

BULLYING – PROVOCĂRI LEGISLATIVE. ABORDARE JURIDICĂ ȘI JUDICIARĂ

Lect. univ. dr. Anca NIȚĂ

Abstract

The present article aims to offer an incentive to debate whether one can consider that – through the Law no. 221/2019 – Romania has legislated against bullying. It is said that there is only a Law of Education (which, unfortunately, is one of the most amended organic laws), the contents of which make reference to bullying. It notes the attention paid by NGOs, which have signaled the stringent need for “the legislation to offer the possibility of intervention”.

From a judicial viewpoint, it summarizes the solution which inspired an online article on Juridice.ro: “The Constanța Court of Appeal pronounces the first conviction for bullying”. From a legal perspective, it showcases the provisions of Law no. 221/2019 and the Methodological Norms which objectionably add to primary legislation.

It is shown that the legislator stopped at defining “psychological violence – bullying” and prohibiting bullying-type behaviors in schools and all other spaces reserved to education and professional training, yet failed to provide the legal consequences of disobeying this interdiction.

In case of a consumed act of bullying, it claims that one ought to continue to apply the general rules or attempt mediation, as a form of restorative justice invoked in the Methodological Norms that accompany the law.

Keywords: *bullying, psychological violence, Law of National Education, sanction, mediation.*

1. Preliminarii

Fenomenul *bullying* este din ce în ce mai răspândit, atât în ceea ce privește vârsta, cât și diferitele sale forme; el a atras interesul a numeroase organizații care activează în domeniul protecției drepturilor copilului, precum și al organelor de elaborare a politicilor oficiale ale Uniunii Europene¹.

Prezentul material vine pe fondul analizei fenomenului *bullying*, ocazionată de participarea la lucrările primului Forum național din România dedicat dezbaterilor privind politicile publice pentru combaterea fenomenului *bullying* în rândul

¹ Ghidul european de bune practici antibullying, disponibil pe site-ul http://www.anti-bullying.eu/sites/default/files/guide_of_good_practices_ro.pdf.

copiilor², al observării evoluției ulterioare a legislației în materie și al unor recente articole de presă³ care semnalează amploarea și gravitatea cazurilor de bullying.

Cuvântul „bullying” nu are o traducere exactă în limba română, însă poate fi asociat cu termenii de intimidare, terorizare, brutalizare⁴.

Reacția firească pe care o avem, de regulă, la întâlnirea de noi concepte ne obligă la cunoașterea înțeleșului exact al termenilor, la clarificarea sensului și scopului acestora.

Pentru ca un minor sau reprezentanții săi legali să conștientizeze că este victima bullying-ului trebuie ca acesta să fie informat atât cu privire la semnificația fenomenului și, în mod necesar, să aibă reprezentarea că există soluții sancționatorii pentru situațiile în care prevenția nu și-a dovedit eficacitatea.

Pentru a fi eficientă nu doar acțiunea de prevenție, ci și cea de combatere a bullying-ului este nevoie nu doar de un mediu educațional mai aplecat asupra fenomenului, ci și de un cadru legislativ coerent, care să nu se rezume doar la definirea termenilor și la interzicerea comportamentelor care se circumscriu bullying-ului.

2. Cadrul normativ existent în materie până la intrarea în vigoare a Legii nr. 221/2019 și practica judiciară

În România, sistemul educațional este reglementat de Legea educației naționale nr. 1/2011⁵ și de legislația secundară și terțiară, elaborată în aplicarea legii de Ministerul Educației.

Cadrul legal destinat protejării drepturilor copiilor și garantării dezvoltării lor este dat de Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului⁶.

Observarea cadrului normativ existent, până la apariția Legii nr. 221/2019⁷, relevă că singurul document la nivel de stat care menționează bullying-ul este

² Forumul – având ca organizator Asociația „Telefonul Copilului”, s-a desfășurat în perioada 11-13 decembrie 2019, în București, cu ocazia finalizării proiectului „STAND-UP – «Creșterea participării și rolului societății civile în influențarea și îmbunătățirea politicilor publice»” – *SIPOCA/MySMIS: 207/110423*.

³ „Fenomenul Bullying ia amploare în școlile din Constanța” – disponibil pe site-ul <https://www.replicaonline.ro/fenomenul-bullying-ia-amploare-in-scolile-din-constanta-video-478621/>; „Dosar penal după un caz de bullying la o școală din Timișoara. Conducerea unității de învățământ a fost demisă”, disponibil pe site-ul <https://www.news.ro/social/dosar-penal-dupa-un-caz-de-bullying-la-o-scoala-din-timisoara-conducerea-unitatii-de-invatamant-a-fost-demisa-foto-video-192240560853202106162023639>.

