, the defendant in criminal proceedings for domestic violence may be subject to the appropriate measure(s) of coercion. In the crime of domestic violence, even the most serious measure of coercion can be applied: preventive detention while pending the criminal procedure. This is because the crime of domestic violence is classified as “violent crime”, which corresponds to “conduct that is intentionally directed against [...] physical integrity, [...] and is punishable by a maximum prison sentence of five years or more”.

In addition, in Portugal there is a specific legal regime applicable to the prevention of domestic violence and the protection and assistance of its victims, the Law no. 112/2009 (16th September), which applies (also) to criminal proceedings.

Thus, in criminal proceedings for domestic violence, and as a specific mechanism for protecting the victim, the urgent production of evidence is ordered, allowing the Public Prosecutor’s Office to decide on

the promotion of the appropriate coercive measure(s) within 72 hours of the report of the offence.

What is more, in the case of an arrest in *flagrante delicto*, the defendant is, as a rule, detained until he is brought before a judge. The possibilities for detention outside of *flagrante delicto* are also extended comparing to other crimes (for example, because “it is essential for the protection of the victim”), and in relation to the entities authorised to order such detention (detentions ordered by the police authority, if it is not “possible, given the situation of urgency and danger of delay, to wait for the intervention of the judicial authority”).

There are also specific urgent coercive measures for the crime of domestic violence, the application of which is to be considered by the judge within a maximum of 48 hours of the defendant being charged, including, for example, handing over weapons, leaving the family home or restricting the exercise of parental responsibilities.

Section 134 CPC states that:

“1 – The following may refuse to testify as witnesses:

a) Descendants, ascendants, siblings, relatives up to the 2nd degree, adopters, adoptees and the defendant’s spouse;

b) Anyone who has been the defendant’s spouse or who, being of the other or same sex, lives with him or her or has lived with him or her under conditions like those of spouses, in relation to events that occurred during the marriage or cohabitation;

c) [...]

2 – Under penalty of nullity, the body competent to receive the statement shall warn the persons referred to in the previous paragraph of their right to refuse to give evidence.”

So, as in criminal proceedings for other offences, in a proceeding for domestic violence the victim and other close relatives of the defendant can refuse to testify as witnesses, whether or not they are victims of the crime. They can of course be listed as witnesses, and can make

statements as such, subject to the duty of truth that binds all witnesses. But they have the right to refuse to give evidence without having to justify their refusal. Furthermore, they must be informed of their right to refuse, otherwise what they declare as witnesses will not be valid as evidence.

In Portugal, provisional suspension of proceedings exists as an alternative to submitting the case to trial. It applies to offences punishable by a prison sentence of no more than five years, which includes domestic violence, as provided for in section 152 no. 1 CC. However, in cases of domestic violence, this procedure is specifically referred to in the law, which states in section 281 no. 8 CPC:

“In proceedings for a crime of domestic violence not aggravated by the result, the Public Prosecutor’s Office, upon the free and informed request from the victim, shall order the provisional suspension of the proceedings, with the agreement of a judge [juiz de instrução] and the defendant, provided that the assumptions of subparagraphs b) and c) of no. 1 are met.” In other words, not only has the regime been adapted to criminal proceedings for domestic violence offences, but there has also been a formal softening in the application of the institute, by requiring the verification of fewer conditions than the usual ones for its application [only subparagraphs b) and c) of section 281 no. 1 CPC, and no longer subparagraphs a), d), e) or f), as it is clear from a mere reading of the law].

The application of this suspension depends on the victim’s free and informed request, the absence of a previous conviction of the defendant for committing an offence of the same nature, and the absence of a previous application of this provisional suspension for an offence of the same nature to the defendant. But unlike other offences, there are no other requirements here, for example, the absence of a high level of guilt.

During the suspension, the defendant must comply with certain injunctions and rules of behaviour appropriate to the situation in order to have the criminal case dropped at the end of the suspension. In the event of non-compliance, the criminal proceedings proceed to trial. In

the event of compliance, the criminal act remains to be investigated and thus punished. For all intents and purposes, the defendant has not committed an offence.

The specific legal regime indicated above as applicable to the prevention of domestic violence and the protection and assistance of its victims, contained in Law no. 112/2009 (16th September), provides for a series of supports for the benefit of victims, namely of a legal, psychosocial, psychological, psychiatric, financial, social, and residential nature. However, it is not certain that the victims have effective access to many of these supports. Examples of supports that have actually been implemented include exemption from user charges when accessing the national health service and from court fees in the judicial system (when the victim wants to actively intervene in the criminal proceedings). Furthermore, the Public Prosecutor's Office informs victims about their right to claim compensation and how to enforce it, and about the existence of public, associative or private institutions that carry out victim support activities.

In pending criminal proceedings for domestic violence, it is not compulsory for the victim to be represented by a lawyer. Victims do not have access to a lawyer simply because they are victims. Although they are guaranteed access to the judicial system, victims will only have access to a lawyer if they want legal advice or effective intervention in the proceedings. To do so, they must appoint a lawyer or request their official appointment.

Specific training activities on domestic violence have been of particular interest to the police and forensic professions, not only in terms of legislative updates, but also in terms of best practices for dealing with a victim. For example, the proper way to address a victim, the need for reserved spaces so that they can speak comfortably, how to detect signs of fear, etc., all of this requires specific attention, and therefore training efforts.

Judges and prosecutors receive continuous training throughout their careers, also on issues of domestic violence. The Portuguese police

have invested heavily in training in this area. The Portuguese Bar Association has also provided its members with training in this subject.

There is a clear realisation that this is a specific crime that requires a series of cross-cutting areas of action/intervention skills, which makes it obvious that there is a need for continuous training for the different professionals involved in prosecuting this crime.

Part II

Domestic Violence in Norwegian Criminal Law – An Overview

Jørn Jacobsen, Ingrid Løining Ørum and John Reidar Nilsen¹³⁴

1. System features and criminal act

How has the Norwegian criminal regulation of domestic violence developed historically? In the penal code of 1842, domestic violence was criminalised partly through offences targeting violence more generally, and partly through certain sections of the code specifically concerning family relations.¹³⁵ In 1902, a new penal code was enacted. It contained, in the chapter of the code titled “Crimes regarding family relations”, a specific offence on mistreatment in domestic relations (sect. 219).¹³⁶ The offence contained two alternatives: first, to create a situation of need for a member of the household by not providing due care, second, to violate one’s duties in terms of mistreatment and abuse against a person who was not capable of helping him-/herself. Judging from the extent of Supreme Court practice, the offence seems not to have been much used, in

¹³⁴ The authors, here listed alphabetically by surname, are joint authors of this report.

¹³⁵ See the penal code of 1842, e.g., sect. 17, 20 and 22.

¹³⁶ See further e.g., the final preparatory work *Udkast/Motiver* (1896), pp. 202-205.

particularly in its first decades. Nor was the offence paid much attention to in the scholarly literature.¹³⁷

Towards the end of the millennium, domestic violence came more on the agenda, within politics, legal practice and the scholarly literature.¹³⁸ In 2001, a commission was given the task of reporting on violence against women in Norway, including the legal regulation and handling of such cases in the criminal justice system. Among the proposals from the commission in its report NOU 2003: 31, titled “The Right to a Life without Violence”, a new criminal offence targeting violence against women was suggested.¹³⁹ The Ministry of Justice followed up on the report. However, in line with the view of the Director of Public Prosecutions, instead of making a completely new offence, the Ministry opted for reforming the existing offence in the penal code of 1902 § 219.¹⁴⁰ Contrary to the commission’s suggestion, and in line with the view of the Justice Committee of the Parliament, the legislator opted for

¹³⁷ See e.g., Urbye (1909).

¹³⁸ See, *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) Om lov om oppheving av løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv. (eget straffebud mot vold i nære relasjoner mv.)*, p. 31, states that in cases concerning domestic violence, general offences were more often used than the penal code of 1902 (The General civil penal code of 22 May 1902, no. 10) sect. 219. Violence in domestic relations would be considered as an aggravating circumstance, cf. the penal code of 1902, sect. 232, and *Ot.prp. nr. 79 (1988-1989) Om endringer i straffeloven og straffeprosessloven m.m (skjerperte strafferammer for voldsforbrytelser, straff for innførsel av pornografi, styrking av domstolenes fagkyndighet i saker om økonomisk kriminalitet, raskere behandling av straffesaker m.m)*, p. 47.

¹³⁹ See NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold – Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*, p. 146. The commission preparing the new penal code, which had delivered one of its key reports the year before, held a different view and suggested not to maintain the existing offence, considering the general offences against violence as sufficient, see NOU 2002: 4 *Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII*, pp. 407-408.

¹⁴⁰ See *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*. For an overview of sect. 219 in the penal code of 1902 after the reform and the practice of the Supreme Court, see e.g., Sæther (2016), pp. 516-549.

a gender-neutral offence, one that provided protection for children as victims of domestic violence as well.¹⁴¹ The reformed offence was later also included in the penal code of 2005 sect. 282, where only a few minor changes were made.¹⁴² We will return to the wording of the offence as it is today in the next section of this report.

The development of international conventions and related documents has played a significant role in the development of legal regulation and other means to tackle domestic violence in Norway.¹⁴³ Generally, Norway seeks to fulfil its international obligations, human rights obligations in particular, and so also in regard to domestic violence. In line with this, the importance of fulfilling Norway's obligations according to the European Convention of Human Rights (ECHR) and The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) is often emphasised in preparatory works, action plans and other public documents.¹⁴⁴ The Child Convention should also be mentioned, which has strengthened the protection of children from becoming victims of domestic violence.¹⁴⁵ Developments at the international level have also co-

¹⁴¹ *Innst. O. nr. 72 (2004-2005)*, p. 58, see also the Ministry of Justice's proposal in *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 39. For more information on the background and legislative justification for the current provision, see e.g., Aas and Andersen (2017).

¹⁴² Cf. the penal code, 20 May 2005, no. 28.

¹⁴³ See, for instance, *NOU 2003: 3,1* pp. 19-20 and, most recently, in the proposal for a plan for strengthened engagement to tackle violence in domestic relations, *Prop. 36 S (2023-2024) Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028) Trygghet for alle*, pp. 24-26, for a recent overview of relevant international conventions and other regulations and documents.

¹⁴⁴ See, e.g., *Prop. 36 S (2023-2024)*, pp. 24-26, for an overview of international obligations in this area.

¹⁴⁵ See on this subject e.g., Grønning (2013), and more generally on the Child Convention, Fornes/Nylund/Sperr (2023). This convention has, for instance, been referred to

worked with specific national developments in this regard. For instance, in 2014, The Constitution of the Kingdom of Norway (hereafter referred to as “the Constitution”) was subject to reform, connecting its catalogue of individual rights closely to international human rights, the ECHR in particular.¹⁴⁶ At the same time, it should be kept in mind that many of the key ideas of these documents, such as the equality of men and women and women’s access to society, politics and work included, have been influential in the Norwegian society for some time now.¹⁴⁷ Also, the women’s movement and other activist groups have – successfully – put much emphasis on the state and legal responses to promote their ideas and ambitions.¹⁴⁸

As a result of such political engagement and research in the area, domestic violence is clearly recognised and taken seriously as a social problem in Norway today. There is a growing recognition of domestic violence being a significant challenge for the Norwegian society.¹⁴⁹ The extent of domestic violence is, for instance, estimated through reports, many of them ordered and/or funded by the state. In 2023, the Ministry of Justice received two reports on domestic violence. The first concerns the prevalence of domestic violence, and the second estimates how

in the interpretation of the rules regarding complicity in relation to cases of domestic violence, see sect. 2 below.

¹⁴⁶ See, notably, Aall (2021) and Aall (2022).

¹⁴⁷ For instance, Norway was amongst the first countries to introduce the general right for women to vote. In Norway, this happened gradually in the period between 1901 and 1913.

¹⁴⁸ Some have described this as a form of “state feminism”, see e.g. Hernes (1987). For a discussion on the use of “legal strategies” to tackle domestic violence, see Dullum and Bakketeig (2017).

¹⁴⁹ This includes several studies of domestic violence as a social phenomenon and regulatory problem. See e.g. Skjørten et al. (2019) and Bredal, Eggebø and Eriksen (2020).

much domestic violence costs Norwegian society per year.¹⁵⁰ Both the prevalence and the costs were high, and the report on costs estimated that family violence costs our society annually as much as NOK 92.7 billion in 2021-value (approximately 8.5 billion Euros).¹⁵¹ The National Criminal Investigation Service (Kripos) also provides statistics on crimes reported to the police. Cases not reported to the police will not be included in these statistics, but nevertheless, these numbers provide an overview of the situation on domestic violence within the police and prosecution’s line of work. Other operators also provide statistics, such as women’s shelters and the Alternative to Violence Foundation. The problem has been considered as particularly extensive for instance in Sami communities.¹⁵² One should be mindful that such reports and action plans define “domestic violence” somewhat differently. Some, such as the rapport on costs, use the definition of the penal code.¹⁵³ Others use a broader definition, which is probably most common. In any regard, there is no disagreement about domestic violence more generally being a significant challenge to the Norwegian society, which has also led to a political recognition of the need for comprehensive responses.¹⁵⁴

What public policies and strategies exist in Norway to combat domestic violence, and what kind of preventive programmes are there? Several public policies and strategies have been implemented to combat domestic violence. The Government’s action plan against domestic violence may illustrate this point. This plan identifies several means to be applied, including preventive means, strengthening the public services

¹⁵⁰ See Dale et al. (2023), pp. 100-109, and Pedersen et al. (2023).

