

# PREZENTARE GENERALĂ A RESPECTĂRII DREPTULUI LA LOCUIRE ÎN CAZUL GRUPURILOR VULNERABILE ȘI PROPUNERI DE SCHIMBĂRI LEGISLATIVE ȘI DE POLITICI PUBLICE

## OBSERVAȚIE GENERALĂ

Guvernul trebuie să inițieze o revizuire completă a legislației actuale privind locuirea, având în vedere asigurarea unor mecanisme de protecție sporită și efectivă a persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile, eliminarea evacuărilor forțate, excluderea atribuțiilor autorităților locale de introducere de criterii pentru accesul la locuințe sociale, prevenirea și sancționarea în mod efectiv a segregării rezidențiale și a rasismului de mediu.

## PROBLEMA LOCUINȚELOR INFORMALE

În anul 2019, a fost adoptată Legea nr. 151 pentru a reglementa locuirea informală. Până în prezent însă nu au fost adoptate normele metodologice, motiv pentru care legea nu este aplicabilă.

În România, numărul persoanelor care locuiesc în imobile al căror statut juridic nu este clarificat este imens, probabil de ordinul sutelor de mii<sup>1</sup>. Doar în

<sup>1</sup> Din experiența practică a Fundației Romani CRISS, aceste situații sunt curente, în special, în "Vechiul Regat" (Moldova și Țara Românească) și afectează în mod disproporționat persoanele aparținând grupurilor vulnerabile. Situația generală pare a fi cauzată de modalitatea de menținere a evidențelor funciare în aceste zone, respectiv evidențierea în funcție de proprietar, și nu de imobil, fapt ce a condus în timp la o serie de neclarități cu privire la statutul juridic al imobilelor. Această situație a fost agravată de procesul de naționalizare a bunurilor imobile derulat în timpul comunismului, respectiv de procedura greoaie și neclară de retrocedare a acestor bunuri după Revoluție (inter alia, această procedură a condus și la declanșarea procedurii pilot împotriva României de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Atanasiu și alții c. României). Dificultățile de natură birocratică și financiară au stat în principal la baza ratei scăzute de finalizare a demersurilor necesare pentru recunoașterea drepturilor asupra locuințelor și terenurilor persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile.

Deși au existat la nivelul Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației mai multe tentative de acest tip și chiar anumite documente preliminare, acest proces nu a fost niciodată finalizat, astfel încât cadrul general ce reglementează problematica locuirii în România este alcătuit din Legea locuinței nr. 114/1996, depășită practic de realitățile curente ale societății românești (vezi infra).

București se estimează că aproximativ o treime dintre clădirile existente au un statut juridic neclar. Acest aspect însă afectează în mod substanțial persoanele aparținând grupurilor marginalizate și constituie o vulnerabilitate suplimentară în cazul evacuărilor forțate.

În cazul acestei situații, nu este suficientă însă obligarea autorităților locale la realizarea unei evidențe cu aceste locuințe și la inițierea demersurilor pentru legalizarea acestora conform procedurilor în vigoare. Pentru a soluționa problema este necesară flexibilizarea procedurilor.

Astfel, trebuie eliminate prevederile din Codul de procedură fiscală referitoare la achitarea tuturor obligațiilor către bugetul local (în special a celor prescrise și a celor provenind din amenzi)

pentru a putea obține eliberarea certificatului de edificare. Trebuie totodată realizată și distincția clară între persoanele care urmăresc legalizarea singurei locuințe ce servește drept domiciliu și legalizarea altor construcții, întrucât situațiile nu sunt comparabile (a se vedea în acest sens soluția Thlimmenos v. Grecia dată de CEDO<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> A se vedea în acest sens soluția dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza nr. 34369/97 Thlimmenos c. Greciei, prin care stabilește faptul că tratarea situațiilor diferite în mod similar fără o justificare rezonabilă și fără ca mijloacele de atingere a scopului legitim urmărit să fie adecvate și proporționale constituie discriminare. Hotărârea este disponibilă la adresa <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58561>.

## EVACUĂRILE FORȚATE

Evacuările forțate constituie un fenomen care afectează în mod principal comunitățile de romi. Nu am putut identifica alte situații în care autoritatea locală a evacuat un număr mare de persoane fără ca acestea să fi fost de etnie romă. Așadar, aceste evacuări au un caracter clar rasist, de cele mai multe ori, autoritățile locale urmăresc să-i evacueze pe romi pentru a „curăța” orașul, realizând astfel o segregare etnică a orașului (a se vedea în acest sens, Piatra Neamț, Miercurea Ciuc, Eforie Sud, Cluj Napoca Coastei, Alba Iulia – Turturica etc)<sup>3</sup>.