⁴ Sursa: <https://ro.wikipedia.org/wiki/Bullying>.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

⁶ Publicată în M. Of. nr. 557 din 27 iunie 2004; republicată în M. Of. nr. 159 din 5 martie 2014.

⁷ Publicată în M. Of. nr. 929 din 19 noiembrie 2019.

„Strategia națională pentru sănătatea mintală a copiilor și adolescenților”, aprobată prin H.G. nr. 889/2016⁸.

Bullying-ul este menționat ca un factor de risc mare pentru bunăstarea copilului și se fac recomandări pentru a dezvolta programe de prevenire a bullying-ului active la nivel de școală și comunitate.

Creșterea gradului de conștientizare a efectelor negative generate de fenomenul „bullying”, respectiv creșterea nivelului de informare al copiilor, părinților, cadrelor didactice și al O.N.G.-urilor asupra necesității implicării în prevenirea și combaterea acestui fenomen a fost însă în atenția societății civile⁹.

Tot organizațiile neguvernamentale au fost cele care au tras semnalul de alarmă atât cu privire la necesitatea unor politici publice pentru combaterea fenomenului de bullying în rândul copiilor¹⁰, cât și despre nevoia stringentă ca „legislația să ofere posibilitatea de intervenție”.

Problematica fenomenului bullying s-a aflat și în atenția sistemului judiciar.

Multitudinea de cauze ajunse în fața judecătorului și a procurorului a permis ca, uneori, din interiorul sistemului să fie mai vizibile o serie de probleme care, în cazul multor litigii, cel mai adesea provenite din conflictele apărute în familie și perpetuate în școli, se repercutează cu efecte negative asupra psihicului copilului sau adolescentului.

Vidul legislativ nu a permis însă ca – prin soluțiile date, organele de urmărire penală sau instanțele de judecată să sancționeze acțiunile ce se circumscriu fenomenului bullying în temeiul unei norme incriminatorii speciale.

Dat fiind faptul că bullying-ul nu era incriminat, iar principiul legalității – principiu fundamental al dreptului penal – implica întrunirea cumulativă a două elemente, respectiv legalitatea prevederii faptei ce constituie ilicit penal și legalitatea sancțiunilor, dezlegarea raportului juridic de conflict generat de acțiuni de tip bullying a fost realizată în considerarea legislației penale existente.

Cu toate acestea, în spațiul public a fost avansată informația potrivit cu care *„Curtea de Apel Constanța a pronunțat prima condamnare definitivă pentru bullying”*.

⁸ Publicată în Monitorul Oficial nr. 997 din 12 decembrie 2016.

⁹ În 2016, Organizația „Salvați Copiii România” a lansat primul studiu național cu privire la fenomenul de bullying în școlile românești, iar concluziile au scos în evidență un nivel îngrijorător al prezenței diferitelor comportamente asociate bullying-ului în școli și arată nevoia unei schimbări de abordare a dinamicii relaționale în contextul școlii. Conform Organizației Salvați Copiii, la nivel european, *România se situează pe locul 3 în clasamentul celor 42 de țări în care a fost investigat fenomenul, potrivit unui raport al Organizației Mondiale a Sănătății*. Studiul este disponibil pe site-ul <https://www.salvaticopiii.ro/sci-ro/files/60/60cd7c6d-e210-4049-8e57-dd6da31b0f8e.pdf>.

¹⁰ Primul forum național din România dedicat dezbaterilor privind politicile publice pentru combaterea fenomenului bullying în rândul copiilor – organizator Asociația „Telefonul Copilului”, a avut loc în perioada 11-13 decembrie 2019, în București, cu ocazia finalizării proiectului „STAND-UP – «Creșterea participării și rolului societății civile în influențarea și îmbunătățirea politicilor publice»” – SIPOCA/MySMIS: 207/110423.

În cuprinsul articolului, publicat pe site-ul *juridice.ro* la data de 29 mai 2019, se menționa: „Este prima dată în România când, printr-o decizie judecătorească, se face legătura directă între fenomenul bullying și Codul penal. În fapt, fenomenul bullying a fost încadrat printr-o decizie definitivă a judecătorilor ca și «lovire sau alte violențe» prevăzută de art. 193 alin. (2) C. pen., cu aplicarea art. 113 alin. (2) C. pen.”.

Pentru juriști, fie și numai trimiterile la dispozițiile art. 193 alin. (2) și art. 113 alin. (2) C. pen. – în temeiul cărora a fost dispusă condamnarea penală relevau că, în fapt, nu ne aflăm în fața unui reviriment judiciar.