¹⁵¹ Pedersen et al. (2023), in particular pp. 104-108.

¹⁵² See, for instance, Eriksen (2020).

¹⁵³ See Pedersen et al. (2023), pp. 4-5.

¹⁵⁴ See e.g., the considerations of former Minister of Justice Knut Storberget in Storberget (2010).

to victims of domestic violence, and improved criminal justice.¹⁵⁵ In line with such plans, several different means have been applied, including research programmes and criminal law responses. An example of the latter is an increase in the level of punishment for domestic violence, something we will return to below.

However, there is no overarching code for the different efforts to address domestic violence as a social problem. There is no tradition in Norway for such overarching codes to target one specific social problem of this kind. Instead, legal issues of relevance to criminal law, such as forms and levels of punishment for domestic violence, are regulated in the penal code, while issues relating to criminal procedures, such as the aggrieved person's right to council, are addressed in the Criminal Procedure Code, administrative means are dealt with in administrative codes, and restitution for the victim in the code of torts. Correspondingly, addressing domestic violence on a political level involves a number of ministries, not only the Ministry of Justice and Security, but also the Ministry of Children and Families and the Ministry of Health and Care Services, which requires dialogue and coordination among them. Recently, the need for better communication and coordination between such institutions has been highlighted.¹⁵⁶

Regarding the principles and conceptual systems of Norwegian criminal law relevant to the understanding of the criminal regulation of domestic violence, Norwegian criminal law is characterised as a Continental-style civil law order. The principle of legality is central.¹⁵⁷ Accord-

¹⁵⁵ See Action Plan (2021), see also the follow-up plan in *Prop. 36 S (2023-2024)*, see here pp. 26-31 for an overview of action plans, reports and public documents and policies.

¹⁵⁶ *Prop. 36 S (2023-2024)*.

¹⁵⁷ For an overview of Norwegian criminal law in English, see Jacobsen (2023). For an in-depth analysis of Norwegian criminal law, see Grønning/Husabø/Jacobsen (2023).

ing to the Constitution's sect. 96, courts are allowed little discretion when it comes to adapting the penal code to new cases and developments but must rather stay faithful to the wording of the offence. However, the Supreme Court has in some respects developed the criminal regulation of domestic violence, for instance in regard to complicity.¹⁵⁸ In regard to the level of sentencing, the courts are somewhat freer, but also in this area, the courts stay loyal to the legislation and premises in the preparatory works.¹⁵⁹ Traditionally, Norwegian, and Nordic criminal law more generally, have been characterised by moderate levels of punishment. The importance of the harm principle and the use of other social means for tackling social problems and criminality have also been emphasised.¹⁶⁰ However, in recent decades, there has also been a push towards higher levels of punishment in the areas of sexual crimes and violence, including domestic violence.¹⁶¹ Also, while the main aims of criminal law have been retribution and deterrence, i. e., classical criminal law, there are today stronger emphasis on preventive means being applied, including loss of rights for the offender as a form of punishment, something we will return to in section 3 below.

The offence has today the following wording:

Section 282. Abuse in close relationships

A penalty of imprisonment for a term not exceeding six years shall be applied to any person who by threats, force, deprivation of liberty, violence or other degrading treatment seriously or repeatedly abuses

¹⁵⁸ See further below in sect. 2.

¹⁵⁹ See e.g., Gröning/Husabø/Jacobsen (2023), pp. 692-720.

¹⁶⁰ See, for instance, in regard to the contemporary penal code; *Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)*, pp. 88-93.

¹⁶¹ See e.g., *Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)*, p. 17, and further sect. 3 below.

- a. a present or former spouse or cohabitant*
- b. a relative in direct line of descent, or a present or former spouse's or cohabitant's relative in direct line of descent,*
- c. a relative in direct line of ascent,*
- d. a member of the person's household, or*
- e. anyone in the person's care.*

When someone is found guilty of a criminal act pursuant to section 282 first paragraph b), the court shall consider whether a restraining order pursuant to section 57 should be imposed.

In addition, there is a separate section for aggravated abuse, which raises the maximum penalty, which reads as follows:

Section 283. Aggravated abuse in close relationships

The penalty for aggravated abuse in close relationships is imprisonment for a term not exceeding 15 years. In determining whether the abuse is aggravated, particular weight shall be given to whether it resulted in considerable bodily harm or death, as well as

- a. its duration,*
- b. whether it was inflicted in a particularly painful manner or resulted in considerable pain, or*
- c. whether it was committed against a defenceless person.*

a) Protected relationships

To begin with, we will clarify who can be a victim of domestic violence. According to section 282, first paragraph, subparagraphs a) – e), a broad range of persons may be victims of domestic violence. Subparagraph a) implies that the present or a former spouse or cohabitant of the offender is protected by the offence. Subparagraph b) includes “a relative in direct line of descent, or a present or former spouse's or cohabitant's relative in direct line of descent”, basically the children or grandchildren of the offender or his/her current or former partner, including stepchildren. Subparagraph c) includes a relative in direct line

of ascent, that is primarily the parents of the offender. Subparagraph d) adds members of the person's household to the protected groups. This could, for instance, be a tenant renting a room or an exchange student living in the house for a certain period. Finally, subparagraph e) includes anyone in the person's care.

The full range of persons protected by the offence is not quite clear. The criterion in subparagraph d), for instance, regarding one's "household" is subject to interpretation, similarly the lower threshold of "cohabitant" in subparagraph a). A discussed issue is, for instance, whether young persons who are in a romantic relationship, are – and if not, should be – protected by the offence.¹⁶² A related question is whether intimate partners who do not share or have shared residence with the violent partner, are or should be, protected by this offence.¹⁶³ As for the alternative in subparagraph e), someone in a person's care, this is an undefined group, and it is difficult to determine the boundaries of this relationship group based on available legal sources.

b) Criminalised acts

We will now clarify what acts against such individuals are considered domestic violence according to sect. 282.¹⁶⁴ The wording of the offence in sect. 282 is not easy to access, as it consists of several elements which are not clearly related to each other.¹⁶⁵ The key criterion in the definition is the "abuse" requirement. However, to consider whether this criterion, and hence the definition of the crime, is fulfilled, one must

¹⁶² See e.g., Skyberg (2023).

¹⁶³ See, with particular reference to the Istanbul Convention, Ørum (2023).

¹⁶⁴ See further about the offence in e.g., Jacobsen/Gröning (2020), pp. 75-83.

¹⁶⁵ For such reasons, several authors have criticised offence definition, see e.g., Øyen (2019) and Gröning/Jacobsen (2021).

work one's way through two related criteria: First, the victim must have been subject to some kind of "violation", which, in turn, has to be either "serious" or "repeated".

The first of these two initial criteria, requiring there to have been some form of "violation" in the relationship, implies that some kind of mistreatment must have occurred in the relationship between the alleged offender and the victim. Many different forms of mistreatment are relevant. The wording explicitly mentions threats, force, deprivation of liberty and violence. These alternatives are all making reference to other offences/chapters in the penal code. Many of the most serious cases of domestic violence in Norwegian court practice are clearly covered by these alternatives.

In addition, the mentioned, specific alternatives are supplemented by another and more wide-ranging alternative, "other degrading treatment", or "other violation", which would be a more direct translation of the Norwegian wording. This wording does not really imply any limit to what kind of mistreatment could possibly be considered, provided that the act performed is relevant to the overall consideration of whether abuse targeted by sect. 282 has been performed. This supplementary criterion, thereby, makes it unnecessary to discuss in detail the limits of the criteria "threats, force, deprivation of liberty, violence".

For an act to be considered a "violation" according to this alternative, it does not need to be (otherwise) a criminal act in itself. The purpose of the supplementary alternative was precisely to allow for a broad range of violations to be taken into account, in order for the courts to be allowed to weight the complexity of domestic violence when considering such cases. In particular, it was meant to allow the court to take "psychological violence" into consideration. It remains a challenge, however, that the preparatory works are not very elaborate on this point.¹⁶⁶

¹⁶⁶ The Istanbul Convention defines for its part "psychological violence" as "the in-

The open-ended phrasing of the criterion “violation(s)” allows for many different forms of wrongs to be included. Here, the preparatory works do provide some guidance.¹⁶⁷ It is, for instance, clear that violating a restraining order is one relevant form of “violation”. Since it is not required that the act is criminalised, the use of degrading expressions, for instance, could also constitute a violation that falls within the scope of the provision. Controlling the spouse in negative ways may also be relevant, so may lack of due care of children. For a child to witness violence towards other family members will also be considered a violation towards the child.¹⁶⁸ Violence to the family’s pet is also an act type of relevance, as this may, for instance, be very stressful to a child. A minimum requirement for there to be a “violation” is that the act performed has a certain level of negative character or effect on the victim. The courts face at times a challenging task in drawing the line here. One case at the lower end of the spectrum was a case where a mother had, among other acts, called her kids *bortskjemte drittunger* (basically “spoiled brats”). According to the Supreme Court, such acts required one to consider whether it was a matter of actually abusing the kids, or a “reaction to behaviour that provides reasonable grounds for a verbal reaction”.¹⁶⁹

As shown, the initial criterion regarding violation(s) of the alleged victim does not contribute much to clarifying what acts imply a breach of sect. 282. Moving to the second of the two initial criteria, this consists

tentional conduct of seriously impairing a person’s psychological integrity through coercion or threats”, see section 33. No particular reference to this is made in Norwegian legal sources. The Norwegian offence was drafted before the convention was enacted in 2011. Norway ratified the convention in 2017, two years after the new code had come into force.

¹⁶⁷ See e.g., *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 45.

¹⁶⁸ See e.g., Rt. 2010, p. 949. Sæther (2016), p. 532, terms this “indirect abuse”.

¹⁶⁹ See HR-2019-1936-U, sect. 20.

of two alternatives, requiring that the violation is either “serious” or “repeated”. For the violation to be considered as “serious”, the violation must be grave, for instance, gross violence resulting in excessive harm to its victim.¹⁷⁰ For there to be “repeated” violations, however, it suffices that two – possibly different – violations have taken place. Court practice illustrates that many cases consist of a series of violations. Such cases may include several different forms of violations such as threats, control of the victim in various ways, psychological abuse in terms of harassment and demeaning treatment, and causing material damage, for instance by damaging things belonging to the victim. Therefore, the second criterion in particular does not contribute much to delimiting the offence.

Finally, one must consider whether the overarching criteria concerning “abuse” is fulfilled. This criterion should, according to Supreme Court practice, be understood as to require there to be established a “regime” of continuous insecurity and fear for violence.¹⁷¹ Thus, a certain threshold must be met. Sporadic instances of violence without any inner connection between these violations would typically not qualify as a matter of “abuse”.¹⁷² The most typical cases are those where the offender has subjected the victim to gross violence and/or serious threats over a longer period of time.

However, it is important to note that the cases covered by sect. 282 are of varying nature. There is, for instance, no requirement of the victim having been subject to physical violence and/or serious threats. The crime of domestic violence may be committed also in cases consisting only of psychological violence, even if the threshold for conviction is higher in

¹⁷⁰ For an example of a case of domestic violence as a result of a “serious” violation, see Rt. 2014, p. 695.

¹⁷¹ See e.g., HR-2019-621-A, sect. 18.

¹⁷² See also Sæther (2016), p. 528, mentioning Rt. 2012 p. 835, as an example here.

such cases.¹⁷³ Also, in some cases, exploitation of a victim in a socially vulnerable position due to, for instance, immigration, lack of language skills and social integration, and similar social challenges, plays a role in the abuse. In HR-2020-1345-A, for instance, one of the “psychological violations” highlighted consisted of the offender threatening to send the victim, the offender’s wife, back to Marocco.¹⁷⁴ In addition, there are cases where children are subject to violence as part of their upbringing (which, as we will return to, is categorically prohibited in Norway), and cases concerning parent’s neglect and lack of care of the child, including failure to inform and collaborate with health care services.¹⁷⁵ Also, as we will return to, bystanders to their spouse’s violence towards children have been held criminally responsible as a (“passive”) complicit to the crime. So far there have been a few cases relating to economic control.¹⁷⁶ Regarding sexual violations, see further below.

This variety of cases, with different levels of seriousness, shows the importance of the overall assessment of the violation(s) of the victim and whether these imply a “regime” of the kind mentioned, required for considering the case a crime of domestic violence. In this assessment, several additional aspects of the specific case may be taken into consideration. The nature of the relationship between the alleged offender and the victim is important. Also, it is of relevance whether, for instance, the violations have occurred in the victim’s home.

In view of what has been said so far, the difference between the crime of domestic violence and other crimes committed against people could be described in the following way: compared to other crimes,

¹⁷³ See, notably, Rt. 2013 p. 879, sect. 31.

¹⁷⁴ See HR-2020-1345-A, sect. 15.

¹⁷⁵ See further below.

