

EXPUNERE DE MOTIVE

La data de 11 noiembrie 2010, prin Legea nr 221/2010, România a ratificat Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, în continuare Convenție, adoptată la New York de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006.

Obiectul reglementării prezentei legi îl constituie desemnarea și înființarea mecanismelor naționale prevăzute de art 33 din Convenție.

În conformitate cu articolul menționat, ca stat parte la Convenție, România are obligația să desemneze, pe de o parte, în cadrul Guvernului (în conformitate cu art 33 paragr 1), unul sau mai multe puncte de contact pentru probleme referitoare la implementarea Convenției și un mecanism de coordonare pentru facilitarea măsurilor aferente, în diferite sectoare și la diferite niveluri, iar pe de altă parte (în conformitate cu art 33 paragr 2), unul sau mai multe mecanisme independente pentru promovarea, protecția și monitorizarea implementării Convenției.

Prin art 2 din Legea nr 221/2010, Autoritatea națională pentru persoanele cu handicap a fost desemnată în calitate de autoritate centrală de coordonare privind implementarea Convenției. Pentru unitate terminologică cu Convenția, precum și pentru conformitate cu principiul unicității reglementării în materie, al reglementărilor având același obiect, prin prezenta lege se va abroga art 2 din Legea nr 221/2010, desemnându-se Direcția pentru protecția persoanelor cu dizabilități ca Mecanism de coordonare a măsurilor stabilite prin Convenție, în continuare Mecanism de coordonare și stabilindu-se rolul instituțional al acesteia, în conformitate cu prevederile Convenției.

Punctele de contact pentru implementarea Convenției, în continuare Puncte de contact, se înființează în cadrul mai multor ministere cu atribuții relevante pentru implementarea Convenției în România: Ministerul Educației Naționale, Ministerul Justiției, Ministerul Sănătății, Ministerul pentru Societatea Informațională și Ministerul Fondurilor Europene. Întrucât asigurarea în România a drepturilor prevăzute de Convenție presupune acțiuni în domenii diverse, inclusiv justiție, educație sau sănătate, este necesară implicarea mai multor ministere pentru a asigura implementarea eficientă și efectivă a Convenției. Fiecare Punct de contact, funcționând în cadrul unui minister, va identifica măsurile necesare pentru implementarea Convenției în domeniul aferent ministerului în cadrul căruia funcționează și va elabora și înainta propuneri de politici publice pentru a asigura implementarea Convenției la nivelul domeniului respectiv.

Mecanismul independent de monitorizare, numit prin prezenta lege Consiliul de monitorizare a implementării Convenției, în continuare Consiliul de monitorizare, se înființează ca autoritate administrativă autonomă sub control parlamentar (Senat) pentru promovarea, protecția și monitorizarea implementării Convenției, a respectării drepturilor garantate prin Convenție persoanelor cu dizabilități și în special a monitorizării furnizării către acestea, potrivit legii, a serviciilor medicale și sociale. Activitatea Consiliului vizează cu precădere situația din entitățile publice sau private care furnizează persoanelor cu dizabilități serviciile precizate.

În cadrul actualului sistem instituțional existent în România nu există o autoritate sau un mecanism care să poată îndeplini rolul stabilit prin Convenție mecanismului independent. Cu titlu de exemplu, Agenția Națională pentru Prestații Sociale (aflată în subordinea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale) are ca principal scop administrarea și gestionarea în sistem unitar a măsurilor de asistență socială, precum și monitorizarea, cu caracter general, a serviciilor sociale și controlul măsurilor de asistență socială, în timp ce mecanismul prevăzut de Convenție vizează respectarea drepturilor persoanelor cu dizabilități – în mod special ale persoanelor aflate în instituții publice și entități private și incluzând serviciile

medicale, precum și drepturile, libertățile și facilitățile garantate prin Convenție acestor persoane.

La data elaborării prezentului proiect de lege, în România există aproximativ 25.000 de copii și adulți cu dizabilități mintale închiși în 717 instituții de asistență socială, număr ce nu include persoanele internate în spitalele de psihiatrie. Prin Convenție (în principal prin art 5 – art 30), acestor persoane, care în România constituie un grup extrem de vulnerabil, le sunt garantate un număr de peste 25 de categorii de drepturi, libertăți și facilități. Având în vedere cele arătate, în scopul bunei funcționări a Consiliului de monitorizare se impune să fie asigurate resursele organizaționale adecvate, care să satisfacă cerința de eficiență a monitorizării respectării drepturilor persoanelor cu dizabilități, astfel cum această cerință este formulată în mod repetat în cuprinsul Convenției (e.g. art 16 paragr 3).