Și totuși, spre a nu ne rezuma la informația furnizată prin titlul articolului, am reperat și analizat soluția de speță.

În fapt, în dosarul penal instrumentat de Parchetul de pe lângă Judecătoria Constanța, s-a dispus trimiterea în judecată a inculpatului minor X, în sarcina căruia s-a reținut că, în timp ce se afla în incinta unei unități de învățământ, a agresat-o fizic, prin lovire cu pumnul în ureche, pe persoana vătămată Y, cauzându-i leziuni traumatice ce au necesitat pentru vindecare 20-25 de zile de îngrijiri medicale.

În drept, s-a reținut că fapta inculpatului întrunește elementele constitutive ale infracțiunii de „lovire sau alte violențe”, prevăzută de art. 193 alin. (2) C. pen., cu aplicarea art. 113 alin. (2) C. pen.

În argumentarea soluției de trimitere în judecată, procurorul de caz a surprins aspectele ce țin de latura obiectivă a infracțiunii reținute în sarcina inculpatului (elementul material al infracțiunii, urmarea imediată, legătura de cauzalitate), respectiv de latura subiectivă (fapta a fost săvârșită cu forma de vinovăție a intenției directe), fără nicio referire la fenomenul bullying.

Instanța de judecată, prin hotărâre definitivă¹¹, a confirmat încadrarea juridică dată prin rechizitoriul cu care a fost investită și a aplicat inculpatului (minor la data săvârșirii faptei) măsura educativă a asistării zilnice pe o durată de 4 luni pentru săvârșirea infracțiunii de lovire sau alte violențe, faptă prev. de art. 193 alin. (2) C. pen., cu aplicarea art. 113 alin. (2) C. pen.

A fost soluționată și latura civilă, inculpatul fiind obligat la plata către partea civilă a unor despăgubiri (daune materiale și morale).

Este adevărat că, în cuprinsul considerentelor hotărârii judecătorești, se face referire la referatul de evaluare psihologică, conform căruia „partea vătămată a fost victima unui abuz fizic și emoțional de tip bullying la școală, are stări de anxietate, tulburări de concentrare”.

Dar judecătorul de caz nu avea cum să pronunțe o „condamnare pentru bullying”, în lipsa unei norme juridice care să consacre și să sancționeze o activitate de tip bullying.

¹¹ Sent. pen. 383/28.03.2019, definitivă prin respingerea apelului/dec. pen. nr. 506/23.05.2019, pronunțată în dosarul nr. 32715/212/2018.

3. Avem sau nu o lege anti-bullying?!

După publicarea Legii nr. 221/2019 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, *mass-media a salutat intrarea în vigoare a „Legii anti-bullying, care prevede combaterea violenței psihologice în școală”*.

Nu-i mai puțin adevărat că, în lipsa unei analize riguroase a cuprinsului Legii, informația a fost asimilată ca atare în sistemul educațional și chiar în mediul juridic.

La întrebarea „*avem sau nu o lege anti-bullying?*”, opinăm că *răspunsul nu poate fi decât negativ*.

Avem o Lege a educației (din nefericire, una din cele mai „cârpite” legi organice), în cuprinsul căreia este „invocat” bullying-ul.

Nu negăm faptul că modificarea adusă Legii nr. 1/2011 este o provocare la dezbateri, desigur, dezbateri axate pe respectul reciproc al opiniilor, pe o analiză realistă, pertinentă, lipsită de triumfalism.

Apreciem că adoptarea Legii nr. 221/2019 este un pas înainte în prevenirea și combaterea fenomenului bullying, perspectivă din care suntem datori să avem o atitudine constructivă față de actul normativ în discuție.

Dar, prin atitudine „constructivă”, înțelegem inclusiv relevarea necesității unei noi intervenții legislative.

Și spunem aceasta în condițiile în care nu putem să nu observăm că cele trei dispoziții¹² cuprinse în art. I din actul normativ, nu constituie o soluție menită să acopere problematica relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare.

Pe de o parte, formularea dată de legiuitor pentru definirea bullying-ului nu este nici pe departe de natură să suplinească *cerințele de claritate, previzibilitate și predicibilitate* ce trebuie asociate unei dispoziții a legii.

Apreciem că definirea bullying-ului ca „formă de manifestare a violenței”, fără asocierea termenului cu „violența psihologică” ar fi fost o soluție mai inspirată.

¹² Art. 7 alin. (1): „În unitățile de învățământ și în toate spațiile destinate educației și formării profesionale sunt interzise comportamentele care constau în violența psihologică „bullying”.