¹⁷⁶ See, however, HR-2020-1345-A, sect. 15, for an example.

there is a higher threshold for convicting for domestic violence, as seen from the criteria explained above (notably, the “abuse” requirement). Correspondingly, domestic violence is considered a more serious crime than, for instance, mere physical assault. If a case of physical violence or threats is considered a matter of domestic violence, it would result in a more severe punishment compared to if it were not, something we will return to below.¹⁷⁷ In such a case normally only sect. 282 on domestic violence will be used. In other words, one would normally not indict and convict the offender for breach of sect. 282 and other violent offences, threats and/or other punishable violations. Relevant to the offence of domestic abuse are also ways of acting that are not criminalised in themselves. This means that the offence in sect. 282 can be seen to extend the criminalisation somewhat compared to the other general offences.

In regard to the relation of sect. 282 to other crimes, one particular type of crime stands out. Chapter 26 of the penal code concerns sexual crimes and identifies several crimes against individuals.¹⁷⁸ Crimes of that kind are clearly also relevant to the offence of domestic violence, even if not explicitly mentioned in the wording of the offence. At the same time, sexual crimes are considered particularly serious, being punished severely in Norway. According to the preparatory works, sexual crimes contain “elements that will not be fully covered” by sect. 282.¹⁷⁹ Therefore, indictments, which in Norway are important for how the case is to be handled by the court, usually separate between domestic violence and sexual crimes: if the case only concerns sexual abuse, it will only be indicted for sexual offences. If a man subjects his partner to, for example, physical abuse, threats and sexual violations, the offender should be

¹⁷⁷ See also below in 3 regarding the level of punishment of domestic violence.

¹⁷⁸ See further e.g., Jacobsen (2020).

¹⁷⁹ See *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 41.

charged with and convicted for domestic violence as well as the sexual crimes committed.¹⁸⁰

The offence in Norway is gender-neutral, meaning that women as well as men can be victims of domestic violence. As touched upon above, one reason for this solution was to ensure that children would be protected by the offence of domestic violence. As a general rule, the threshold for using the offence is significantly lower when the victim is a child. In this regard, it is of importance that corporal punishment against children is generally prohibited: the children code, sect. 30, prohibits all forms of physical abuse of children, even when it is carried out with the intent of raising the child.¹⁸¹ This implies that such physical abuse is clearly relevant to the offence of domestic violence. Demeaning language and/or “punishing” children in unacceptable ways (for instance, by means of restrictions on food or exclusion from the living room or other family spaces or extensive control of the child) provide other examples of violations that may be taken into account when considering whether the child is victim of domestic violence. Furthermore, acts that may be distressful or cause fear or sorrow to the child, such as threatening to kill the child’s/family’s pet, could, as mentioned, be taken into account. Also lack of care or physical, medical or emotional support may be relevant in this regard.¹⁸² In addition, if the child is witness to violence towards other family members, this will be considered a violation of the child itself.

¹⁸⁰ See also e.g., Sæther (2016), pp. 525-526.

¹⁸¹ Cf. the code relating to children and parents (the children code), 8 August 1981, no. 7.

¹⁸² One case that caught much public attention, for instance, concerned the continuous failure of a mother to secure medical treatment for her child suffering from anorexia, who died as a result of this. The mother was convicted for gross domestic violence according to sect. 282, cf. 283. See further HR-2019-1675-A.

For an act to be deemed a violation of sect. 282, the offender must have acted with intent. It should be noticed that intent in Norwegian criminal law (see sect. 22 in the penal code) covers not only intentional acts in the strict meaning but also cases where the outcome is likely for the offender, or where the offender has reconciled himself with such an outcome, given that it was to happen.¹⁸³ Hence, the definition of intent is fairly broad. Negligently harming one's spouse, for instance, is not relevant to the offence of domestic violence.¹⁸⁴ This is so even if this happens as a negligent result of the offender becoming angry and uncontrolled in a quarrel between the spouses. However, in such cases, the aggressive behaviour may in itself be relevant to sect. 282. Also, as we will return to, if intentional domestic violence results in negligently caused serious consequences, this may impact on the punishment for the crime.¹⁸⁵

Attempted domestic violence is criminalised, cf. the general rule regarding attempts in sect. 16.¹⁸⁶ However, if, for instance, the offender in anger has several times attempted to physical harm his/her partner (but not succeeded), this behaviour would itself be a violation relevant to sect. 282: this would be similar to behaving in a threatening way and hence contribute to forming that kind of regime of fear and insecurity that the offence is targeting. Furthermore, complicity is also criminalised, cf. the general rule regarding complicity in sect. 15.¹⁸⁷ The expectation was for complicity to be of little practical importance in this area.¹⁸⁸

¹⁸³ See further Gröning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 221-260.

¹⁸⁴ In such cases, other offences such as the general offences regarding negligently causing severe bodily harm (§ 280) or the death of another (§ 281), or grossly negligent rape (§ 294) may be relevant.

¹⁸⁵ See further sect. 3 below.

¹⁸⁶ See further Gröning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 356-391.

¹⁸⁷ See further Gröning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 317-355.

¹⁸⁸ Cf. *Ot.prp. nr. 113 (2004-2005)*, p. 41.

However, the Supreme Court’s use and development of the doctrine of so-called passive complicity has made this an important – and much discussed – part of the criminal regulation of domestic violence. This is particularly so in cases where a family member, for instance a parent, has not intervened against abuse of a child carried out by the co-parent.¹⁸⁹ Reference has in this regard been made to the Constitution sect. 104 about children’s rights as well as the Child Convention. To be convicted for complicity in such cases, it is not required that the person is present at the time of the abuse, as long as he/she has knowledge of it.¹⁹⁰ Norwegian law has recently gained yet another option regarding “by-standing” parents: sect. 196 about the duty to avert certain crimes was changed in 2020 so that a parent may also become criminally responsible for not having averted a crime even if reporting it would result in his/her partner becoming subject to criminal investigation, proceedings and punishment.¹⁹¹ A sentence under this provision will have a maximum length of one year of imprisonment. Thus, this latest change in the law may open up for a potential intermediate solution, with a far milder maximum sentence than “passive complicity” could entail.

¹⁸⁹ Some of the relevant cases here concern stepparents, see e.g., HR-2019-561-A and HR-2019-2205-A. On this issue, see also e.g., Norberg (2011), Øyen (2014) and Bergsjø (2021). On passive complicity in Norwegian criminal law, see Gröning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 351-354.

¹⁹⁰ See HR-2020-1343-A, sect. 13-24.

¹⁹¹ See sect. 196 fourth paragraph, and *Lov om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv. av 12. april 2020*, cf. *Innst. 41 (2020-2021)*, p. 5. See also further in sect. 4 about the duty to avert domestic violence.

2. Punishment and other reactions to domestic violence

What is the punishment for domestic violence?¹⁹² According to § 282, the punishment is imprisonment between 14 days and six years. If the case is serious and hence covered by § 283 regarding gross domestic abuse, the maximum punishment increases to 15 years of imprisonment. The current level of punishment is a result of the legislator having recognised a need to raise the level of the punishments applied to domestic violence, similar as for other forms of violence.¹⁹³ When the offence was reformed in 2005 (cf. section 1 above), the maximum punishment for ordinary offences was increased from two to three years. In 2010, the maximum punishment was increased again, to four years, and then, in the penal code of 2005, to six years. For gross domestic violence this has increased from four to now 15 years of imprisonment.

As the main rule, a conviction for domestic violence will result in an unconditional prison sentence.¹⁹⁴ A (completely) conditional sentence, cf. sect. 34, is hardly an option in such cases.¹⁹⁵ In less serious cases, at least, community punishment (sect. 48) may be an option, for instance if the children will suffer if their only parent is imprisoned for a longer period.¹⁹⁶ The use of alternatives to imprisonment is, however, particularly restricted if the victim is a child. Then, it requires “very much” not to make use of an unconditional prison sentence.¹⁹⁷ There are few, if any,

¹⁹² On this issue, see also e.g., Sæther (2016), pp. 535-547.

¹⁹³ See *Lov av 25. juni 2010 nr. 46 m endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd)*, and related preparatory works.

¹⁹⁴ See, generally, Grønning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 695-698.

¹⁹⁵ See also e.g., HR-2023-475-A on the possibility for using conditional sentence to facilitate for drug treatment.

¹⁹⁶ See e.g. Rt. 2015 p. 1115, for such an example.

¹⁹⁷ See *Prop. 97 L (2009-2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for*

domestic violence cases against minors (between 15 and 18 years of age). For such offenders, though, youth punishment (sect. 52a) could be an option.

Further to the length of the unconditional prison sentence: in Norway, guidelines from the Supreme Court provide important starting points for the lower courts' sentencing. For that purpose, the Court has identified a "normal", or standard, level of punishment for many crimes.¹⁹⁸ However, as violations of sect. 282 vary significantly regarding their seriousness, the Supreme Court has abstained from providing such a "normal" punishment for domestic violence. Furthermore, in sentencing in such cases, many different considerations are relevant. The nature and seriousness of the abuse and the period over which the abuse lasted are important in this regard. Also, the age of the victim is of high relevance: if the victim is a child or an older person, this would clearly make the case more serious.

In line with the instructions provided by the legislator, there are many examples of prison sentences of one year imprisonment and more. One recent example is HR-2023-675-U. This case concerned a man indicted for having, over a long period (from 1995 to 2020), abused his spouse physically as well as psychologically, including beating her, spitting on her and calling her a "whore" and "a retard". Their children witnessed the abuse. They were also subject to violence themselves, in terms for instance of the man pulling them by their hair. The regional court had sentenced him to imprisonment for three years and six months, and the Supreme Court's appeal committee did not object to that sentence. The case also illustrates that in cases of domestic violence, the violations of

drap, annen grov vold og seksuallovbrudd), p. 32.

¹⁹⁸ See, generally, Gröning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 695-698. For some offences, a standard punishment of this kind is set by the legislator in the preparatory works, which the Supreme Court will then start out from.

different individuals are, as a starting point, seen as one crime, given that the victims belong to the same group, for instance to the offender's family.¹⁹⁹ It can be questioned whether this is adequate.²⁰⁰

If the offender is convicted to imprisonment, which, as said, is the main rule in such cases, the offender will serve time in prison.²⁰¹ When convicted to imprisonment, the offender's case is transferred to the Correctional Services who decides on when and how the prison sentence is to be served.²⁰² After a prison sentence has been delivered, there is no option for suspension of the punishment in Norwegian criminal law, for instance for rehabilitative purposes.²⁰³ The relevant alternative then is for the courts to make the sentence, or parts of it, conditional or to use other related options in the penal code. But, as already stated, this is not often done in cases of domestic violence due to the seriousness of such crimes.

Which protective (preventive) measures does the Norwegian criminal law establish for domestic violence cases? As (part of the) punishment, the court has two preventive options. If the case is very serious and there is a significant risk of future violations, one option is to sentence the offender to preventive detention (§ 40) instead of the traditional form of imprisonment. In other cases, the court may include loss of rights (§§

¹⁹⁹ See further Sæther (2016), pp. 526-527.

²⁰⁰ If the case had been addressed as a matter of violence according to the general offence regarding violence (§ 271), there would be three offences, one for each of the victims, see Grøning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 595-597.

²⁰¹ See above regarding unconditional sentence as the main rule for sentencing in domestic violence.

²⁰² Regarding the administration of prison sentences in Norwegian criminal law, see e.g., Grøning, Husabø and Jacobsen (2023), pp. 721-746.

²⁰³ See, however, sect. 458 and 459 in the criminal procedure code for some general exceptions to this.

56 and 57) as part of the punishment. Particularly relevant in such cases is § 57, which implies a prohibition of contacting the victim or visiting a certain geographical area (where the victim lives). Electronic surveillance of the offender's movement in regard to this area is one option in such cases, and has been much discussed recently due to several cases where women have been killed by their previous partner. In what concerns preventive means in police law and/or the law of criminal procedure, see below.

Are there aggression management programmes for defendants and convicted aggressors? Generally, the correctional services and the law of administration of punishment have a strong orientation towards rehabilitation. When a convicted person serves a prison sentence, The Norwegian Correctional Service offers different programmes aimed at preventing recidivism by enabling the offenders, through their own initiatives, to change their criminal behaviour based on voluntary participation. Although none of the programmes are directly designed for inmates who have been convicted of domestic violence, several of the programmes offered are very relevant to this group. These include programmes that deal with violence and anger management. The same applies to programmes aimed at inmates who have committed sexual crimes.²⁰⁴ The offer to participate in programmes applies when the convicted person is imprisoned, and under follow-up by the probation service, either when serving a sentence in the community or supervision on parole.

²⁰⁴ For information about the programmes, see www.programbank.no.

3. Procedural and preventive issues

Here, we start with some general remarks regarding how the Norwegian police are organised and who has the professional responsibility for policing activities and the function of criminal prosecution. The distinction between the police's preventing and averting activities (hereafter also referred to as policing activities),²⁰⁵ and the activities related to criminal investigation and procedures (hereafter also referred to as uncovering crime) is of particular importance in Norwegian law. In addition to determining who holds the overall professional responsibility for carrying out respective activities, and who has the authority to employ various intrusive measures as means of combating crime, the distinction is also crucial in determining whether the primary legal basis for the activities is regulated by the Police Code or the Criminal Procedure Code.

