

Strategia națională de litigii

România

1. Introducere

În România, copiii cu dizabilități¹ au de-a face cu obstacole semnificative în ceea ce privește exercițiul drepturilor lor, așa cum sunt acestea recunoscute de Convenția ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Convenția ONU privind Drepturile Copilului, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și alte instrumente naționale și internaționale.

Aceste obstacole derivă din legislația inadecvată, care adesea nu este aliniată la standardele internaționale, dar și din reticența autorităților de a aplica în mod corespunzător standardele și practicile deja existente.

În ceea ce privește drepturile abordate în cadrul proiectului, acestea se numără printre drepturile copiilor cu dizabilități care sunt cel mai frecvent încălcate în România, astfel:

- **Educația inclusivă** rămâne un drept teoretic pentru copiii cu dizabilități în România, având în vedere că sistemul de educație este în continuare segregat în școli de masă și școli speciale. Includerea unor copii cu dizabilități în învățământul de masă este teoretic posibilă, dar în practică acest lucru se întâmplă rar, din cauza opoziției autorităților, prejudecăților altor părinți/elevi, precum și a lipsei de resurse la nivelul școlilor. În plus față de natură lor segregționistă, școlile speciale au de-a face și cu alte problemele, precum lipsa personalului specializat, abuzuri larg răspândite precum și prejudecăți față de copiii cu dizabilități.
- **Traiu în comunitate** reprezintă un alt domeniu în care România se află în urmă. Traiu în instituții reprezintă metoda preferată pentru copiii (dar și pentru adulții) cu dizabilități, din cauza sprijinului inadecvat pentru trecerea la traiu în comunitate, lipsa de resurse și personal la nivelul autorităților locale, precum și prejudecăților față de copiii cu dizabilități. Chiar și în cazurile copiilor cu dizabilități care trăiesc în comunitate (precum cei aflați la asistenți maternali sau în familie), serviciile oferite de autorități sunt la un nivel scăzut.
- **Dreptul la sănătate** este o problemă, în special pentru copiii cu dizabilități instituționalizați. Majoritatea instituțiilor oferă foarte puține activități terapeutice cu scopul reabilitării sau al prevenției apariției altor dizabilități. În plus, serviciile de sănătate generală sunt adesea oferite la un nivel inadecvat copiilor cu dizabilități instituționalizați.

¹ Conform statisticilor oficiale, în România sunt peste 70 000 de copii cu dizabilități.

- **Accesul la justiție** este practic inexistent pentru copiii cu dizabilități instituționalizați, având în vedere că acestora le lipsește reprezentarea legală efectivă, precum și mijloacele și asistența necesare pentru a formula plângeri în fața unei autorități independente sau instanțe.
- **Dreptul de a nu fi supus la rele tratamente** reprezintă un alt drept care este serios afectat în România, după cum arată și activitatea de monitorizare a Centrului de Resurse Juridice, care a descoperit mai multe cazuri larg mediatizate de abuzuri grave și repetate aplicate copiilor cu dizabilități instituționalizați. Încălcarea acestui drept este accentuată de lipsă unei reprezentări legale efective, monitorizare improprie, lipsa mecanismelor de control, lipsa personalului calificat, precum și accentului pus de autoritățile publice pe sistemul de îngrijire instituțional.

2. Metodologie

Stakeholderii în acest domeniu includ trei grupuri principale: (i) organizații ale părinților, (ii) ale ONG-uri interesate și (iii) autorități publice.

Organizațiile părinților sunt cel mai important stakeholder în domeniu, fiind un jucător cheie, și ar trebui consultate cu privire la toate eforturile de litigare strategică ce urmează să fie întreprinse. Chiar dacă nicio organizație a părinților nu a participat la elaborarea acestei strategii, organizații cheie ca Centrul European pentru Drepturile Copiilor cu Dizabilități și Autism România au colaborat cu CRJ în trecut și ar fi disponibile să ia parte la eforturile de a reforma sistemul românesc de educație. Ambele organizații au întreprins eforturi în trecut în scopul asigurării dreptului la educație inclusivă pentru copiii din România, dar fără a avea succes în acest demers.

Autoritățile publice reprezintă un alt actor important, dar nivelul lor de interes în reformarea sistemului este scăzut, din cauza gradului lor scăzut de implicare, a viziunilor depășite privind drepturile copiilor cu dizabilități, precum și a pericolelor față de ele pe care acestea le percep ca rezultat al unei asemenea reforme. Autoritățile publice includ atât instituții centrale (precum Guvernul și agențiile subordonate), cât și autoritățile locale responsabile cu implementarea politicilor privind dizabilitatea și pentru asigurarea serviciilor la nivel local.