Art. 56¹: „În cadrul programelor de formare continuă a personalului didactic se vor introduce sesiuni de informare/teme/cursuri de perfecționare asupra problemelor legate de violența psihologică «bullying», în vederea dobândirii de competențe în identificarea acestora și a capacității de aplicare a unor strategii educaționale potrivite”.

Punctul 6¹ Anexă: „Violența psihologică – bullying este acțiunea sau seria de acțiuni fizice, verbale, relaționale și/sau cibernetice, într-un context social dificil de evitat/ săvârșite cu intenție, care implică un dezechilibru de putere, au drept consecință atingerea demnității ori crearea unei atmosfere de intimidare, ostile, degradante, umilitoare sau ofensatoare, îndreptate împotriva unei persoane sau grup de persoane și vizează aspecte de discriminare și excludere socială, care pot fi legate de apartenența la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală, caracteristicile personale, acțiune sau serie de acțiuni, comportamente ce se desfășoară în unitățile de învățământ și în toate spațiile destinate educației și formării profesionale”.

Totodată, împărtășim opinia exprimată în doctrina juridică¹³ potrivit cu care această definiție „ar putea cauza dificultăți în aplicarea prevederilor art. 7 alin. (1)¹ din Lege, datorită numărului ridicat de criterii pe care o faptă ar trebui să le întrunească pentru a se circumscrie definiției violenței psihologice, precum și specificitatea acestora. Cu titlu de exemplu, atragem atenția asupra sintagmelor «săvârșite cu intenție» și «care implică un dezechilibru de putere», două criterii stipulate de către legiuitor, a căror aplicare concretă în situația unei fapte săvârșite de către un minor cu vârsta mai mică de 14 ani este discutabilă, având în vedere prezumția absolută în temeiul legii a lipsei discernământului, aplicabilă acestei categorii de persoane, precum și faptul că este greu de imaginat ce «dezechilibru de putere» ar putea exista între persoana care săvârșește fapta și victimă într-o situație-exemplu în care ambii au aceeași vârstă și fac parte din aceeași clasă”.

Pe de altă parte, este de observat că legiuitorul s-a rezumat la a defini „violența psihologică – bullying” și la a interzice comportamentele de tip bullying în unitățile de învățământ și în toate spațiile destinate educației și formării profesionale, fără însă a stabili consecințele ce decurg din nerespectarea interdicției.

Or, norma juridică – elementul structural de bază al ordinii de drept – are o structură proprie ce integrează trei elemente: a) ipoteza; b) dispoziția; c) sancțiunea.

În reglementarea dată prin lege, lipsește *sancțiunea* – partea normei juridice care stabilește consecințele ce decurg din nerespectarea dispoziției normei respective în împrejurările stabilite de ipoteza ei.

Este îndeobște cunoscut că scopul legii nu se rezumă la a prestabili comportamentul permis sau interzis, ci trebuie să ofere și raționamente viabile pentru situația în care raporturile de drept material devin litigioase și sunt deduse judecății.

În baza principiului separației puterilor în stat, *legiuitorul are atribuția de a face legea (lex), în timp ce judecătorul are rolul de a face dreptul (jus), aplicând legea.*

Nu-i mai puțin adevărat că, prin art. III al Legii nr. 221/2019, se dispune că „În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Ministerul Educației și Cercetării elaborează *normele metodologice* de aplicare a prevederilor art. 7 alin. (1)¹, art. 56¹ și ale pct. 6¹ din anexa la Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele aduse prin prezenta lege, care se aprobă prin ordinul ministrului educației și cercetării” (s.n).

Termenul de 90 de zile, stipulat în lege, nu a fost respectat; abia la 27 mai 2020, ministrul Educației a emis Ordinul nr. 4.343/2020¹⁴ privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor art. 7 alin. (1)¹, art. 56¹ și ale pct. 6¹ din anexa la Legea educației naționale nr. 1/2011, privind violența psihologică – bullying.

¹³ Disponibilă pe site-ul <https://www.universuljuridic.ro/comentarii-legea-nr-221-2019-pentru-modificarea-si-completarea-legii-educației-naționale-nr-1-2011/>.

¹⁴ Publicat în M. Of. nr. 492 din 10 iunie 2020.