A distinctive feature of the organisation of the Norwegian police is that the prosecution authority, referred to as the prosecution authority within the police, is an integrated part of the police (hereafter referred to as police prosecutors), cf. the criminal procedure code sect. 55a, first paragraph, no. 3. This system, referred to as the dual-track system, not only has significance within the police but also determines who holds the professional responsibility for different aspects of police operations.²⁰⁶ The professional responsibility for police operations follows the separation between the criminal investigation and prosecution function

²⁰⁵ Policing activities refer to the police's responsibility to maintain public order and security and to protect the safety of the individual and the public in general, if necessary, by using force – that is, considering what in Norwegian is known as *polisier virksomhet*. Similarly, see Nilsen (2022a), sect. 3.3.

²⁰⁶ See Auglend (2016), pp. 102 ff.

on one side and the rest of the police activities, including policing, on the other.²⁰⁷

It is the police prosecutors that decide and lead investigations, cf. the criminal procedure code sect. 67, first paragraph, and sect. 225, first paragraph, while the police are responsible for carrying out the actual investigation of criminal cases.²⁰⁸ The Chief of Police, in the capacity as part of the prosecution authority and as the head of the police, has specific supervisory authority over the rest of the police prosecutors, cf. the criminal procedure code sect. 59, first paragraph. Consequently, the Chief of Police is responsible for the handling of criminal cases in the police district.²⁰⁹

As the highest leader of the prosecution authority, the Director of Public Prosecutions has overall professional responsibility for the police's investigation and criminal prosecution activities, cf. the criminal procedure code sect. 55, first paragraph. On a daily basis, this responsibility is managed by the Regional Public Prosecution Offices, cf. the criminal procedure code, sect. 56, second paragraph. This means that the police prosecutors (including the Chief of Police) are directly subordinate to the Regional Public Prosecution Offices, cf. the criminal procedure code sect. 58, first paragraph, read in conjunction with sect. 57, sixth paragraph.

The prosecution authority in Norway is an independent executive authority.²¹⁰ No one, including the Government, the Minister of Justice,

²⁰⁷ See Kjelby (2023), pp. 114 ff.

²⁰⁸ Cf. the code relating to legal procedure in criminal cases (the criminal procedure code), 22 May 1981, no. 25.

²⁰⁹ For more information on the prosecuting authority in the police's competence to initiate and lead the investigation, see Kjelby (2022), pp. 52 -53.

²¹⁰ Any general directives for the conduct of criminal proceedings must be given in the form of regulations, which has been done in a separate prosecution directive, see

or the Ministry of Justice, can instruct the prosecution authority in individual cases, cf. the criminal procedure code sect. 55.²¹¹ Consequently, only the Director of Public Prosecutions and the Regional Public Prosecution Offices have the authority to instruct the police prosecutors in their handling of criminal cases.

Regarding the police's policing activities, including preventing and averting crime, the situation is different. Here, the overall responsibility for the conduct of activities is placed at the political level, cf. the police code sect. 15, first paragraph, and sect. 19, which state that the police are "led by the ministry determined by the King", and that the ministry can establish rules and instructions for police activities.²¹² Consequently, the part of police operations referred to as policing is directly subject to political governance and control. The professional responsibility for this part of the operations is managed by the Norwegian Police Directorate under the direct leadership and control of the Minister of Justice, cf. the police code sect. 15, second paragraph.

This somewhat general description of the organisation of the police illustrates the need to establish a clear demarcation between the police activities regarding uncovering crime, and its policing activities (preventing and averting crime). That said, drawing a sharp distinction between policing activities and uncovering crime is challenging.²¹³ In theory, this distinction is described by stating that "[t]he police's policing authority can generally only be invoked until the criminal act has been stopped, and the danger of new offences has ceased".²¹⁴ After this

Påtaleinstruksen, FOR-1985-06-28-1679.

²¹¹ See *Innst.21 L (2019-2020)*, sect. 1.4.

²¹² Cf. the code regarding the police (police code), 4 August 1995, no. 53.

²¹³ See Kjelby (2023), p. 263 ff.

²¹⁴ See Kjelby (2023), p. 263.

point, the legal basis for the activity must be sought in the criminal procedure code.²¹⁵ This does not imply that a sharp distinction can be made between policing activities and prosecution that corresponds to the distinction between stopping crimes and investigating and prosecuting crimes. Prosecution can be initiated when there is “reasonable cause to investigate whether criminal offences exist”, cf. the criminal procedure code sect. 224, first paragraph. Consequently, prosecution activities can proceed in parallel with policing operations.²¹⁶

To create a clearer distinction between the responsibilities of the Norwegian Police Directorate and the Director of Public Prosecutions Attorney for the activities of the police, it may be useful to establish a distinction based on the different strategies and methods that the police use to combat crime. These crime-fighting activities can be divided into two main categories, respectively preventing and averting crime and uncovering crime, which reflect the distinction in the overarching professional responsibilities between the Police Directorate and the Director of Public Prosecution Attorney. The distinction between these two different

²¹⁵ See Kjelby (2023), p. 263. See also *NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern – Politimetoder i forebyggende øyemed*, sect. 5.2 where The Police Method Committee (*Politimetodeutvalget*) discusses the boundary between investigation and prevention. The majority expresses that actions taken before there is suspicion of a criminal offence being committed are considered preventive activities. See also *Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*, sect. d4, where the concept of investigation is explained. Sect. 4.5.2 of the proposition expresses that the boundary between investigation and other police activities is drawn based on the guidelines in the Director of Public Prosecutions’ circular no. 3/1999. See also *NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*, sect. 11.4.3.1, which states that the distinction between investigation and preventive activities lies in the fact that prevention involves actions taken by the police to prevent criminal activity and occurs before a criminal act, while investigation is initiated to clarify a presumed criminal offence already committed.

²¹⁶ About the concept of investigation, see Myhrer (2001), pp. 6-30.

groups of strategies and methods can be explained by a temporal threshold that marks the absence of objective and verifiable indications that a crime has been committed or is being committed (completed crimes and criminalised attempts).²¹⁷

A legal assessment of whether there are objective and verifiable indications must start with what the police or individual police officers base their exercise of authority on, rather than the actual reality. If the police assume that there is no information of criminal activity being committed or having been committed, then the strategies, methods, and measures used should be understood as aimed at preventing or averting crime. If the police assume that criminal activity is being committed or has been committed, the goal is to uncover crime and the strategies, methods, and measures will aim to uncover crime by stopping and/or prosecuting crimes.

The use of intrusive measures aimed at uncovering crime are regulated in the criminal procedure code. The legal basis for the police's use of intrusive measures to prevent and avert crimes must be derived from the police code.

One of the overarching objectives of the Norwegian police code is to provide the police with intervention authority to avert concrete and immediate threats to society and individuals. The law contains therefore numerous provisions authorising the use of intrusive measures when the purpose is to avert crime. However, the law does not contain equivalent provisions that grant the police the authority to prevent crimes.

²¹⁷ According to one of The Police strategic documents, *I forkant av kriminalitet – Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*, prevention measures can be implemented both before, during, and after a criminal offence has taken place. This approach to preventing and averting crime as a legal concept is consistent with the general impression that the authorities have designed their legal response to crime in general and domestic violence in particular, mainly based on intervention after harm has occurred, and then applying the label prevention.

The Norwegian police's ability to employ intrusive measures for the purpose of preventing crime is limited to conducting concern conversations (direct translation of the Norwegian wording *bekymringssamtale*) with children, as outlined in the police code sect. 13. Therefore, there is a corresponding need to establish a clear distinction between the police's crime prevention activities and the activities aimed at averting crime.

Where does the line between preventing crime and averting crime lie? The need to clarify the interface between preventive and averting activities is particularly important when police actions are directed at the individual level. It is in relation to the police's individual-focused activities that the requirement of the principle of legality becomes relevant, establishing that the Government's interventions on individual rights must be based on law, cf. the Constitution sect. 113.

Both preventive and averting strategies, methods, and measures are characterised by two common criteria. First, the activities are based on information that indicates the absence of evidence of wrongdoing, both completed and attempted. Secondly, in both cases the methods and measures are used to exercise social control with the aim of influencing an individual's behaviour in relation to future actions.²¹⁸

To distinguish between these two categories of police methods and measures, it may be useful to apply criteria that define the risk of future criminal activity. These assessments must be based on objective and verifiable information. If the risk is based on behaviour that raises a prognosis-based concern that the individual will commit a crime in the indefinite future, the methods and measures should be characterised as preventive police methods. And measures should be characterised as averting activities when they are based on information that indicates a concrete and immediate risk of criminal activity. In other words, there must be a reason to fear that a crime will be committed.

²¹⁸ See Nilsen (2022b), pp. 327-328.

Whether risk may be characterised as a prognosis-based concern or as concrete and immediate, will depend on an overall assessment that includes key evaluation criteria, such as the proximity of the risk in terms of time, location, and execution. Furthermore, as an assessment criterion, the nature of the risk must be considered, as well as whether the good or right at risk of being violated, is identifiable.²¹⁹ If there is a concrete and immediate risk that someone will commit a crime, the police code authorises the use of intrusive measures, including the use of force, to avert the risk. However, the police code does not allow for a similar use of intrusive measures for the purpose of preventing crimes.

What practical significance does the distinction between the police's responsibility for policing activities and the responsibility for uncovering crime have for the police's efforts to combat domestic violence? As previously pointed out, this distinction has a direct impact on who has the overall professional responsibility for the activities, and whether it is the police code or the criminal procedure code that regulates the exercise of activities. In the following, a brief explanation is provided of how the legal regulation of both the policing activities and the police's handling of criminal investigation and procedures is reflected in the practical combating of crime in general, and of domestic violence in particular.

When there is objective and verifiable information that gives reasonable cause to believe that someone is committing a crime or has committed a crime, the police prosecutors have the authority to initiate ordinary criminal investigations, cf. sect. 224, first paragraph of the criminal

²¹⁹ See *Kotilainen and others v. Finland*, judgement 17.12.2020, Application no. 62439/12, sect. 65 to 73, where the court provides a general review of the state's obligation to take preventive operational measures in situations where there is real and immediate risk from criminal acts of a third party concerning the life of one or more identified or identifiable individuals, and situations where the risk emanating from a given individual may arise towards members of the public who are not identifiable in advance.

procedure code, read in conjunction with sect. 225, first paragraph. If the information possessed by the police does not give reasonable cause to believe that someone is or has become the victim of a crime, including domestic violence, but only gives reason to believe that there is a concrete and immediate risk that someone will be subjected to domestic violence in the near future, the police are not authorised to initiate an investigation with the aim of averting the violation from taking place. In such cases, the collection of information will be considered as policing activity, regulated by the police code.²²⁰

An exception to this main rule is made in the criminal procedure code sect. 226, first paragraph, subparagraph c), in conjunction with sect. 224, first paragraph. If the information reaches the police in an investigative situation, i. e., during an ongoing investigation, the police prosecutors may initiate an investigation with the aim of averting a possible violation. In other words, the police's right to initiate averting investigations is accessory. Since an averting investigation naturally assumes that there are no "reasonable grounds" for suspecting someone of committing or having committed a crime, the basic condition for the use of traditional coercive measures during a criminal prosecution is not met. Consequently, arrests and searches cannot be made as part of an averting investigation. However, a limited exception has been made to this general rule. According to sect. 222d of the criminal procedure code, the court can, by decision, authorise the police to use specific coercive measures to covertly obtain information in order to avert serious crimes, such as terrorism, murder, and serious drug offences, as part of an ongoing investigating. Section 222d does not authorise the use of coercive measures

²²⁰ With the exception of concern interviews, cf. the police code sect. 13, the police legislation does not contain rules that regulate the police's collection of information outside of criminal proceedings.

in an ongoing investigation aimed at averting domestic violence, unless there is reason to believe that the violence may result in death.

If the police, without being in an investigative situation, receive information that give reason to believe that there is a concrete and immediate risk that someone may, in the near future be subjected to a crime, including domestic violence, the police's use of intrusive measures to avert the situation must be based on the police code. As already mentioned, averting crime in general and domestic violence in particular lies at the core of the police code's statement of duties and purpose, cf. sect. 1, second paragraph, read in conjunction with sect. 2.²²¹ The police code prescribes several invasive measures. As an example, reference can be made to section 7, which gives the police the right to enter private areas (property) and to apprehend persons in order to avert crimes and ensure the safety of individuals.

If the information available to the police indicates that there is no such concrete and immediate risk, but rather a prognosis-based concern that someone may be at risk of domestic violence in the indefinite future, police intervention should be regarded as preventive police activities where intervention measures to deter any future crimes must be based on the police code. At present, with a few exceptions that are not relevant to the prevention of domestic violence, the police code contains no provisions that allow for the use of intervention measures to prevent domestic violence.²²²

²²¹ See the police code, sect. 2, second paragraph, which emphasises that the police shall "protect persons, private and public property and uphold all lawful activity, maintain public order and security [...]"

²²² See the preparatory works to the police code, *Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)*, sect. V, comments to sect. 7, where it is expressly mentioned that the wording "[t]he police may intervene to avert or stop offences" and not to "prevent and stop", was to emphasise that the risk of an offence must be imminent.

