

23 aprilie 2020

Nr. 12-4/26

La Nr.

din

Domnului Ion CHICU,
Prim-ministru al Republicii Moldova
Președinte al Comisiei pentru Situații Excepționale
mun. Chișinău, Piața Marii Adunări Naționale, nr. 1

Stimate domnule Prim-ministru, Președinte al Comisiei pentru Situații
Excepționale,

În contextul exercitării atribuțiilor privind realizarea la nivel național a Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, monitorizez cu atenție deciziile adoptate și acțiunile întreprinse de către autoritățile guvernamentale în perioadă situației epidemiologice nefavorabile la COVID 19 în aspectul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale copilului.

În acest scop, am analizat conformitatea măsurilor adoptate la principiul "respectării priorității interesului superior al copilului", garantat prin dispozițiile art. 3, alin (1) din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, având în vedere obligația guvernelor să întreprindă măsuri eficiente în evaluarea intereselor copilului și să se asigure că acest drept al copilului va fi realizat pe deplin.

În esență, Opinia nu este elaborată în scopul contestării acțiunilor întreprinse de autoritățile publice centrale și organele extraordinare instituite pe timp de criză, ci reprezintă o intenție de suport pentru racordarea acțiunilor la normele și standardele prestabilite de Convenția ONU cu privire la drepturile copilului și alte tratate internaționale din domeniul protecției drepturilor omului/copilului.

Anexă: 5 file

Cu respect,



Maia BĂNĂRESCU,
Avocat al Poporului pentru drepturile copilului

Opinie

privind respectarea principiului interesului superior al copilului în contextul stării de urgență

În contextul situației epidemiologice nefavorabile creată de virusul pandemic COVID-19 și a măsurilor de urgență întreprinse de către autoritățile Republicii Moldova în scopul diminuării/stopării răspândirii și creșterii numărului de persoane infectate, în calitate mea de Avocat al Poporului pentru drepturile copilului, prezint *OPINIA* asupra conformității măsurilor adoptate cu principiul ”**respectării priorității interesului superior al copilului**”, garantat prin dispozițiile art. 3, alin (1) din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului¹ (CDC).

În acest sens, Comitetul ONU pentru drepturile copilului în comentariul său² asupra principiului enunțat menționează că prevederile art. 3 din Convenție garantează copilului analiza și evaluarea prioritară a interesului acestuia la adoptarea oricărei decizii sau acțiuni ce-l privesc atât în sfera publică, cât și în cea privată. Mai mult, Comitetul transpune acest drept al copilului într-o obligație a statelor, de a respecta dreptul copilului ca interesul său superior să fie prioritar la luarea deciziilor și acțiunilor care îl privesc. Totodată guvernele sunt obligate să întreprindă măsuri eficiente în evaluarea intereselor copilului și să se asigure că acest drept poate fi realizat pe deplin.

În esență, prezenta Opinie nu este elaborată în scopul contestării acțiunilor întreprinse de autoritățile publice centrale și organele extraordinare instituite pe timp de criză, ci reprezintă o intenție de suport pentru racordarea acțiunilor la normele și standardele prestabilite de Convenția ONU cu privire la drepturile copilului și alte tratate internaționale din domeniul protecției drepturilor omului/copilului.

În această ordine de idei, atrag atenția autorităților guvernamentale asupra faptului că, deși deciziile adoptate au scopul protejării vieții și sănătății copiilor, în unele cazuri acestea se pot suprapune principiului aplicării simultane a drepturilor, prestabilit de art. 4 din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, care stipulează că „Statele părți se angajează să ia toate măsurile legislative, administrative și altele care sunt necesare pentru a pune în practică drepturile recunoscute de prezenta Convenție”.

Astfel, Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență³ instituie măsuri excepționale, obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, conducătorii instituțiilor publice, agenților economici, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Pe segmentul drepturilor copilului au fost adoptate decizii importante, precum interzicerea frecventării instituțiilor de învățământ de orice nivel și organizarea tuturor evenimentelor în masă care implică atragerea mai mult de 3 persoane, dacă acestea nu sunt rude de gradul I sau II. Aflarea copiilor în mediul familial limitează contactul socio-comunitar și este o măsură eficientă pentru evitarea răspândirii infecției și îmbolnăvirii copiilor cu virusul COVID-19.