Modalitatea prin care este în prezent desemnat mecanismul de promovare, protejare și monitorizare a implementării Convenției este cu totul improprie în raport cu cerințele acesteia și cu realitățile concrete din România. Astfel, în cursul lunii octombrie 2012, Direcția pentru protecția persoanelor cu dizabilități a semnat câte un protocol cu două organizații neguvernamentale de drepturile omului pentru a „coopera în promovarea, protejarea și monitorizarea implementării Convenției”. Menționăm câteva dintre argumentele care atestă că soluția adoptată este improprie scopului propus: desemnarea celor două organizații „neguvernamentale” (din care una funcționează cu fonduri publice) nu răspunde cerinței expres cuprinsă în Convenție (art 33 paragr 3) ca în procesul de monitorizare a respectării drepturilor garantate de Convenție societatea civilă să fie implicată și să participe „pe deplin”. În raport cu această cerință, precum și cu împrejurarea că procesul de monitorizare trebuie să acopere peste 700 de instituții și un important număr de drepturi și libertăți ale persoanelor aflate în aceste instituții, desemnarea pentru procesul de monitorizare a numai două organizații neguvernamentale (desemnare făcută fără consultarea mării majorități a organizațiilor neguvernamentale) are o relevanță mai mult decât limitată. Sub acest din urmă aspect este semnificativ și faptul că s-a stabilit ca procesul de promovare, protejare și monitorizare a implementării Convenției să se desfășoare cu „caracter voluntar, fără nicio alocare bugetară” (în aceste condiții este evident că România ar avea dificultăți în implementarea Convenției – inclusiv în motivarea acestor dificultăți prin rapoartele pe care Guvernul va urma să le înainteze ONU în conformitate cu art 35 din Convenție). Semnificativ este de asemenea și faptul că deși au fost desemnate de peste doi ani să îndeplinească rolul de mecanism independent pentru monitorizarea Convenției, pe paginile de internet ale celor două organizații nu există nicio mențiune în acest sens sau cu privire la vreo activitate desfășurată în acest scop.

Prin prezenta lege, desemnarea și înființarea Consiliului de monitorizare sunt prevăzute astfel încât să satisfacă de asemenea cerința stabilită prin art 33 paragr 2 teza a doua din Convenție, potrivit căruia acest mecanism să fie organizat și să funcționeze în conformitate cu „principiile referitoare la statutul și funcționarea instituțiilor naționale pentru protecția și promovarea drepturilor omului – i.e. criteriile independenței și imparțialității acestor instituții consacrate prin „Principiile ONU de la Paris” (potrivit Principiului 1 lit (a) componența acestor instituții se stabilește astfel ca să permită „toate garanțiile necesare pentru a asigura cooperarea eficientă cu, sau prin prezența, reprezentanților organizațiilor non-guvernamentale responsabile pentru drepturile omului”). Interpretarea „Principiilor” precizate nu poate fi decât în sensul că acțiunile de monitorizare sau control pot să fie organizate de organisme cu adevărat independente numai în măsura în care vizitele lor de monitorizare sau control sunt independente, ne-dependente de vreo autorizare sau notificare prealabilă din partea celor a căror activitate urmează să fie monitorizată sau controlată. În acest sens este inclusiv practica instituțiilor relevante de monitorizare a drepturilor omului – internaționale sau naționale, guvernamentale sau nonguvernamentale – e.g. Comitetul european pentru prevenirea torturii, Comisarul Consiliului Europei pentru drepturile omului etc. Un argument în plus în susținerea celor de mai sus – privind activitatea tuturor