Norwegian legislation operates with a stricter principle of legality than what applies under the ECHR. According to the Constitution sect. 113, “[i]nfringement of the authorities against the individual must be founded on the law”. The wording “the law” refers to formal law, or regulations issued pursuant to formal law.²²³ However, despite the significance of the principle of legality in national law as a prohibition norm, in conjunction with the fact that current police legislation does not authorise intrusive measures with the purpose of preventing crime, the police have employed methods that, at best, challenge the legal requirements of the principle of legality. An example of such methods is the use of risk assessment tools, SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) to map the risk of domestic violence,²²⁴ and PATRIARCH to map the risk of honour-related violence.²²⁵ The use of these tools requires the participation of the “accused” in the form of a conversation, which is not to be regarded as a police interview, but where he/she is being questioned in order to identify the risk of future violence.

Without addressing the issue in full breadth, there is reason to emphasise that participation in the interview means that the accused must “do, endure or refrain from doing something”, which is characteristic of an infringement measure. As the survey is considered a preventive measure, it is regulated by the police code. The police code does not contain any procedural rules aimed at safeguarding the accused’s legal protection during the assessment. Consequently, it is difficult to determine,

²²³ See *Dokument 16 (2011-2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, 19 December 2011, p. 246, sect. 41.

²²⁴ Regarding a pilot project in the period 01.03.2011 to 29.02.2012: the police use of SARA as a risk mapping tool, see Aas (2014), sect. 3.2.

²²⁵ PATRIARCH is a tool used by the police to assess the risk of honour-related violence, see the Police Directorate’s *Rapportering på tildelingsbrevet 2023, Politiets 1. Tertialrapport*, www.politiet.no.

among other things, whether the protection against self-incrimination is protected during this process.

Among other relevant measures that can be used to prevent domestic violence are restraining orders and visitation bans.

As mentioned above, the penal code sect. 57 first paragraph provides the court with the authority to impose a restraining order as a criminal sanction. If the court deems it necessary to ensure compliance with the restraining order, cf. sect 57 fifth paragraph, they may decide that the convicted person shall be subjected to electronic surveillance for the entire duration or part of the restrain order period.

According to the Criminal Procedure Code sect. 222a, the prosecution authority may impose a time-limited visitation ban in four specified situations, three of which are particularly relevant in cases of suspected domestic violence. This applies to situations where there is reason to believe that a person will: a) commit a criminal offence against another person (including domestic violence), b) stalk another person and c) otherwise violate another person's peace.

Sect. 222a of the criminal procedure code applies even if a crime has not yet been committed.²²⁶ It is sufficient that there is a reasonable suspicion that the person will, in the near future, commit an act as mentioned in subparagraphs a) to c). The suspicion requirement, "reason to believe", does not require that there must be a preponderance of probability. It is sufficient that there is an obvious and sufficient risk (see Rt. 1998 p. 1683). The detailed content of the visiting ban, which is regulated in the second paragraph of the provision, may be that the person

²²⁶ This can be deduced directly from the wording of the provision, and is also expressly emphasised in the preparatory works, see *Ot.prp. nr. 33 (1993-1994) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling)*, sect. XIII, 4 comments to sect. 222a.

– against whom the ban is directed – is prohibited from either: a) staying in a particular place and b) pursuing, visiting or otherwise contacting another person. If the risk is considered “imminent”, the person may be prohibited from staying in their own home, which is particularly relevant in cases of domestic violence. An ordinary visitation ban has a limited duration of up to one year at a time, and visitation ban within one’s own home can be for a maximum of three months at a time.

To protect individuals from violence and threats, and to monitor compliance with the visitation ban, until 8. April 2024 the police could only offer persons at risk of being subject to domestic violence a mobile panic alarm. This arrangement implies the threatened individual to carry a GPS transmitter that enables him/her to alert the police if being threatened. However, as a preventive measure, it has clear weaknesses since the police receives the alert when the suspect is already with the victim, which limits the police’s ability to intervene in the situation in time. Furthermore, this measure requires the threatened individuals to alert the police themselves.²²⁷

To shift some of the burden from the threatened individual to the suspect, and to improve the surveillance of the visitation ban, a new section 222g of the Criminal Procedure Code was enacted and entered into force on April 8, 2024.²²⁸ The provision grants the prosecution authority under specific conditions to impose electronic surveillance (also known as a “reverse panic alarm”) of a visiting ban or a restraining order. The person against whom the order is directed must be suspected on reasonable grounds of violating the order, and electronic monitoring must be considered necessary to ensure compliance with the order.

²²⁷ See Prop.128 L (2022–2023) *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud* sect. 5.4.4.

²²⁸ About the provision. see Prop. 128 L (2022–2023) *Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud*, sect. 11.1.

According to fourth paragraph of the provision, the prosecution authority must promptly, and preferably within 5 days after a decision to impose electronic monitoring on a person has been served, bring the decision before the court. The suspect may waive the right to judicial review of the prosecution authority's decision.

Even though these measures are regulated in the criminal procedure code, they are to be regarded as a non-procedural coercive measures with no necessary connection to criminal case/proceedings. Consequently, the measures has a distinct policing – character with the purpose of preventing future violations. When the measures was regulated in the criminal procedure code and not in the police code, it was to ensure that the decision was made by police prosecutors, thereby safeguarding the rights of the parties involved.

Violation of a visitation ban is subject to criminal sanctions, cf. sect. 168 of the penal code. Violation of a visitation ban outside the criminal case may itself result in the application for a restraining order by the prosecuting authority in the criminal case, cf. sect. 57 of the penal code.

229

Any person can report crimes involving domestic violence to the police. In addition, there are rules requiring individuals or public authorities (schools, healthcare institutions, etc.) to report domestic violence to avert such acts. A general provision in the penal code gives all citizens a duty to seek to avert domestic violence and a wide range of other serious crimes. The penal code sect. 196 reads:

“A penalty of a fine or imprisonment for a term not exceeding one year shall be applied to any person who fails to report or seek to avert by other means a criminal act or the consequences thereof at a time when this is still possible and it appears certain or most likely that the act has been or will be committed. The duty to avert applies regardless of any

duty of confidentiality and applies to criminal acts specified in [...] §§ 282 and 283.”²³⁰

As can be read from the text, the duty to seek to avert arises when one finds it most likely that domestic violence will occur. Thus, the duty is future-oriented and only applies to crimes that have not yet taken place. The goal of this rule is to avert future domestic violence. However, crimes already committed may affect how likely one believes it is that new abuse will occur. Knowledge of previous abuse can, therefore, affect the assessment of probability. Society’s view on domestic violence is now shifting towards a common view on domestic violence as a collective problem, belonging to the society as a whole. This might affect individuals in their assessment of whether to report to the police.

This duty can be fulfilled by reporting to the police or by other means. This implies that the duty may involve different actions, depending on the current situation. In serious and/or acute situations, there may often be a requirement for reporting to the police. Other times, there may also be a duty to avert more actively yourself. There is not, however, a duty to put your life, health, or welfare at risk. Furthermore, this duty does not require you to actually avert, but rather seek to avert. However, if you try but are unsuccessful, the duty may persist as long as you find it most likely that new acts of abuse may happen. In addition, the police have a special duty to avert domestic violence, cf. sect. 7 of the police code, read in conjunction with sect. 1 second paragraph and sect. 2, and the agency’s duty of service. In their policing activities, the police will often fulfil their duty of prevention by complying with sect. 7 of the police code. However, these duties are not necessarily mutually exclusive. When professionals, such as health care providers, priests, teachers, etc., find it most likely that domestic violence will occur, they are as such

²³⁰ The English translation was not updated after the latest changes in this section, but this is not essential for our purpose.

bound by the duty to avert. The duty of confidentiality does not apply in these situations as they are bound by this different set of rules. A special feature of sect. 196 is, furthermore, that it applies to all citizens and that the threat of criminal prosecution applies to all above the age of 15, which is the age of criminal responsibility in Norway (see § 20).

Domestic violence is subject to public prosecution, giving police prosecutors free leeway to pursue criminal prosecution, regardless of the victims' opinions on the matter. A suspect (charged) of domestic violence may be held in custody pending trial when this is needed to avert future crimes. According to the criminal procedure code, sect. 171, this could be done if it is deemed to be necessary in order to prevent the suspect from again committing a criminal act punishable by imprisonment for a term exceeding six months, which would include cases of domestic violence (and the typical violations relevant to this offence).

May the victim of domestic violence, the defendant's wife or close relative, be excused from testifying? The main rule in Norway is the duty to give witness testimony. This rule has many exceptions, one of which gives the defendant's spouse, relatives in the direct ascending or descending line, siblings, and equally close relatives exemption from the obligation to testify (see criminal procedure code sect. 122). However, they are free to give their testimony if they wish to do so. It is extensive in how far it vertically covers relatives in the direct ascending or descending line, but it does not extend far horizontally, as it stops at siblings and their spouses. This exception does not cover relations involving nieces, nephews, or their families. The exception applies regardless of how the information became known to the family member and is not limited to information that may incriminate the accused.

While the criminal procedure is running its terms, is there any possibility to avoid trial, through the resort to a provisional suspension? No, there is no such arrangement in Norway. A central premise here is that the decision to initiate a case is subject to public prosecution. Thereby, the victim cannot make decisions about the prosecution of the case in the courts, such as stopping the case. At the same time, mediation assisted

by The National Mediation Service may be relevant also in such cases, cf. code on conflict service mediation from 20 June 2104, no. 49.

When victims report the crime to the authorities, is there mandatory legal, psychological and social support for them? To our knowledge, there is no specific health service for people who have been victims of domestic violence. As a main rule, the person in question must contact their general practitioner/family doctor, municipal crisis counsellor, psychologist or psychiatrist, who are expected to provide information about local services available to them.²³¹ However, there are some support centres and similar arrangements that provide exceptions to this main rule.²³² It should also be mentioned that emphasis is put on raising the level of competence in regard to domestic violence in public institutions and services.

Any victim of domestic violence has a right to be represented by an attorney, called *bistandsadvokat*, meaning a legal helper, see criminal procedure code sect. 107a, where penal code sect. 282 is listed, and criminal procedure code sect. 107d.²³³ This arrangement is financed by the state. The victims' attorney has obligations listed in the criminal procedure code chapter 9a, including safeguarding the interests of the victim during the investigation and trial. It is mandatory for the state of Norway to provide an attorney, but it is not mandatory for the victim to accept the offer. There are today different education and training programmes for different professions.

²³¹ See *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Veileder for helse og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*, at <https://voldsveileder.nkvts.no/>

²³² See further *Prop. 36 S (2023-2024)*, pp. 83-96, for an overview.

²³³ See further e.g., Robberstad (2014).

Closing remarks

By ratifying the ECHR and later incorporating the rights through the adoption and enforcement of the human rights code,²³⁴ the State of Norway has, on a general basis, committed itself to ensuring and respecting human rights.²³⁵ This obligation is also expressed in the Constitution sect. 92. By ratifying the Istanbul Convention, the state further committed itself to preventing and combat violence against women and domestic violence by facilitating effective law enforcement.²³⁶ Each state is granted a broad margin of discretion regarding the fulfilment of the duty to ensure human rights. The content and scope of the obligation must not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities.²³⁷ The factual and legal basis for the assessment is that not every alleged risk of violation triggers a convention-based duty to implement operational measures to prevent the risk from materialising. The content and scope of the obligation must be assessed in light of the challenges associated with regulating and policing modern societies, as well as the unpredictability of human conduct and the legislator's need to make decisions based on overarching priorities and actual resources.²³⁸

²³⁴ See code relating to the strengthening of the status of human rights in Norwegian law (The human rights code), 22 May 1999, no. 30.

²³⁵ See *Ireland v. the United Kingdom*, Judgment, 18 January 1978, Application no. 5310/71, sect. 239: "By substituting the words 'shall secure' for the words 'undertake to secure' in the text of Section 1 (art. 1), the drafters of the Convention also intended to make it clear that the rights and freedoms set out in Section I would be directly secured to anyone within the jurisdiction of the Contracting States".

²³⁶ See ident 11-05-2011, no. 22 Multilateral.

²³⁷ See *Osman v. the United Kingdom*, Judgment, 28 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, sect. 116.

²³⁸ See *Talpis v. Italy*, Judgment, 18.09.2017, Application no. 41237/14, sect. 101.

Whether the state authorities fulfil their convention-based duty to avert and combat domestic violence involves not only the question of whether the state has put in place and applied an adequate legal framework that criminalises violations.²³⁹ This study mainly analyses substantive criminal legislation and criminal procedure legislation as instruments to facilitate effective criminal sanctioning of domestic violence. Norway has, as shown, done so, even if there is an obvious potential to improve the criminal regulation. Furthermore, the duty to ensure human rights also requires that states take measures designed to ensure the effectiveness of a criminal investigation, including promptness and reasonable expedition.²⁴⁰ In other words, the duty to ensure human rights requires that the state establishes a “protection machinery which operates effectively in practice”.²⁴¹

An important topic in this regard, which is not addressed in this report, is whether the police and the prosecution authority in the police have organised their activities with the aim to promoting effective combating of domestic violence. The Director of Public Prosecutions has, on several occasions, emphasised that cases of domestic violence should be prioritised and has set specific quality standards for the processing of criminal cases.²⁴² Without delving into the topic in its full breadth, we find reason to point out that few cases of domestic violence are reported to

²³⁹ Such as in *Rumor v. Italy*, Judgment, 27.08.2014, Application no. 72964/10, sect. 76, where the court found that “the authorities had put in place a legislative framework allowing them to take measures against persons accused of domestic violence and that that framework was effective in punishing the perpetrator of the crime of which the applicant was victim and preventing the recurrence of violent attacks against her physical integrity.”