Toate acestea măsuri întreprinse cumulativ în scopul protejării vieții și sănătății copiilor, restricționează și au, în același timp, impact negativ asupra exercitării altor drepturi și libertăți inerente.

¹ art. 3, alin. (1) din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului (CDC) - ”În toate acțiunile care privesc copiii, întreprinse de instituțiile de asistență socială publice sau private, de instanțele judecătorești, autoritățile administrative sau de organele legislative, interesele copilului vor prevala”.

² Comentariul general nr. 14 (2013) privind dreptul copilului de a i se acorda prioritate interesului superior al acestuia.
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120817&lang=ro

Așadar, deși majoritatea drepturilor omului/copilului nu sunt absolute și pot fi restricționate, cu excepția interzicerii torturii și sclaviei, limitările drepturilor non-absolute trebuie să aibă loc în anumite limite care să fie prescrise de lege, să aibă la bază un scop legitim și să fie necesare într-o societate democratică și proporționale scopului legitim identificat. Este esențial de reamintit că unele drepturi ale omului, cum ar fi echilibrând cu alte drepturi sau derogări. Limitările permit echilibrarea intereselor individuale și colective și sunt încorporate în mai multe dispoziții din tratatele și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte. De asemenea, aceste tipuri de limitări sunt stabilite și în textul Convenției ONU cu privire la drepturile copilului care prevede faptul că respectarea drepturilor copiilor este imperativă, iar limitarea exercitării unor drepturi poate fi admisă doar prin lege, respectând raportul de proporționalitate dintre cauza și efectul limitării⁴.

Prin urmare, măsurile de izolare socială a persoanelor, introduse prin deciziile adoptate recent de Guvernul Republicii Moldova se încadrează în limitele acțiunii drepturilor fundamentale garantate de Convenția cu privire la drepturile copilului (CDC), Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului (CEDO) și Pactul cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDPC)⁵. Măsurile au fost adoptate prin lege, cu scopul legitim de a proteja sănătatea publică împotriva unei epidemii, și sunt atât necesare, cât și proporționale. De fapt, măsurile care limitează contactele sociale nu sunt pur și simplu adecvate, ci s-au dovedit, singurele eficiente pentru a limita răspândirea noului coronavirus, cu condiția că aceste măsuri întreprinse de autoritățile naționale să fie strict limitate - material, temporal și, inițial, și geografic - la exigențele situației.

Totuși, notez că în materia protecției drepturilor copilului, nu este suficient ca Guvernul să afirme, bazându-se pe excepțiile incluse în tratatele internaționale, că întreprinde doar ceea ce este necesar sau eficient pentru interesul colectiv. Esența drepturilor omului - și a democrației în sine - este faptul că autoritatea guvernării se află în obligarea informării și conștientizării opiniilor chiar și a celor mai mici și vulnerabili reprezentanți ai societății, cum sunt copiii⁶. Copii nu trebuie priviți drept niște ținte pasive ale virusului care este sau care poate urma, nici ale programelor guvernamentale chiar dacă acestea au menirea să salveze viețile omenești. Astfel, problema nu rezidă în măsurile adoptate, ci în faptul *cum aceste măsuri au fost adoptate*. Guvernul trebuie să poată oferi o justificare adecvată și transparentă a măsurilor luate (și a celor care nu sunt luate) pentru a combate virusul și pentru a proteja sănătatea publică. Și, contrar opiniei că participarea activă a copiilor/adulților ar încetini deciziile de comandă și control cu privire la virus, fiecare experiență cu focare trecute, peste tot în lume, demonstrează că efortul și angajarea semnificativă (nu abuzivă) a persoanelor și a comunității în general sunt esențiale pentru gestionarea eficientă a situației de criză.