instituțiilor, guvernamentale și nonguvernamentale pentru protecția și promovarea drepturilor omului implicate în monitorizarea implementării Convenției, inclusiv prin efectuarea de vizite de monitorizare neanunțate – este și faptul că România a ratificat atât Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități cât și Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii (OPCAT). Din această împrejurare, corelată cu faptul prin art 11 din Constituția României este prevăzut că tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern, rezultă că reglementarea specială în materia procedurilor de vizitare a locurilor din care persoanelor (inclusiv persoanele cu dizabilități) „nu le este permis să plece după voia lor” este OPCAT; scopul acestui Tratat este definit (prin art 1): stabilirea unui sistem de vizite întreprinse de către organe independente internaționale și naționale la aceste locuri. Potrivit art 20 din Protocol, instituțiilor de monitorizare trebuie să li se asigure inclusiv „libertatea de a alege locurile” pe care doresc să le viziteze. Prevederilor citate ale OPCAT le-a fost dată o corectă interpretare cu ocazia adoptării recentei Ordonanțe de urgență nr 48/2014, act normativ prin care este stabilit că vizitele la locurile menționate organizate de mecanismul de monitorizare înființat pentru implementarea OPCAT sunt „anunțate sau inopinate” (Preambul, precum și art I, punctele 2, 6, 8, 9, 12 etc). Se impune precizat că în timp ce OPCAT instituie pentru statele părți obligația de înființare a unui mecanism național al cărui principal rol este de a preveni tratamentele inumane și degradante, Convenția la care se referă prezenta lege prevede înființarea unui mecanism independent de promovare, protecție și implementare a drepturilor garantate prin acest Tratat persoanelor cu dizabilități.

În scopul consolidării statutului de independență și imparțialitate a Consiliului de monitorizare, prin lege este stabilită o implicare substanțială a societății civile în activitatea de monitorizare, astfel cum această implicare este prevăzută prin art 33 paragr 3 din Convenție: în procesul de monitorizare a respectării drepturilor garantate de Convenție societatea civilă, în special persoanele cu dizabilități și organizațiile care le reprezintă, vor fi implicate și vor participa „pe deplin”.

Participarea experților independenți la monitorizarea implementării Convenției, în calitate de colaboratori externi ai Consiliului de monitorizare, se justifică în subsidiar în scopul reducerii costurilor cu organizarea și funcționarea Consiliului de monitorizare (e.g. costurile cu personalul și cele conexe acestora – salariile și contribuțiile aferente pentru angajații permanenți, cheltuieli cu clădirile pentru birouri și cu logistica necesară activității acestora etc). În acest scop Consiliul de monitorizare este conceput ca suport organizațional și organism de coordonare a activităților de monitorizare, activități ce se vor constitui în special în servicii externalizate către experți independenți în domeniul drepturilor omului și al drepturilor persoanelor cu dizabilități.

Consiliul de monitorizare este de asemenea autoritatea publică competentă să faciliteze accesul reprezentanților organizațiilor neguvernamentale care desfășoară programe de apărare a drepturilor persoanelor cu dizabilități în instituțiile publice și private care furnizează servicii acestor persoane, pentru vizite de monitorizare, altele decât cele organizate din inițiativa Consiliului de monitorizare. Legea implementează în acest mod inclusiv recomandarea făcută României de către Curtea europeană a drepturilor omului prin Hotărârea din 17 iulie 2014 în cauza Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu împotriva României în sensul ca persoanele din instituțiile precizate să beneficieze de o reprezentare independentă în fața unei instanțe sau în fața oricărui alt organism independent.

Legea prevede că, la nevoie, Consiliul de monitorizare și instituția Avocatului Poporului, ca autoritate desemnată prin Ordonanța de Urgență nr 48/2014 drept Mecanism național de prevenire a torturii, tratamentelor inumane și degradante, potrivit OPCAT, colaborează pentru monitorizarea respectării dreptului persoanelor cu dizabilități de a nu fi supuse torturii

și tratamentelor inumane și degradante (astfel cum acest drept este garantat persoanelor cu dizabilități prin art 15 din Convenție)¹.

Față de cele de mai sus, înaintăm Parlamentului spre dezbateră și aprobare Proiectul de lege pentru desemnare și înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

¹ CRJ consideră că în ipoteza în care Mecanismul național de prevenire prevăzut de OPCAT ar fi fost constituit ca instituție de sine stătătoare (astfel cum CRJ a propus), implementarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități sub aspectul desemnării și înființării Mecanismului de monitorizare a implementării Convenției ar fi fost și ea mai facilă organizațional, mai puțin costisitoare și mai coerentă instituțional – cele două mecanisme putând fi constituite ca direcții/ departamente/ domenii ale aceleiași autorități publice.