²⁴⁰ See *Talpis v. Italy*, sect. 104-106.

²⁴¹ See *Talpis v. Italy*, sect. 106.

²⁴² See the Director of Public Prosecution’s circular, *Rundskriv om vold i nære relasjoner*, nr. 2/2023, www.riksadvokaten.no.

the Norwegian police,²⁴³ and there is a very small percentage of reported incidents that result in charges,²⁴⁴ and even fewer result in someone being penalised.²⁴⁵ In 2016, there were 2619 less serious offences and 173 serious cases reported to the police. 24 and 78 % of the cases resulted in charges,²⁴⁶ respectively, while the penalised rate was 10 and 36 %. In 2020, the number of less serious cases reported to the police increased to 2865, while the number of serious cases was reduced to 107. The percentage of cases that ended with a charge was reduced to 15 and 75 % respectively,²⁴⁷ and the percentage of cases ended in a penalty was reduced to 5 and 26 % respectively. In 2022, only 2317 less serious cases and 89 serious cases were reported to the police, a reduction of 19 and 17 % respectively since 2020. The clearance rate was 17 and 78 %, while the conviction rate was 5 and 27 % respectively.

²⁴³ Unless otherwise specifically mentioned, statistical information in this section is taken from Statistics Norway, www.ssb.no.

²⁴⁴ When official statistics state the clearance rate it includes, as a general rule, all offences where the prosecuting authority have charged at least one person at the end of the investigation. These cases are considered solved. That means that the clearance rate also includes offences where the court have found the accused acquitted. The same applies to cases where the prosecuting authority has dropped the case after someone has been charged.

²⁴⁵ “Penalised” refers to the traditional penalties, cf. the penal code sect. 29; for example, imprisonment, suspended imprisonment, preventive detention, fines and community service.

²⁴⁶ In 2014, approximately 20% of all reports ended in charges. See Aas (2019), p. 105: “70 percent of all section 219 cases in 2014 resulted in a decision not to prosecute. The most common specific reason for the dismissals is ‘insufficient evidence.’” It means that the evidence obtained by the police is insufficient for prosecution, and that the police must suspend the legal procedure. Ten percent of all cases were dismissed for other reasons. Slightly over one in five of the police reports ended in an indictment.”

²⁴⁷ See Bakketeig and Dullum (2023) where it is stated that in 2019 and 2020 there has been a further decline in cases resulting in charges, respectively 15,3 per cent and 13 per cent.

We acknowledge that there are numerous possible contributing factors influencing this negative trend. Nevertheless, these findings alone give reason to questioning whether it is the lack of organisation of the police and prosecuting authority, and not so much inadequate legislation, that is the cause of the failure to comply with requirements for effective and qualitative law enforcement in cases of domestic violence.

And the numbers are even more interesting when we compare them with the number of reported cases of domestic violence in Portugal. Portugal has approximately 10 million inhabitants, compared to 5.5 million in Norway. In other words, there are almost twice as many inhabitants in Portugal. In 2022, there were 30 488 cases of domestic violence reported in Portugal.²⁴⁸ An increase of 15 % from 2021. In Norway there were 2406 reported cases, a reduction of both less serious and serious cases compared with 2021. We do not know the reason for this difference, and whether it is solely because a broader range of persons may be victims of domestic violence in Portugal, compared to Norway. In any case, these numbers provide a basis for further research on the topic to clarify more fundamental causal factors related to the situation.

References

- Action plan (2021) = Regjeringen, Frihet fra vold Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024 available at www.regjeringen.no.
- Auglend (2016) = Ragnar L. Auglend, Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid, Oslo: Gyldendal juridiske 2016.
- Bakketeig and Dullum (2023) = Elisiv Bakketeig og Jane Dullum, «Påtalemønstre i familievoldsaker», *Tidsskrift for strafferett*, 23 (2) 2023 s. 102-127.

²⁴⁸ See section 3 in the Portuguese part of the report which describes domestic violence as a social problem.

- Bergsjø (2021) = Per Erik Bergsjø, «Omsorgspersoners straffansvar for passiv medvirkning til mishandling av barn», Per Erik Bergsjø, Knut Kallerud, Berte-Elen Konow, Asbjørn Strandbakken og Ragna Aarli (red.), Med ære og samvittighet – Festskrift til Magnus Matningsdal, Oslo: Gyldendal 2021, pp. 36-55.
- Bredal, Eggebø and Eriksen (2020) = Anja Bredal, Helga Eggebø og Astri M. Eriksen (red.), Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge, Oslo: Cappelen Damm Akademisk 2020.
- Dale et al. (2023) = Maria Teresa Grønning Dale, Helene Flood Aakvaag og Ida Frugård Strøm (red.), Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen. Rapport. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2023.
- Dullum and Bakketeig (2017) = Jane Dullum og Elisiv Bakketeig, «Bruk av legalstrategi mot vold i nære relasjoner», Tidsskrift for strafferett 17 (2) 2017 pp. 103-125.
- Eriksen (2020) = Eriksen, A.: Omfang av vold og seksuelle overgrep blant samer og ikke-samer (2020). I Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, A.M.A. (red.). Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fornes/Nylund/Sperr (2023) = Ingun Fornes, Anna Nylund og Anneken K. Sperr (red.), Barnekonvensjonen i norsk rett: Prinsipper og praksis, Oslo: Gyldendal 2023.
- Gröning (2013) = Gröning, Linda, "Straffrättssystemets funktion vid familjevåldsbrott mot barn: Problem, utgångspunkter, perspektiv och svar", Nordisk tidsskrift för kriminalvidenskab, 100 (3) 2013 pp. 369-383.
- Gröning/Husabø/Jacobsen (2023) = Linda Gröning, Erling Johannes Husabø og Jørn Jacobsen, Frihet, forbrytelse og straff – En systematisk fremstilling av norsk strafferett, 3. utgave, Bergen: Fagbokforlaget 2023.
- Gröning/Jacobsen (2021) = Linda Gröning og Jørn Jacobsen, "Styrket lovskrav – bare i Høyesterett? – Et kritisk perspektiv på utviklingen i straffelovgivning", Per Erik Bergsjø, Knut Kallerud, Berte-Elen Konow, Asbjørn Strandbakken og Ragna Aarli (red.), Med ære og samvittighet – Festskrift til Magnus Matningsdal, Oslo: Gyldendal 2021, pp. 118-134.
- Hernes (1987) = Helga Maria Hernes, Welfare state and woman power: essays in state feminism, Oslo: Norwegian University Press 1987.
- Jacobsen (2020) = Jørn Jacobsen, «Seksualforbrytelser», i Jørn Jacobsen, Erling Johannes Husabø, Linda Gröning og Asbjørn Strandbakken, Forbrytelser i utvalg – Straffelovens regler om voldsforbrytelser, seksualforbrytelser, formuesforbrytelser og narkotikaforbrytelser, Bergen: Fagbokforlaget 2020 pp. 102-157.
- Jacobsen (2023) = Jørn Jacobsen, «Norway», in Pedro Caeiro, Sabine Gless, Valsamis Mitsilegas, Miguel João Costa, Janneke De Snaijer, and Georgia Theodorakou, Elgar Encyclopedia of Crime and Criminal Justice (2023).
- Jacobsen/Gröning (2020) = Jørn Jacobsen og Linda Gröning, «Voldsforbrytelser», i Jørn Jacobsen, Erling Johannes Husabø, Linda Gröning og Asbjørn Strandbakken,

- Forbrytelser i utvalg – Straffelovens regler om voldsforbrytelser, seksualforbrytelser, formuesforbrytelser og narkotikaforbrytelser, Bergen: Fagbokforlaget 2020 pp. 75-83.
- Kjelby (2022) = Gert Johan Kjelby, Research on Police and Prosecution Law in Bergen, Bergen Journal of Criminal Justice, Volume 10, Issue 2, 2022, pp. 51-59.
- Kjelby (2023) = Gert Johan Kjelby, Påtalerett, 3rd ed., Cappelen Damm Akademiske 2023.
- Myhrer (2001) = Tor-Geir Myhrer, "Etterforskningsbegrepet – avgrensning, vilkår, rolle og ansvar", Tidsskrift for strafferett 2001, pp. 6-30.
- Nilsen (2022a) = John Reidar Nilsen, Politirett og rettsstat – Sentrale menneskerettslige skranker for den polisiære myndighetsutøvelsen, Gyldendal, 2022.
- Nilsen (2022b) = John Reidar Nilsen, «Politolovgivningen under lupen – Særlige om politiets inngrepshjemmel, konstitusjonelle skranker og menneskerettigheter», Tidsskrift for strafferett 2022, pp. 308 – 330.
- Norberg (2011) = Anette Stegegjerdet Norberg, «Mor – offer eller medverkar? Straffansvar for forelder som ikkje grip inn mot vald mot barnet», Kritisk Juss 37 (2011) pp. 178-189.,
- Robberstad (2014) = Anne Robberstad, Bistandsadvokaten, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget 2014.
- Skjørten et al. (2019) = Kristin Skjørten, Elisiv Bakketeig, Margunn Bjørnholt og Svein Mossige (red.), Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak, Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Skyberg (2023) = Lisbeth Fullu Skyberg, «Overgrep i unges nære relasjoner – et regeltomrom?», Jørn Jacobsen (ed.), Fra retts gode til straff – Fem strafferettslige studier, Oslo: Karnov 2023 pp. 107-149.
- Storberget (2010) = Knut Storberget, «En strafferett for fremtiden», Tidsskrift for strafferett 10 (4) 2010, pp. 323-337.
- Sæther (2016) = Knut Erik Sæther, «Høyesterett og straffeloven 1902 § 219 (mishandling i nære relasjoner)», Magnus Matningsdal, Jens Edvin A. Skoghøy og Toril M. Øie, Rettsavklaring og rettsutvikling – Festskrift til Tore Schei på 70-årsdagen 19. februar 2016, Oslo: Universitetsforlaget 2016 s. 516-549.
- Udkast/Motiver (1896) = Straffelovkommissionen, Udkast til Almindelig Borgerlig Straffelov for Kongeriget Norge. Motiver. Kristiania: Det Steenske Bogtrykkeri 1896
- Urbye (1909) = Andreas Urbye, Norsk strafferett – Strafbare handlinger mod liv, leger og helbred, ærekrenkelser, frihedskrænkelser, strafbare handlinger mot sedeligheden, Kristiania: H. Aschehoug 1909.
- Ørum (2023) = Ingrid Løining Ørum, «Hva med kjærestene?: Oppfyller Norge plikten etter Istanbul-konvensjonen til å kriminalisere mishandling av kjærestene?», Tidsskrift for strafferett 23 (3) 2023, pp. 184-207.

- Øyen (2014) = Ørnulf Øyen, «Vold, seksuelle overgrep og annen mishandling overfor barn – noen betraktninger om den strafferettslige vurderingen av passivitet hos omsorgspersoner», *Tidsskrift for strafferett* 14 (2014) pp. 249-264.
- Aall (2021) = Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter – 2 Statens plikt til effektiv og betryggende straffeforfølgning*, Bergen: Fagbokforlaget 2021.
- Aall (2022) = Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter – 1 En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter*, Bergen: Fagbokforlaget 2022.
- Aas (2014) = Geir Aas, *Familievold som spesialfagfelt i politiet?*, Oslo: PIA – Politi-
høgskolens institusjonelle arkiv 2014.
- Aas (2019) = Geir Aas, “Policing the Penal Provisions on Repeated and Severe Domestic Violence”, *Nordisk politiforskning* 6 (2) 2019 pp. 93-110.
- Aas and Andersen (2017) = Geir Aas og Tore Andersen, *Mishandlingsbestemmelsen – En evaluering av loven mot mishandling i nære relasjoner, jf Strl. § 219 (§282/283)*, Oslo: PHS forskning 2017: 1 pp. 93-110.

Part III

Comparative Analysis and Conclusions

Elisabete Ferreira and Mariana Vilas Boas

1. Analysis of the main differences between Portuguese and Norwegian legal frameworks on domestic violence

In the first section of this chapter, we aim to examine the main differences that exist between the Portuguese and the Norwegian legal frameworks on domestic violence for the purpose of determining which respective aspects can be considered strengths or weaknesses and, consequently, to propose suggestions of improvement for both regimes.

Firstly, we believe it to be meaningful that 80 years separate the specific criminalisation of domestic abuse – even though in limited terms – in the two countries. In Norway, in 1902, a new Criminal Code included a specific offence regarding abuse in domestic relationships in the chapter of “Crimes regarding family relationships”, and in Portugal, it wasn’t until 1982 that the criminalisation of acts of domestic violence was initially introduced in the Criminal Code, in section 153, under the title “Ill-treatment or overload of minors and subordinates or between spouses”. This shows that these actions began to be censored in a State-wide manner, including by Criminal Law, much earlier in Norway than in Portugal and consequently, that State’s authorities have had a far longer period to delineate laws and procedures to prevent and contain this form of criminality. The conservative and notoriously patriarchal dictatorship under which Portugal lived from 1926 until 1974 played a significant role in this setback, of which the consequences are felt until today.