De asemenea, „noi publicul, printre care și copiii” nu suntem toți la fel; sexul, rasa, clasa, dizabilitatea, etnia și alte axe de identitate determină includerea noastră în societate și, prin extensie, vulnerabilitatea noastră la epidemii⁷. Chiar și atunci când măsurile pot părea neutre la prima vedere, sănătatea publică - în special atunci când vizează bolile infecțioase - tinde să urmeze o logică utilitară inexorabil, care poate duce adesea la discriminare inadvertentă. Un exemplu ar fi cel al copiilor care,

⁴ https://drepturilecopilului.md/files/publications/CDC_2005_final.pdf

⁵ CDC, CEDO și PIDCP recunosc securitatea națională, siguranța publică, ordinea publică și sănătatea publică sau moravurile, drept obiective legitime pentru limitarea - dreptului la respectarea vieții private și de familie (art. 8 CEDO și art. 9 și 16 CDC), libertatea de a-și manifesta religia sau credința (art. 9 CEDO, art. 18 PIDCP și 14 CDC), libertatea de exprimare (art. 10 CEDO și art. 19 PIDCP, art. 15 CDC), libertatea de adunare și de asociere (art. 11 CEDO, art. 21-22 PIDCP și art. 15 CDC), libertatea de mișcare (art. 2 Protocolul CEDO nr. 4, art. 12 PIDCP și art. 10 CDC).

⁶ <https://www.hhrjournal.org/2020/03/human-rights-and-coronavirus-whats-at-stake-for-truth-trust-and-democracy/>

⁷ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

nefiind suficient de pregătiți, rămân acasă singuri și sunt puși în fața situației de a mai avea grijă de frații/surorile mai mici. Mai mult, pe lângă treburile casnice la care sunt puși aceștia trebuie să mai reușească să se încadreze în sistemul educațional la distanță, care este unul destul de anevoios, în special pentru copiii din familiile social vulnerabile, familiile din mediile rurale sau pentru copiii cu necesități speciale. De asemenea, pentru moment închiderea instituțiilor de învățământ nu a însemnat doar diminuarea procesului de răspândire a virusului, dar și lipsirea unor copii de singura masă pe care o primesc în fiecare zi. În acest context, precizez că în vederea respectării *interesului superior al copilului* în situațiile de criză, situații care prin esență presupun și limitarea accesului la unele servicii, se impune o abordare simultană a unor măsuri de alternativă care să ofere o protecție cel puțin echivalentă celei anterioare situațiilor antepuse.

În dezvoltarea și suținerea dezideratului *priorității interesului superior al copilului*, Comitetul ONU pentru drepturile copilului și Rețeaua Europeană a Ombudsmanilor Copiilor (ENOC) evidențiază că „în perioada unei situații de criză, obligațiunea primordială a statului rezidă în apropierea de cetățenii săi, în special de cei care necesită suport pentru depășirea situației de urgență. Astfel, statul urmează să fortifice la maxim posibil prezența serviciilor sociale în fiecare familie în care aceasta se impune”⁸. În acest context, solicit autorităților abilitate pentru gestionare situației de criză să fortifice mecanismele de protecție socială pe toate segmentele care implică respectarea drepturilor copilului.

Un alt aspect prezentat, în coraport cu Convenția ONU cu privire la drepturile copilului care nu poate fi limitat chiar și în situațiile de criză este dreptul *la opinie a copilului* în raport cu deciziile adoptate care îl privesc nemijlocit sau tangențial. Astfel, notez faptul că în situația creată, în nici una din chestiunile adoptate până acum, în materia protecției copiilor *nu a fost dispusă procedura de atragere și participare a copiilor în procesul decizional*, fără a fi necesară prezența fizică. În aceste circumstanțe se constată *nerespectarea* concomitentă și a *principiului priorității interesului superior al copilului* în luarea deciziilor sau acțiunilor în privința acestora.

Interesul superior al copilului reprezintă o prioritate vitală și în cazul minorilor care sunt în custodia statului. Precizez că în Republica Moldova există copii care sunt încarcerați în izolatoare de urmărire penală, instituții penitenciare, instituții psihiatrice și centre de plasament. Astfel, precum a menționat Înalțul Comisar pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite⁹, „această situație reprezintă pentru autoritățile naționale un exercițiu de mare vigilență devotament pentru a asigura sănătatea persoanelor și pentru a diminua încălcarea celorlalte drepturi conexe, pentru această categorie de persoane”. În această ordine de idei este imperativ ca statul să se asigure că fiecare acțiune care este luată în scopul asigurării vieții și sănătății copiilor în detenție să limiteze la minim posibil drepturile conexe garantate de CDC. Făcând referire la standardele determinate de Comitetul ONU pentru drepturile copilului cu privire la copiii care se află sub una din formele de detenție¹⁰, reamintesc autorităților naționale că unicul drept efectiv îngrădit pentru această categorie de copii, este dreptul la libera circulație, astfel încât celelalte drepturi să nu fie afectate la maxim posibil.