Persoanele vizate de evacuări nu sunt consultate în mod real cu privire la toate măsurile ce le vizează, în special în ce privește relocarea acestora și accesul la serviciile sociale disponibile, și nici informate adecvat asupra drepturilor prevăzute de lege. Acest fapt contravine standardelor internaționale (a se vedea în acest sens cauza Yordanova și alții c. Bulgariei).

Totodată, în multe situații, relocarea persoanelor în cauză se face în locuri toxice, cum ar fi groapa de gunoi (Cluj Napoca- Coastei, Eforie Sud), în stații de epurare (Miercurea Ciuc), în foste laboratoare chimice (Baia Mare) etc. Acest fapt are un impact deosebit de grav asupra vieții oamenilor în cauză, a dreptului la viața privată, a stării de sănătate și contravine art. 2, 3, 8 și 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și Constituției României și legislației în vigoare, dar constituie o practică în unele orașe mari din România.

<sup>3</sup> A se vedea în acest sens și decizia dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza nr. 25446/06 Yordanova și alții c. Bulgariei, para. 90.

În concluzie, legalizarea așezărilor informale în cazul singurei locuințe ce servește drept domiciliu trebuie să constituie o prioritate și trebuie să poată fi realizată la costuri foarte reduse și urmărind o procedură simplificată și rezonabilă.

Evacuările forțate au un impact major asupra vieții persoanelor în cauză, întrucât acestea se regăsesc de cele mai multe ori în situația în care, practic peste noapte, își pierd tot ce au strâns în ultimele 2-3 generații, având în vedere faptul că locuințele ridicate de aceste persoane, în cele mai multe situații, constituie efortul conjugat al mai multor generații. Declinul brusc al condițiilor de trai are consecințe catastrofale asupra acestor familii.

Deși instituțiile prefectului pot verifica și contesta chiar în instanță măsurile dispuse de autoritățile locale și în cazul evacuărilor forțate (măsura se suspendă automat dacă este contestată în instanță), nu am întâlnit în practică nici măcar o situație în care Instituția Prefectului să își fi exercitat aceste atribuții legale pentru a proteja persoanele vulnerabile în fața unor evacuări forțate colective.

Totodată, instituțiile naționale, precum Instituția Avocatului Poporului, trebuie să aibă un rol proactiv în prevenirea și intervenția în cazurile în care sunt vizate persoane aparținând grupurilor vulnerabile. În acest sens, instituția trebuie să își dezvolte un mecanism propriu prin care să poată afla în timp util de cazurile ce pot avea un impact major în rândul comunităților vulnerabile, inclusiv prin adoptarea unui rol proactiv în relație cu societatea civilă și cu membrii comunităților locale, prin monitorizarea constantă a presei, prin cooperarea cu alte instituții publice etc.

Evacuările forțate constituie o măsură deosebit

de gravă și o ingerință majoră în viața privată protejată conform art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Evacuările forțate nu trebuie să conducă la lăsarea în stradă sau la vulnerabilizarea persoanelor evacuate, în conformitate cu prevederile legislației internaționale (ONU). România încalcă în mod flagrant, intenționat și consecvent legislația internațională prin evacuările forțate realizate de autoritățile locale, segregarea rezidențială și rasismul de mediu, iar acest lucru se face cu participarea și complicitatea Guvernului României.

Guvernul României trebuie să renunțe la susținerea tacită a evacuărilor forțate ale romilor și la relocarea acestora în condiții toxice și de segregare rasială, de natură să le pună viața și integritatea fizică și psihică în pericol grav.

Renunțarea la aceste practici rasiste trebuie

urmată de instituirea unui mecanism juridic de prevenire și sancționare efectivă a acestora. Sub aspectul prevenției, se impune modificarea legislației în sensul în care aceste evacuări colective să nu poată fi realizate de autoritatea locală decât cu avizul obligatoriu dat în prealabil de o autoritate cu atribuții în materie, precum Instituția Avocatului Poporului sau Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării<sup>4</sup>.

Sub aspectul sancționării, cu excepția notabilă a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, autoritățile naționale au susținut tacit aceste practici rasiste.

---

<sup>4</sup> A se vedea în acest sens și decizia dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza nr. 25446/06 Yordanova și alții c. Bulgariei, para. 166, prin care se arată că, atunci când pot apărea încălcări ale Convenției, autoritățile naționale trebuie să aibă în vedere impactul asupra persoanelor vizate de evacuare, precum și asigurarea proporționalității măsurilor luate pentru recuperarea posesiei imobilelor publice, chiar și atunci când acestea sunt ocupate abuziv.

## ACCESUL LA LOCUINȚELE SOCIALE

Per ansamblu, accesul cetățeanului la locuințe sociale este greoi, impredictibil, supraburocratizat, anacronic, discriminatoriu și iluzoriu.