Regarding the legal frameworks themselves, one aspect that we deem important to highlight concerns the legislative method employed, that is characteristic of each of them.

While in Norway there is no overarching code regulating joint efforts to address domestic violence as a social problem, and legal issues of relevance to criminal law are regulated in the criminal code, issues relating to criminal procedures are addressed in the code of criminal procedure, administrative means are dealt with in administrative codes, and restitution for the victim in the code of torts, in Portugal, there is a specific regime dedicated to the compensation of victims of domestic violence – Law no. 104/2009 – and to prevention, protection and assistance of the victims of this crime – Law no. 112/2009, also known as Law on Domestic Violence. Outside of the Criminal Code, the Civil Code, the Labor Code and the Criminal Procedure Code address certain specific aspects concerning domestic violence. The law concerning all crime victims' rights – Law no. 130/2015 – and the Law on Witness Protection – Law no. 93/99 – are also, besides autonomous, applicable to domestic violence cases, among others.

Concerning the criminal act, an issue that has sparked discussion in Portugal pertains to the supposed requirement of the repetitive or particularly serious nature of behaviours to classify them as abuse/ill-treatment under section 152 of the Criminal Code. Before 2007, section 152 of the Portuguese Criminal Code, then titled "Abuse and violation of safety rules", described the criminal conduct solely as abuse/ill-treatment and both the academia and jurisprudence generally contended that it implied repetition. In 2007, simultaneously with the creation of an autonomous crime of domestic violence, the legislator introduced a clarification in section 152, stating that domestic violence consists in, repeatedly or not, inflicting physical or psychological abuse/ill-treatment on certain victims. So, today, the law expressly declares the non-necessity for the abuse to be repeated. Despite this, most of the case-law and many academics still argue that for conducts of aggression to be considered domestic violence, they have to be either

repeated or especially severe, even though the law does not make such demands.

On the other hand, section 282 of the Norwegian Criminal Code explicitly refers to the repetition or seriousness requirement of the conducts of “Abuse in close relationships”, within which domestic violence is criminalised. The high threshold is in sync with the high penalties, as abuse in close relationships is punished more severely compared to if the violent crime is not committed in close relationships.

While by solely analysing the law one might think that the Portuguese framework is less demanding than the Norwegian one, regarding the characterisation of conducts of abuse as domestic violence. In reality, the restrictive interpretation that courts have been generically doing of section 152 of the Portuguese Criminal Code ends up resulting in an even higher threshold than the one established by the Norwegian Criminal law, which is not matched by the severity of the penalties, as we will observe later.

Section 30 of the Norwegian Children Act prohibits all forms of physical abuse of children, even when it is carried out with the intent of raising the child and correcting his/her behaviour. Such acts are considered as violence towards the child, and hence clearly relevant to the offence of abuse in close relationships. However, abuse does not have to be physical. Demeaning language, restrictions on food or exclusion from the living room or other family spaces and extensive control of the child are all examples of other forms of violations that may constitute domestic violence against the child.

Portugal expressly mentions physical punishment as one of the conducts that constitutes domestic violence under section 152. Notwithstanding this, academia and case law have, through the years, conjectured ways to consider certain punishments usually applied to children as lawful, either because they would be “socially adequate” or grounded in a “power of correction” when used with an educational intent. The tendency, however, is for such theories to evolve and for all corporal punishments to be considered criminal conducts. Whether they

would fit in the crime of domestic violence or in an offence to physical integrity would depend on the interpretation made of the term abuse/ill-treatment, as was just explained. As for emotional abuse, considering the restrictive way in which the criminal act characteristic of domestic violence is interpreted, it would have to be repeated or severe. Conducts such as punctual restrictions of food or exclusions from the living room are not considered conducts of domestic violence.

Therefore, the Norwegian regime seems to pay closer attention to the protection of the child from physical and psychological harm than the Portuguese system.

In Norway, to witness violence towards other family members would be considered a violation of the child.

In Portugal, since 2021, the Criminal Procedure Code defines a child victim, in its section 67-A, not only as the minor who suffered direct harm as a result of a crime, but also as the child who has suffered abuse by being exposed to domestic violence. The same law of 2021 introduced in the definition of victim in Law no. 112/2009 the concept of child exposed to domestic violence. These alterations were mainly the result of the Istanbul Convention and of the academics and NGO's work, who pointed out the need for a clarification in this matter. Section 152 of the Criminal Code criminalises all forms of physical and psychological abuse, so, it is clear today that a correct interpretation of the law demands that, if the level of exposure to domestic violence and its seriousness leads to psychological abuse of children, it should be considered not only an aggravating factor of the crime against whom the violence is directly aimed [see section 152, no. 2, subparagraph a)], but also an autonomous crime committed against the child. Portuguese superior courts have already convicted offenders in these terms, and it is expected that the interpretation of section 152 will no longer be as restrictive, when considering children who witness domestic violence as happened before 2021.

Having observed that Norwegian law promotes the protection of children against all forms of violence, including psychological, we must,

however, draw attention to the fact that section 282 of the Criminal Code is not clear regarding the type of psychological abuse it encompasses. This section, devoted to “Abuse in close relationships”, describes the criminalised conducts as follows: to abuse seriously or repeatedly by threat, force, deprivation of liberty, violence or other degrading treatment. Even though the law project that preceded it explained it was meant to cover psychological abuse, the section did not explain by examples what that meant. This has been creating doubts as to what kinds of emotional abuse can be considered domestic violence. In Portugal, even if the conduct described as psychic abuse/ill-treatment by section 152 of the Criminal Code is not further clarified through examples, literature and case-law agree that it includes, namely, insults, humiliations, threats, manipulation and controlling behaviour. Apparently, section 282 of the Norwegian Criminal Code could benefit from a clarification in this matter.

Sexual violence is relevant to the offence of abuse in close relationships in Norway. However, at the same time, sexual crimes are considered particularly serious and punished more severely. Quoting the Norwegian preliminary report: “Therefore, indictments usually consider domestic violence and sexual crimes as different offences: if the case only concerns sexual abuse, it will only be indicted for sexual offences; but if a man, for example, subjects his partner to, namely, physical abuse, threats and sexual violations, the offender will ideally be charged with and convicted of both domestic abuse and sexual offences.”

Sexual offences are one of the types of conducts given as examples of physical and psychological abuse/ill-treatment in section 152 of the Portuguese Criminal Code. But, as in Norway, sexual offences, such as sexual coercion or rape, are generically more severely punished than domestic violence. The crime of domestic violence (section 152) states, at the end of its no. 1, that if the conducts may fall into a crime with a higher penalty, this last penalty should be applied. This apparently mandatory subsidiarity clause has led academics and case law, when facing situations where there are sexual offences among other types of

abuse, to support the conviction only for the sexual offence, more severely punished. This obviously results in the dismissal of all the other aggressive conducts, even though they might have relevance to determine the concrete penalty. Most authors and case law believe that this is the only possibility conveyed by the literal interpretation of section 152. Nevertheless, there have been some developments in this issue and the literature sustains that it is possible to distinguish in the general conduct of domestic violence autonomous behaviours corresponding to two separate crimes. These Courts are now convicting defendants in such circumstances for one crime of domestic violence and one of sexual offence, usually rape. However, this outcome does not result clearly from the Portuguese law because of the subsidiarity clause established by section 152, but it should. This is an alteration that could be made to the Portuguese Penal Code.

Another aspect of the two frameworks that differs is the range of potential victims of the crime of domestic violence. The Norwegian section on domestic violence is both broader and narrower than section 152 of the Portuguese Criminal Code.

It is broader as it encompasses relatives in direct line of ascent, any member of the offender's household or anyone in the person's care.

Relatives in direct line of ascent are only possible victims of domestic violence in Portugal if they are considered particularly vulnerable and they cohabit with the offender, according to section 152, no. 1, subparagraph d), of the Criminal Code. The same can be said about other members of the household: they would have to be considered particularly helpless to be possible victims of the crime of domestic violence.

As to subparagraph e) of section 282 of the Norwegian Criminal Code, pertaining anyone in the person's care, Portuguese Criminal Law protects these victims mainly through section 152-A which is titled generically "Abuse", and they also need to be considered particularly vulnerable.

But the Norwegian law is also narrower because section 152 of the Portuguese Criminal Code clearly encompasses victims of abuse in

former or current dating relationships, as well as any person in former or current intimate relationships, even if they do not cohabit or have never cohabited, and their descendants.

Literature has criticised the range of victims considered in section 152 of the Portuguese Criminal Code, by not encompassing relatives in direct line of ascent who are not particularly vulnerable and do not cohabit with the perpetrator. These conditions were also applied to descendants until 2021 but since then subparagraph e) specifically establishes that descendants of the perpetrator or descendants of the person in an intimate (present or former) relationship with the agent are possible victims of domestic violence, even in the absence of cohabitation. This can be an opportunity to also encompass, without additional conditions, ascendants in the group of potential victims of the crime. Hence, this is another alteration that could be done to the law.

Regarding section 282 of the Norwegian Criminal Code, the non-inclusion of people in present or former intimate relationships, besides marriage, without cohabitation, is subject to criticism. Dating violence is a phenomenon included in gender violence that appears to need to be dealt with in the scope of domestic violence. Moreover, the traditional structures of intimate relationships have been evolving and many individuals that are subject to violence within said relationships may very well not live together or be married. Thus, this is a potential modification to be made to the Norwegian Law.

With respect to general criminal law principles, although Norwegian, and Nordic criminal law more generally, focus on moderate levels of punishment, in recent decades there has been an increase on the levels of punishment in the areas of sexual crimes and violence, including domestic violence.

According to section 282, the punishment for domestic abuse is imprisonment between 14 days and six years. Section 283, related to aggravated domestic abuse, increases the possible punishment to 15 years of imprisonment. In determining whether the abuse is aggravated, some aspects should be considered: if it results in considerable bodily harm

or death, its duration, whether it was inflicted in a particularly painful manner or resulted in considerable pain, or whether it was committed against a defenceless person.

The Norwegian criminal law does not consider the possibility of suspending the execution of a prison sentence. Instead, it allows for making the sentence, or parts of it, conditional. But, in cases of domestic violence, due to the seriousness of the offence, the defendant generally serves an unconditional prison sentence.

In Portugal, the penalty for the basic offence of domestic violence is imprisonment between one and five years (section 152, no. 1). The most severe penalty for the crime of domestic violence, ranging from three to ten years, is applicable when the physical or psychological abuse results in the (unintentional) death of the victim – section 152, no. 3, subparagraph b). Additionally, a penalty of two to eight years of imprisonment is prescribed for situations where the consequence of the physical or psychological abuse is not death, but a serious bodily harm (also unintentional) – section 152, no. 3, subparagraph a).

The penalties in the Portuguese Criminal Code, especially concerning aggravated domestic violence, are much lower than in the Norwegian Criminal Code. Also, as most of the prison penalties range between one to five years imprisonment, the execution of the penalty can be suspended, and it generally is (see section 50 of the Portuguese Criminal Code). This is a matter where the need for change must be seriously discussed: should the upper limit of the penalty be higher? Either way, the suspension of the execution of the prison sentence and its conditions to take place, namely the fulfilment of the penalties' aims, should be more carefully considered bearing in mind the concrete circumstances of the cases.

Regarding protective measures as a result of a conviction, sections 56 and 57 of the Norwegian Criminal Code, on the loss of rights and restraining orders, seem to correspond to the Portuguese accessory penalties (sections 65 to 69-C and section 152, nos. 4, 5 and 6, of the Portuguese Criminal Code), as well as to the duties or rules of conduct associated

with the suspension of the imprisonment penalty (sections 51, 52 and 53 of the same law) that implicate, for example, the prohibition of contacting the victim. Section 34-B of Law no. 112/2009 states that the suspension of the execution of the imprisonment sentence must be subject to the fulfilment of duties or rules of conduct that protect the victim.

So, the Norwegian restraining orders seem to be equivalent to the Portuguese accessory penalties and duties or rules of conduct applicable when an imprisonment penalty is suspended. What about visitation bans (section 222a of the Norwegian Criminal Procedure Act)? They can also be imposed independently of an ongoing criminal case. In Portugal, “coercive measures” can also be imposed during criminal proceedings, but they are different from the Norwegian “visitation ban”.

The regime of coercive measures is established in sections 196 to 218 of the Portuguese Criminal Procedure Code and in section 31 of the Law on Domestic Violence that mentions the so-called “urgent” coercive measures.

The type of measure that a visitation ban is would correspond specifically to what, under section 200 of the Criminal Procedure Code named “Prohibition and enforcement of conducts”, corresponds to the possibility to forbid contact through any means with someone [no. 1, subparagraph d)]. This type of measure – a sort of visitation ban –, including the imposition to leave the family home and other specific coercive measures applicable to domestic violence cases, are mentioned as well in section 31 of the Law on Domestic Violence.

But, although similar in forbidding contacts between the suspect/defendant and the victim, they are different regarding their criminal law nature and their connection to criminal proceedings.