Menționez că în situația pandemică creată autoritățile în custodia cărora se află copiii trebuie să depună un dublu efort pentru a asigura, de o parte, dreptul la sănătate a copiilor, prin neadmiterea a niciunui caz de infectare în rândul copiilor din detenție, și, de altă parte, să nu limiteze nefondat și abuziv drepturile copiilor de a avea un contact cu lumea înconjurătoare în special în cazul când aceasta

⁸ <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>

⁹ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E>

¹⁰ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>

este un element de reeducare a copilului. În această ordine de idei, recomand autorităților etxraordinare create în comun cu Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție să analizeze posibilitatea eliberării de executarea pedepsei penale sau suspendarea executării pedespei penale pentru copiii, care suferă de boli cardiace, astm, tuberculoză, diabet zaharat deoarece - în contextul în care aceste maladii reprezintă un risc deosebit în cumul cu noul virus pandemic COVID-19. La fel, încurajez autoritățile statului ca în situația actuală măsura de arest preventiv pentru copiii care săvârșesc infracțiuni în această perioadă să fie limitată ca o acțiune de ultimă instanță și să fie aplicată doar după ce au fost analizate/aplicate celelalte forme de protecție. Astfel, în luarea deciziilor în privința copiilor aflați în custodia statului să se țină cont de interesul superior al copilului.

Respectarea interesului superior al copilului este imperativ și în cazul copiilor în situație de stradă având în vedere că aceștia se află într-un risc eminent de a se îmbolnăvi cu virusul COVID 19, dar și a fi sursă de infectare pentru alte persoane. Vulnerabilitatea acestora survine din cauza modului de viață stradal asociat cu lipsa de igienă, coabitarea în grupuri și neglijarea regulilor cu privire la distanța socială, contactarea cu o varietate mare de persoane din stradă, folosirea substanțelor narcotice, exploatarea sexuală, etc. Prin urmare, autoritățile de linie urmează să întreprindă toate măsurile posibile, neabuzive în scopul protejării acestui grup de copii prin acordarea serviciilor de sănătate, hrană, adăpost și alte servicii necesare supraviețuirii în situațiile de criză.

Prioritatea *interesului superior al copilului* urmează să stea la baza abordării protecției potențialelor victime ale violenței în familie, abuzului sexual și exploatării copiilor, având în vedere că domiciliul nu totdeauna este un mediu sigur pentru copii. În situația izolării stricte pe perioada pandemiei COVID-19 persistă riscul creșterii vulnerabilității copiilor la violență, inclusiv abuzul sexual și exploatarea. În perioada de epidemie, când s-a mărit timpul aflării potențialelor victime împreună cu potențialii abuzatori, când s-a restricționat activitatea multor servicii statale și private, autoritățile publice centrale și locale trebuie să întreprindă măsuri pentru intensifierea acțiunilor de protecție a copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor, în familie, în mediul online și în afara lui, inclusiv prin schimbul de informații despre liniile telefonice de asistență și alte servicii de asistență disponibile atât copiilor, cât și adulților. În această ordine de idei, amintesc și mențiunile experților Comitetului Lantarote asupra faptului că "statele trebuie să intensifice protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și abuzului".

În concluzie, reiterez obligația statului asumată în urma ratificării Convenției ONU cu privire la drepturile copilului - de a întreprinde toate măsurile legislative, administrative și judecătorești pentru a asigura copilului protecția și îngrijirile necesare în vederea asigurării bunăstării acestuia, iar în toate acțiunile care privesc copiii, interesele copilului să prevaleze.

Subsecvent, atrag atenția autorităților statale asupra faptului ca procedurile întreprinse în situațiile conexe stării de urgență urmează să corespundă în totalitate prevederilor stipulate în art. 3 al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, reflectate inclusiv și în plan național prin prevederile Legii nr. 140 din 14 iunie 2013 privind protecția specială a copiilor în situație de risc și a copiilor separați de părinți și Hotărârea Guvernului nr. 143 din 12 februarie 2011 pentru aprobarea Instrucțiunii cu privire la mecanismul de cooperare intersectorială pentru prevenire primară a riscurilor pentru bunăstarea copilului.

Maia Bănărescu,

Avocat al Poporului pentru drepturile copilului