Alte ONG-uri interesate includ diversele organizații active în domeniul drepturilor omului și în special al drepturilor copilului sau ale persoanelor cu dizabilități. Cel mai probabil, aceste ONG-uri nu au capacitatea să reprezinte un actor cheie în aceste eforturi, dar ele pot totuși oferi asistență valoroasă pe parcursul procesului.

În ceea ce privește responsabilitățile fiecărei părți implicate, acestea pot fi descrise astfel:

- Organizațiile părinților trebuie implicate pe durata întregului proces, încă de la început; vor trebui organizate întâlniri cu reprezentanții acestor organizații înaintea demarării oricăror eforturi de litigare, pentru a colecta input, feedback, posibile obiecții și pentru a obține viziunea acestora cu privire la modul la care ar trebui să arate un sistem de educație reformat. Aceste organizații trebuie menținute drept parte integrantă a procesului până la terminarea sa.

Organizațiile părinților pot contribui experiență, resurse și personal, pot ajuta la stabilirea legăturilor cu alte părți interesate și pot asista cu eforturile de advocacy și comunicare.

- Autoritățile publice ar trebui de asemenea implicate pe parcursul procesului. Deși aceste autorități ar trebui teoretic să fie de acord cu orice efort menit să alinieze practica națională la legislația internațională aplicabilă, în practică autoritățile publice sunt adesea ostile față de astfel de eforturi, fiind astfel puțin probabil ca acestea să își asume vreo sarcină în beneficiul procesului. Cu toate acestea, dat fiind faptul că autoritățile publice locale relevante există la nivelul fiecărui județ, este posibil ca cu o parte dintre acestea să fie posibilă cooperarea.
- Alte ONG-uri de drepturile omului pot asista de asemenea cu experiență și advocacy.

3. Selecția dreptului

Această strategie are în vedere dreptul la educație inclusivă. Acesta este unul dintre drepturile copiilor cu dizabilități care este cel mai frecvent și grav încălcat în România. Având în vedere că întregul sistem de educație din România operează sub o paradigmă învechită și nealinată la legislația internațională se poate spune că tuturor copiilor cu dizabilități din România li se încalcă acest drept.

În plus față de gravitatea încălcării acestui drept, contextul național și internațional este favorabil unei reforme a sistemului românesc de educație, având în vedere ratificarea de către România a Convenției ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, ratificare care face ca acest act normativ să fie direct aplicabil în dreptul intern. În plus, mai multe cazuri de abuzuri petrecute în școlile speciale²³ au ajuns în atenția publicului, iar eforturile similare din alte țări pot fi folosite pentru a promova necesitatea acestor reforme și în România.

Cu toate acestea, litigarea nu poate de una singură să reformeze întregul sistem educațional românesc, astfel că vor fi necesare eforturi suplimentare, în special în ceea ce privește activitățile de advocacy cu privire la sistemul de educație ce urmează să îl înlocuiască pe cel actual.

Astfel, scopul litigiului ar fi obținerea unei hotărâri favorabile de la Curtea Constituțională a României, care să declare drept neconstituționale prevederile legislative interne care reglementează actualul sistem de educație, din cauza neconformității acestora cu tratatele internaționale la care România este parte.

Odată ce aceste prevederi sunt declarate neconstituționale, eforturi de advocacy vor trebui întreprinse pentru asigurarea faptului că sistemul de educație inclusivă ce urmează a fi pus în locul celui vechi este conform cu standardele internaționale și respectă drepturile persoanelor cu dizabilități.

² <http://www.digi24.ro/stiri/actualitate/social/acuzatii-grave-la-o-scoala-speciala-profesor-toti-batem-la-ei-toti-697911>

³ <http://romanalibera.ro/societate/educatie/elevi-si-parinti-protesteaza-la-o-scoala-din-pitesti-impotriva-primirii-unui-copil-cu-adhd-430904>

4. Remediile disponibile

În ceea ce privește remediile interne, după cum am precizat anterior, scopul final este obținerea unei hotărâri a Curții Constituționale care să declare drept neconstituționale prevederile legislative interne care reglementează actualul sistem de educație, din cauza neconformității acestora cu tratatele internaționale la care România este parte

Totuși, conform legislației românești, o persoană nu se poate adresa direct Curții Constituționale. Curtea Constituțională poate examina dacă o normă legală este sau nu compatibilă cu Constituția, doar dacă constituționalitatea acesteia este contestată în cadrul unui litigiu aflat pe rolul unei instanțe comune.