Visitation bans are non-procedural preventive measures with no necessary connection to criminal proceedings inserted in the Criminal Procedure Act to be enforced by police prosecutors instead of the “regular” police, so that all rights of the parties involved are safeguarded.

Coercive measures in Portugal can only be applied if the subject is a defendant in criminal proceedings, only by a judge and after the defendant

is heard (except in cases of substantiated impossibility). Coercive measures are procedural and strictly connected to criminal proceedings.

Would Portugal benefit from having a measure like the Norwegian visitation ban?

In Norway, if deemed necessary, electronic surveillance – also known as a “reverse panic alarm” –, is authorised by the court to monitor restraining orders, as outlined in section 57 of the Norwegian Penal Code. The 8th of April 2024, a new paragraph 222g came into force, allowing the prosecution authority – under specific conditions – to impose electronic surveillance (also known as a “reverse panic alarm”) of a visiting ban or a restraining order if the person against whom the order is directed is suspected with reasonable grounds of violating the order, and electronic monitoring is considered necessary to ensure compliance with the order. The individual targeted by the ban should be given the opportunity to bring the matter before the court for review.

Section 35 of the Law on Domestic Violence states that electronic surveillance must be used to monitor penalties, duties, rules of conduct or coercive measures (sections 52 and 152 of the Criminal Code, and 31 of Law no. 112/2009) when it is essential to protect the victim, and section 152 of the Criminal Code, in its no. 5, also mentions that the accessory penalty of prohibition of contacts must be monitored by electronic surveillance. The use of this method must be decided by the court.

The provisional suspension of proceedings is a legal institute established by section 281 of the Portuguese Criminal Procedure Code that, generically, allows the Public Prosecutor’s Office, either on its own initiative or at the request of the defendant or the victim, to determine, with the agreement of the investigating judge, if the crime is punishable by imprisonment not exceeding five years or by a sanction other than imprisonment, the suspension of the proceedings, subject to the imposition on the defendant of injunctions and rules of conduct, whenever certain prerequisites are met such as the agreement of the defendant and the victim and the absence of a previous conviction for a crime of the same nature.

As previously explained, in 2000, when the criminal proceedings for domestic violence ceased to depend on the complaint made by the plaintiff and it was no longer possible to drop the charges against the offender, the legislator tried to create a “gateway” for victims: in proceedings for non-aggravated domestic violence crimes, upon the victim’s voluntary and informed request, the Public Prosecutor’s Office determines the provisional suspension of the proceedings, with the agreement of the investigating judge and the defendant, provided that the defendant has never been convicted for a crime of the same nature and has never benefited from a previous application of provisional suspension of proceedings for a crime of the same nature (section 281, no. 8, of the Criminal Procedure Code).

This possibility was meant to give victims of domestic violence, which is a crime that collides with intimacy and family life, a way to not go through with proceedings that could be invasive and originate secondary victimisation for them. This was also the main justification for the proceedings to be dependent on the victims’ complaint in the first place. This is still a polemic and problematic institute, since victims of domestic violence are often under severe pressure and subject to manipulation by defendants and their request, by definition, is usually not freely made. Public Prosecutors, even if they attempt to guarantee, as they must, that the victim is aware of the consequences of the request and that he/she is making it freely, are limited to what the victim is asking, which can be the result of the pressure exerted by the defendant. Moreover, as the State must protect the fundamental values attacked by crimes, especially violent crimes such as these, it is questionable whether the victims, who could be suffering from battered woman’s syndrome, should be given the option of, ultimately, preventing such protection.

The provisional suspension of proceedings does not exist in Norway.

Citing the Norwegian preliminary report: “A central premise here is that the decision to initiate a case is subject to public prosecution.

Thereby, the victim cannot make decisions about the prosecution of the case for the courts, such as stopping the case. At the same time, mediation assisted by The National Mediation Service may be relevant also in such cases.”

While in Norway it does not seem to exist a specific system or programme for offenders convicted for domestic violence, in Portugal, section 38 of the Law on Domestic Violence imposes the creation of these special treatments and they have been in place. Despite the perceived disparity between the two frameworks, Norway’s general rehabilitation programmes are comprehensive and cover a wide range of treatments, including psychological and addiction treatments, from which individuals convicted of domestic violence benefit.

In Norway, section 196 of the Criminal Code establishes that “[a] penalty of a fine or imprisonment for a term not exceeding one year shall be applied to any person who fails to report or seek to avert by other means a criminal act or the consequences thereof at a time when this is still possible and it appears certain or most likely that the act has been or will be committed. The duty to avert applies regardless of any duty of confidentiality and applies [...]” namely to domestic violence, criminalised by sections 282 and 283. The duty, the breach of which is criminalised by section 196, is to avert crime and not to report it. However, the duty to avert crime can be fulfilled through its reporting, but also through other means.

In Portugal, any individual can report the crime of domestic violence, but they are not obliged to do so (section 244 of the Portuguese Criminal Procedure Code defines non-mandatory reporting). According to section 242 of the Portuguese Criminal Procedure Code (on mandatory reporting), police entities are obliged to report all crimes of which they become aware. On the same legal grounds, other public servants (which, for the purposes of criminal law, corresponds to a very broad notion) are obliged to report all crimes of which they become aware in the exercise of their functions and because of them. The omission of the

mandatory reporting can constitute a crime if the requisites of section 367 are met.²⁴⁹

The crime of “Breach of secrecy” established in section 195 of the Portuguese Criminal Code, and its aggravated form under section 383 titled “Breach of secrecy by public servant”, do not seem to apply when the secrecy regards an ongoing or preparatory criminal activity. If there is a duty to report, according to section 242 of the Criminal Procedure Code, the police authority or the public servant must fulfil their duty of reporting, despite the secrecy. If such a duty to report does not exist, the individual does not have to report the crime; but if he chooses to do so, his duty of confidentiality is not protected by criminal law and hence he does not incur in any crime of breach of secrecy. Paulo Pinto de Albuquerque²⁵⁰ believes that the “legal authorisation”, provided for under section 242 of the Criminal Procedure Code, prevails over the secrecy, and thus constitutes a justification defence for the crime of breach of secrecy. In situations where there is not a duty to report, the author explains that the reason for the non-criminalisation of the breach of secrecy emanates from the *ultima ratio* nature of criminal law itself and from the principle of proportionality, as criminal law cannot protect secrecy about the commission of a crime as that would constitute the promotion of its own violation. However, there are divergent opinions within the literature, as this is not clearly stated by law, unlike what happens in Norway, where section 196 expressly establishes that the “duty to avert

²⁴⁹ In its no. 1 the section states that: “Anyone who wholly or partially obstructs, frustrates, or circumvents investigative or preventive activities of competent authority, with the intention or awareness of preventing another person, who has committed a crime, from being subjected to punishment or security measures, shall be punished with imprisonment for up to three years or with a fine.”

²⁵⁰ *Comentário do Código de Processo Civil à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, Vol. I, 5th edition, Lisbon: Universidade Católica Editora 2021, pp. 834, 836 and 1302.

applies regardless of any duty of confidentiality". Having this in mind, we propose a legal clarification of this matter.

In Norway, any victim of domestic violence has the right to be represented by an attorney and it is mandatory for the state to nominate one, but it is not mandatory for the victim to accept the offer.

According to section 25 of Law no. 112/2009, the victims of domestic violence have the right to "legal support", namely, to be represented by a lawyer appointed and paid by the State, if they fulfil the overall requirements – namely financial, which are very restrictive – listed to allow access to it, but with "urgent nature". Section 54, no. 2, of the same law states that the legal support to victims is provided by the state if they prove the insufficiency of economic means.

In both Norwegian and Portuguese systems, it is not mandatory for the victim to be represented by a lawyer. But in Norway it is mandatory for the State to provide one. In Portugal, if the victim wishes to have a more active participation in the criminal proceedings, he/she must request the court to assume the position of "assistant" (according to sections 68, 69 and 70 of the Criminal Procedure Code). The victim who assumes this position must be represented by a lawyer but is only financed by the state if the conditions of economic insufficiency – that, again, are very restrictive – are met.

2. Conclusions

After comparing the two legal systems, we may now question if the Portuguese legal system regarding the prevention and combat of domestic violence could be improved, in particular in the aspects concerning criminal law and criminal procedure law, which was the aim previously defined for our comparative study.

Domestic violence is a social issue culturally and economically influenced, which means that it is natural to find differences of approaches between Northern European States and Southwest European

States. However, both States are European and although Norway is not a member State of the European Union, it is part of the ECHR and of the Istanbul Convention. That said, despite diversity, it is possible to find a common ground, as we have seen throughout this report.

Anyhow, in the previous chapter we came across the identification of several weaknesses in both legal systems. Bearing in mind that *HYMENAEUS – improving legal response and access to the law for victims of domestic violence* is financed by the EEA Grants Bilateral Relations Fund, which aims to reduce social and economic disparities in Europe and to strengthen bilateral relations between, in this case, Norway as a donor State and Portugal as a beneficiary State, we will now point out what we have learned from the study of the Norwegian legal system and which aspects we consider relevant to introduce in our own legal system towards the improvement of our legal response to domestic violence. That said, it is only fair to say that the Portuguese legal system comprehends an ensemble of legislative measures which provide a rather adequate approach towards domestic violence. The failures to protect are usually connected with the misinterpretation of the law by practitioners, namely judges, public prosecutors, and the police. But this does not mean that there is no room to improvement, as follows.

The first suggestion of alteration we propose regards the range of victims who fall under section 152 of our Criminal Code. Although this section of the Criminal Code is already long, containing a large cast of possible victims, we realise that some others should be included, as it happens in other states, including Norway. As seen previously in chapter 1 of part III, in Norway, relatives in direct line of ascent, any member of the offender's household or anyone in the person's care fall under section 282. In Portugal, existing literature has criticised the range of victims considered in section 152 of the Portuguese Criminal Code, by not encompassing relatives in direct line of ascent who are not particularly vulnerable and do not cohabit with the perpetrator. As we know, for instance, violence against senior citizens is a problem in our society, and sometimes perpetrators neither live with nor are related to the victim.

In these cases, we cannot apply section 152 of the Criminal Code. It may be possible to apply section 152-A, depending on the fulfilment of all requirements, or we must apply other crimes, most of them subject to the lodging of a complaint. However, this possibility does not provide for a reasonable satisfaction regarding victim protection and avoiding recurrent criminal behaviours, because these sections, in particular, section 152, does not establish any accessory penalties, which are extremely important in this type of violence. So, we propose the inclusion of all victims in direct line of ascent under the protection of section 152, whether or not cohabitants or particularly vulnerable. We also propose the introduction of the same accessory penalties under section 152-A, because they may also be relevant here.

Considering the problem of coexistence of sexual assault or rape and other behaviours that fall under section 152, it would be advisable for the legislator to clarify in the text of this section that, when there is a rape, we are in the presence of two crimes: rape and domestic violence, because we have two different juridical interests to protect – sexual freedom on the one hand (rape), health on the other (domestic violence) –, and the crime with a more severe penalty does not erase the acts of domestic violence.

We believe that the provisional suspension of the proceeding should be allowed, but the requirement of freedom should be effectively ensured. On the other hand, the current requirements are insufficient to protect the victim, because upon the victim's request, the Prosecutor must suspend the process, even if he is convinced that the suspension will not ensure the needs of prevention existing in the case. Although this possibility is a counterbalance of the public nature of the crime, we cannot allow the victim to jeopardise his/her own safety at any cost. If the Public Prosecutor realises suspension will not produce a positive outcome, he should not be forced to apply the suspension. So, section 281 of the Criminal Procedure Code is in need of an alteration.

Regarding the possibility of suspension of the execution of the prison sentence, it is of common knowledge that this is a highly used

resource – maybe too used. Although we have to regulate the crime of domestic violence under the principle of unity of the legal system, according to the principle of legality, proportionality and respecting the goals defined for the serving of sentences, it is necessary to rethink this excessive use of the suspension of execution, even more so when, in most cases, the offender reoffends committing the same kind of crime. Despite the maximum penalty for this crime being five years of imprisonment, in cases of domestic violence (section 152) a certain period of time should actually be spent in prison. The suspension gives the defendant a sense of impunity – the sense that he/she can easily get away with this kind of actions just with a reprimand from the judge. It is our belief that experiencing a period incarcerated would have a positive deterrence effect on the defendant and would pass on the message to other potential offenders.

Título / Title HYMENAEUS

Improving legal response and access to the law
for victims of domestic violence. Relatório Final | Final Report

Autores / Authors Elisabete Ferreira [coord.\ed.]

Ingrid Ørum

John Reidar Nilsen

Jørn Jacobsen [coord.\ed.]

Mariana Vilas Boas

Pedro Freitas

Sandra Tavares

Coleção / Collection Varia

© Autores / Authors

© Universidade Católica Editora

Capa / Cover Ana Luísa Bolsa | 4 ELEMENTOS

Revisão editorial / Proofreading Francisco Silva Pereira, Isabel Bolsa

Conceção gráfica / Graphic Design Magda Macieira Coelho

Data / date julho/July 2024

ISBN 9789725410400

<https://doi.org/10.34632/9789725410400>

Universidade Católica Editora,

Sociedade Unipessoal, Lda.

Palma de Cima 1649-023 Lisboa

Tel. (351) 217 214 020

uceditora@ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