Criteriile de acces la locuințe sociale sunt în multe cazuri discriminatorii (a se vedea în acest sens Cluj Napoca, Primăriile de sector 1, 2, 3, 4 și 6, Primăria Municipiului București etc). Principale modalități de discriminare sunt includerea criteriilor privind nivelul de studii și a calității de angajat în administrația publică locală și centrală. Autoritățile locale trebuie să elimine imediat, complet și ireversibil criteriile discriminatorii semnalate. Guvernul trebuie să adopte măsurile legislative necesare pentru a elimina posibilitatea ca autoritățile să discrimineze persoanele vulnerabile.

Guvernul și autoritățile locale trebuie să aloce resursele necesare pentru construirea, reabilitarea sau achiziționarea de imobile pentru a servi drept locuințe sociale. Trebuie avute în vedere și alte soluții, precum imobilele al căror statut juridic este neclar și care pot fi dobândite prin revendicare,

imobilele care au fost confiscate, imobile care pot fi transferate în proprietatea autorităților locale de către alte instituții locale sau naționale și, mai ales, alte imobile aflate deja în proprietatea autorităților locale.

Procedura de aplicare pentru o locuință socială trebuie simplificată în mod substanțial astfel încât depunerea dosarului să fie extrem de facilă pentru persoanele care aplică, raportat la statutul acestora de persoane vulnerabile social, cât și gratuită, sens în care toate actele necesare trebuie eliberate în mod gratuit de autoritățile respective.

În București, trebuie realizată delimitarea atribuțiilor privind construirea, achiziționarea, administrarea, precum și gestionarea procedurilor de aplicare (stabilirea criteriilor, preluarea dosarelor și soluționarea solicitărilor) pentru a elimina toate obstacolele cu care aplicanții se confruntă și a face acest proces previzibil.

Guvernul trebuie să modifice legislația în vigoare pentru ca autoritatea publică nu ar trebui să aibă

opțiunea de a refuza prelungirea contractului de închiriere, ci doar opțiunea de a rezilia contractul

pentru culpa chiriașului atunci când este cazul, în situații explicit reglementate prin lege.

## ACCESUL LA JUSTIȚIE

În foarte multe situații, spre exemplu cum a fost cazul în Alba Iulia, instanțele de judecată ignoră prevederile legislației internaționale aplicabile, în special ale Convenției Europene a Drepturilor Omului și ale jurisprudenței CEDO, atunci când soluționează cauzele ce vizează persoane de etnie romă evacuate.

Consiliul Superior al Magistraturii și Institutul Național al Magistraturii trebuie să includă în mod detaliat în formarea de bază și continuă a magistraților noțiuni privind grupurile vulnerabile și implicațiile juridice conform standardelor naționale și internaționale, în special în conexiune cu evacuările forțate și a dreptului la locuire.

## DREPTUL LA IDENTITATE

În pofida prevederilor legale, multe autorități locale refuză emiterea unei cărți de identitate permanente dacă persoana nu deține contract de proprietate a imobilului sau un contract de închiriere/comodat și se eliberează doar cărți de identitate provizorii. Această practică ilegală a refuzării emiterii de cărți de identitate permanente pentru persoanele ce nu pot prezenta documente ce fac dovada domiciliului încalcă prevederile legale ce permit realizarea dovezii domiciliului prin declarație pe propria răspundere însoțită de verificări în teren realizate de poliție (art. 28, lit. c) din O.U.G. nr. 97/2005). Ca măsură

generală, Guvernul trebuie să schimbe legislația și să renunțe la evidențierea adresei în cartea de identitate, evidența persoanelor realizându-se în funcție de codul numeric personal.

Autoritățile locale trebuie să renunțe și la îngrădirea accesului la servicii sociale pe motivul lipsei unei cărți de identitate din care să rezulte domiciliul posesorului pe raza localității în cauză și înlocuirea acestei abordări cu stabilirea unor măsuri de acordare a serviciilor sociale în baza unor anchete sociale la domiciliul de fapt al persoanei.

---

*Document realizat în cadrul [proiectului](#) "Închiderea cercului – vulnerabilitatea locuirii romilor și interesele din domeniul locuirii", sprijinit printr-un grant din partea Fundației Open Society Institute în cooperare cu OSIFE, din cadrul Open Society Foundations. În cadrul proiectului au fost realizate cinci studii de caz urmare a documentării de situații diverse de vulnerabilitate a locuirii romilor din Cluj Napoca, Alba Iulia, Aiud, Constanța și București. Studiile includ mărturiile ale oamenilor din comunități, cadrul legal și o serie de recomandări. Situațiile au fost documentate și de jurnaliști, care au publicat independent articole despre fiecare comunitate în parte, respectiv [Povestea unui eșec administrativ la Alba Iulia](#), [Cazul "Turturica , Pata Rât – Turnesolul Clujului](#), [Cine m-a pus să vin aici? Dar altundeva unde să mă duc?](#) și [Cartierul de coșmar al Aiudului](#). Oameni forțați să trăiască în sărăcie.*