Astfel, ordinea folosirii remediilor ar trebui să fie următoarea:

1. Inițierea unui litigiu în fața unei instanțe de drept comun, privind includerea unui copil cu dizabilități intelectuale într-o școală de masă, într-un caz în care legislația actuală nu permite includerea acestuia decât într-o școală specială.
2. Prevederile legislative care interzic includerea respectivului copil într-o școală de masă vor fi invocate în fața instanței de către autoritatea educațională pârâtă.
3. Reclamantul va ridica atunci excepția de neconstituționalitate a respectivelor prevederi, cerând instanței să solicite Curții Constituționale examinarea acestora.
4. Instanța de drept comun va respinge cererea, dar va sesiza Curtea Constituțională⁴
5. Curtea Constituțională va declara prevederile neconstituționale, practic abrogându-le, iar Parlamentul va trebui să le înlocuiască cu prevederi care sunt constituționale. La acest stadiu, eforturile de advocacy trebuie intensificate.

O astfel de abordare este preferabilă uneia în care se aduce un caz pe rolul unei instanței de drept comun, pentru că:

- Hotărârea unei instanțe de drept comun este obligatorie doar pentru părțile din proces, putând fi deci folosită doar în cazuri individuale. Deși o astfel de hotărâre poate fi invocată în fața altor instanțe, ea nu este obligatorie pentru acestea. În același timp, o hotărâre a Curții Constituționale va aborda întregul sistem existent, dar va putea fi folosită și pentru a obține remedii specifice în cazuri individuale în care prevederile declarate drept neconstituționale sunt aplicabile.
- Nu există probleme privind calitatea procesuală, cu excepția faptului că Curtea Constituțională trebuie sesizată de o instanță de drept comun, care în acest caz este obligată să procedeze astfel.

În plus, există și alte două căi care pot fi utilizate:

⁴ Această situație rezultă din faptul că prevederile contestate, chiar dacă nu sunt conforme cu Constituția și legislația internațională, sunt încă în vigoare până la declararea lor drept neconstituționale, o instanță de drept comun neputând refuza aplicarea lor.

- Solicitarea Curții Constituționale să adreseze CJUE întrebări preliminare; această posibilitate necesită analiză suplimentare pentru a stabili în ce măsură CJUE poate răspunde la întrebări preliminare în legătură cu CRPD.
- Dacă Curtea Constituțională respingerea cererea, aducerea cazului la CEDO.

5. Selecția cazurilor

Cazul ideal pentru această strategie este acela al unui părinte al unui copil cu dizabilități cărui i s-a refuzat dreptul de la fi înscris la o școală de masă, pentru motive precum aparenta gravitate a dizabilității sau evaluările socio-medice care recomandă ca copilul să fie plasat într-o școală specială segregată.

În plus, părintele/copilul vor trebui informați cu privire la natura strategică a litigiului și asupra faptului că acest lucru înseamnă că beneficiile individuale nu vor fi imediat disponibile pentru ei. Cu toate acestea, având în vedere că în prezent există un număr mare de părinți de copii cu dizabilități care sunt împotriva actualului sistem de educație, și că cazurile individuale aduse în fața instanțelor sunt rare și se concentrează doar pe probleme specifice, identificarea unui părinte dornic să susțină eforturile de litigare strategică nu ar trebui să fie prea dificilă.

După cum am precizat, sesizarea Curții Constituționale ar reprezenta singura cale cu adevărat strategică, de natură a produce schimbări sistemice, astfel că riscurile vor fi analizate în legătură cu această abordare:

- Primul și cel mai evident risc îl reprezintă respingerea de către Curtea Constituțională a excepției de neconstituționalitate. Chiar dacă legal Curtea ar fi obligată să admită excepția, Curtea este destul de conservatoare în probleme sociale și ar putea pur și simplu să găsească o cale în jurul unei soluții favorabile. Acest risc poate fi redus prin folosirea corespunzătoare a tuturor resurselor și argumentelor disponibile.
- Al doilea risc îl reprezintă posibilitatea ca CJUE să emită o hotărâre prealabilă nefavorabilă. După cum am precizat mai sus, sesizarea CJUE necesită o analiză suplimentară, astfel că rămâne de văzut cum se va aplica acest risc în practică.
- Al treilea risc îl reprezintă faptul că, și în situația unei hotărâri favorabile a Curții Constituționale, sistemul cu care va fi înlocuit cel actual să nu fie în conformitate cu CRPD. Acest risc poate fi redus prin utilizarea eficientă a tuturor resurselor disponibile și în concentrarea acestora pe eforturi de advocacy.
- În ceea ce privește riscurile referitoare la clienți, având în vedere natura complicată și de durată a procesului, există riscul ca clientul să abandoneze eforturile la un anumit punct. Acest risc poate fi redus prin stabilirea unui proces solid de selecție a clienților.