În preambulul Normelor metodologice a fost identificat scopul acestora, respectiv:

a) să ajute la crearea unui climat sigur și pozitiv în unitatea de învățământ, bazat pe respectarea persoanei, nediscriminare, motivarea pentru învățare și asigurarea stării de bine a antepreșcolarului/preșcolarului/elevului în unitatea de învățământ;

b) să ofere un instrument de lucru pentru profesioniștii care lucrează cu antepreșcolarii/preșcolarii/elevii din sistemul educațional, familiile copiilor, autoritățile responsabile cu protecția copilului împotriva violenței, inclusiv a violenței psihologice – bullying și cu furnizorii de servicii specializate pentru reabilitarea copiilor-victime, martori și/sau a copiilor cu un comportament agresiv;

c) să promoveze activități de prevenire și combatere a tuturor formelor de bullying și cyberbullying în sistemul educațional preuniversitar;

d) să prevină, să identifice, să semnaleze și să intervină în echipă multidisciplinară, în situațiile de violență psihologică – bullying și cyberbullying.

Prin cele două capitole (I – Definiții operaționale și II – Mecanismul de intervenție în prevenirea și combaterea bullying-ului din unitățile de învățământ), Normele metodologice vin oarecum în completarea legii.

Or, normele metodologice nu pot fi date în completarea legii. Din perspectivă juridică, *organizarea executării legii* nu se poate confunda cu *elaborarea* acesteia. Prin art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative¹⁵ se dispune: „Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă”.

Consacrarea prin Normele metodologice de aplicare a legii a obligativității fiecărei unități de învățământ de a introduce în Regulamentul de Ordine Interioară (ROI) obiectivul „școală cu toleranță zero la violență”, de a implementa planul anti-bullying și de a constitui grupuri de acțiune anti-bullying reprezintă un pas înainte în abordarea teoretică a fenomenului, dar nu acoperă situațiile practice în care prevenția nu dă rezultatul dorit și se ajunge la consumarea acțiunilor specifice de bullying.

Lacunele legislative referitoare la lipsa unor sancțiuni specifice nu au fost (și, după cum am menționat, nici nu puteau fi) acoperite prin Normele metodologice.

Fără doar și poate, este necesar ca accentul să fie pus pe acțiunile de educare și reabilitare comportamentală, dar nu și suficient.

Opinăm că se impunea cu necesitate să fie reglementate nu doar mecanismele de intervenție în prevenirea și combaterea bullying-ului, ci și cele de mecanismul de sancționare a fenomenului pentru situația în care prevenția nu a avut rezultatele scontate.

¹⁵ Publicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2000.

Din perspectivă juridică, în situația consumării unui episod de bullying, se va recurge în continuare la aplicarea normelor dreptului comun. Sau, de ce nu, la justiția restaurativă.

Filosofia justiției restaurative îmbrățișează o largă paletă de atribute omenеști: vindecare, compasiune, iertare, milă, reconciliere prin intermediul medierii¹⁶.

Formă specifică de justiție restaurativă, medierea își găsește consacarea în Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator¹⁷.

În normele metodologice de aplicare a Legii nr. 221/2019, medierea apare în trei situații: a) fiecare școală poate adopta medierea în implementarea unui plan anti-bullying; b) medierea poate fi un serviciu pe care școlile îl pot oferi pentru a preveni acțiunile de bullying și pentru a îmbunătăți relațiile dintre părinți și copii; c) școala sau inspectoratul școlar poate înființa o structură de mediere pentru a identifica sursele de conflict.

4. Scurte concluzii

Copiii sunt oglinda părinților, dar și a societății. Pe drept cuvânt, se spune că nu este suficient ca elevii să învețe bine, ci trebuie să învețe și binele. Iar „binele” este incompatibil cu bullying-ul.

Un mediu educațional mai aplecat asupra fenomenului este absolut necesar, dar acesta trebuie dublat de un cadru legislativ coerent.

Surprindem că, în spațiul public, sunt invocate din ce în ce mai des ca vulnerabilități ale sistemului „educația” și „justiția”.

Se omite, parcă voit, vulnerabilitatea legislativului, concretizată în lipsa de claritate și predictibilitate a multora dintre legile adoptate. Legea nr. 221/2019 este un exemplu elocvent în acest sens.

Câtă vreme actul normativ nu face nicio referire la răspunderea persoanei care manifestă un comportament de tip bullying – ca în cazul Legii nr. 167/2020¹⁸, care interzice mobbing-ul (hărțuirea morală la locul de muncă), ne raliem opiniei prof. Ștefan Deaconu, care afirma că „mai multe legi înseamnă mai puțină justiție”.

¹⁶ Sursa: <https://legeaz.net/dictionar-juridic/justitie-restaurativa>.

¹⁷ Publicată în M. Of. nr. 441 din 22 mai 2006.

¹⁸ Legea nr. 167/2020 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, precum și pentru completarea art. 6 din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, publicată în M. Of. nr. 713 din 7 august 2020.