6. Planul litigiului

În ceea ce privește selecția clienților, aceasta poate fi obținută în mai multe moduri:

- Prin activitatea de monitorizare a CRJ; CRJ vizitează de obicei instituții pentru persoane cu dizabilități, nu școli speciale, dar monitorizarea acestora este realizată ocazional. În plus, copiii din instituțiile vizitate ar putea reprezenta punctul de pornire al unui caz, având în vedere că educația copiilor cu dizabilități instituționalizați este deficitară în majoritatea cazurilor. În plus, părinții sau tutorii copiilor instituționalizați ar putea aduce cazuri în atenția CRJ.
- Organizațiile de părinți, care vor fi implicate pe tot parcursul procesului, pot de asemenea oferi cazuri;
- Un apel public din partea CRJ sau a altor organizații, adresat părinților sau copiilor care doresc să participe. Desigur, un astfel de apel va explica natura strategică a litigiului, riscurile existente și acțiunile care trebuie întreprinse de către client.

În ceea ce privește pașii litigiului, aceștia au fost enumerați la pct. 4 de mai sus.

În ceea ce privește partenerii, aceștia pot fi unul sau mai mulți dintre:

- Organizații ale părinților;
- Alte ONG-uri de drepturile omului;
- Profesioniști din educație/asistență socială/medicină;
- Firme de avocatură;
- Autorități publice;

Durata procesului va include aproximativ 3 luni pentru selecția clienților, alte 3-6 luni pentru procesul în fața instanței de fond și pentru sesizarea Curții Constituționale, aproximativ 1 – 1.5 ani pentru obținerea unui decizii de la Curtea Constituțională, și aproximativ încă un an pentru implementarea noului sistem.

7. Activități de follow-up

După cum am precizat mai sus, activitățile de follow-up și advocacy sunt extrem de importante nu numai în timpul litigiului, dar mai ales după, având în vedere că chiar dacă Curtea Constituțională admite excepția, nu poate preciza cum va arata noul sistem de educație, ci doar că actualul este neconstituțional.

Astfel, odată ce este obținută o hotărârea favorabilă, eforturi de advocacy vor trebui întreprinse pentru a determina Parlamentul și Guvernul să înlocuiască vechile prevederi cu un sistem de educație aliniat la CRPD.

Astfel de eforturi vor trebui demarate în același timp cu litigiul inițial, pentru a acomoda toate părțile cu litigiul și scopul său și pentru pregătirea eforturilor semnificative care vor trebui demarate ulterior litigiului. Eforturile de advocacy vor include:

- Publicarea activităților demarate și formularea unei propuneri clare și concise pentru un sistem de educație aliniat la CRPD;
- Campanii menite să sensibilizeze publicul cu privire la educația inclusivă;

- Sesiuni de pregătire pentru profesioniștii din domeniul educațional care colaborează cu autorități publice, pentru a îi informa despre necesitatea unui sistem de educație inclusivă;
- Menținerea legăturilor cu membrii Parlamentului/Guvernului care susțin reforma sistemului de educație;
- Formarea unei largi coaliții de ONG-uri, profesioniști și autorități publice care doresc să susțină un sistem de educație inclusivă

8. Resurse

Proiectul nu va necesita resurse deosebite, majoritatea putând fi asigurate prin proiectele și rețelele deja existente, astfel:

- Litigarea poate fi întreprinsă de avocați pro-bono care lucrează deja cu ONG-uri (precum CRJ) și organizații ale părinților;
- Dacă sunt necesare resurse juridice suplimentare, firmele de avocatură care lucrează pro bono pot fi identificate și folosite;
- Profesioniștii necesari în proiect (ex. experți în educație) pot fi selectați din rețelele deja existente;
- Costurile litigării (în afara onorariilor avocaților, care nu ar trebui să fie necesare) ar trebui să fie foarte reduse și pot fi acoperite prin eforturile comune ale organizațiilor implicate;
- Sprijinea clienților poate fi asigurată prin asistență juridică suplimentară oferită clientului pentru a accesa diverse sisteme de suport sau beneficii sau prin rețelele de sprijin deja existente;
- În plus, fonduri suplimentare pot fi obținute prin intermediul proiectelor, în măsura în care finanțări pentru litigii vor fi disponibile la momentul respectiv.