



CENTRUL DE RESURSE
JURIDICE

ACCESUL LA LOCUINȚE SOCIALE ȘI NEDISCRIMINAREA

Iulie 2021

Autoare: Georgiana Iorgulescu

A contribuit: Cezara Băceanu

Proiect:



Material elaborat în cadrul proiectului „INTERSECT – Altfel despre discriminare”, coordonat de Centrul de Resurse Juridice, în parteneriat cu ACTEDO – Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului, Asociația MozaiQ LGBT și Uniunea Civică a Tinerilor Romi din România.



Proiect finanțat de Programul Drepturi, egalitate și cetățenie al Uniunii Europene (2014-2020). Conținutul prezentului document reflectă exclusiv poziția oficială a autorilor și este responsabilitatea acestora, în întregime. Comisia Europeană nu își asumă niciun fel de responsabilitate pentru modul în care pot fi folosite informațiile conținute în document.

A. Considerații preliminare

Orice document de politică publică, pentru a fi viabil și pentru a răspunde unor nevoi concrete, trebuie să aibă la bază date statistice colectate de către autorități ale statului, la intervale regulate de timp, în domeniul supus deciziei. În ceea ce privește accesul la locuire al populației de etnie romă, nu există date statistice concrete cu privire la acest aspect. Datele colectate cu privire la accesul la locuire în România sunt generale, nu sunt dezagregate pe criteriul etnic astfel că deciziile și politicile de locuire pentru acest grup dezavantajat nu pot conduce la schimbări reale. În ceea ce privește accesul la locuințe adecvate și situația evacuărilor forțate la care sunt supuși, cu preponderență, cetățenii de etnie romă, acestea au fost documentate exclusiv de către organizații de drepturile omului din țară (Romani CRISS) sau internaționale (Amnesty International), respectiv de organizații europene (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene), organizații ale Consiliului Europei (Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței), ale Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (ODIHR- Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului).

În **Raportul ECRI** (Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței¹) privind România din anul 2019 se arată că *“Strategia națională de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome a avut un impact neînsemnat (...), romii ocupă cea mai dezavantajoasă poziție pe piața muncii, persistă lipsa locuințelor sociale, iar evacuarea forțată a romilor din așezările lor instabile continuă, adesea fără a li se oferi soluții de relocare”*².

ECRI subliniază că, în timp ce 25% din populația totală are venituri sub pragul minim de sărăcie, acest procent crește la 70% în cazul populației rome.

Conform **Studiului Regional privind Romii** (SRR) derulat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Banca Mondială și Comisia Europeană³, majoritatea românilor de etnie romă trăiesc în comunități segregate. Astfel, 56% dintre gospodăriile rome sunt situate în localități în care etnia dominantă este cea romă, indicând astfel un nivel ridicat al segregării teritoriale. Există o corelare puternică între acest tip de segregare și sănătatea precară, părăsirea timpurie a școlii, integrarea redusă pe piața muncii și accesul costisitor la servicii de sănătate: *„o proporție semnificativă a romilor trăiesc în locuințe de proastă calitate, confruntându-se cu o infrastructură inadecvată, supraaglomerare și lipsa siguranței locative. Condițiile de locuit ale gospodăriilor rome sunt mult mai precare decât cele din gospodăriile nerome. Datele SRR relevă faptul că 30% dintre familiile rome locuiesc într-o casă dărăpănată sau în mahala, față de doar 4% dintre familiile de altă etnie ce trăiesc în*

¹ Înființată de Consiliul Europei, este un organism independent de monitorizare a drepturilor omului, specializat în chestiuni privind rasismul și intoleranța

² Disponibil la <https://rm.coe.int/fifth-report-on-romania-romanian-translation-/168094c9e7>

³ Vezi Banca Mondială. *Achieving Roma Inclusion in Romania: What Does It Take? ("Ce este necesar pentru realizarea incluziunii romilor din Romania?")* Washington, DC, 2014, disponibil, în limba engleză, la: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18663>.

apropiere. Doar aproximativ jumătate dintre gospodăriile romi din mediul urban au acces la locuințe de calitate relativ bună, precum construcții noi, locuințe din materiale tradiționale în localități mai vechi sau locuințe sociale”. De asemenea, marea parte a gospodăriilor de romi nu au acces la apă și canalizare: doar 17% au instalații sanitare interioare comparativ cu 44% dintre familiile ne-romi din vecinătate care dispun de astfel de facilități, conform aceluiași studiu.

Cercetarea Băncii Mondiale din 2014 care are la bază rezultatele SRR, arată că, toate celelalte aspecte fiind la fel (vârstă, gen, nivel educațional, compunerea gospodăriei, comunitatea, localizarea geografică) **romii au un risc cu 38% mai mare să fie în risc de sărăcie strict din cauza unor factori precum discriminare, norme sociale, credințe și valori**⁴.

Strategia Națională privind Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei⁵ (derivată din obligația României de a lua măsuri concrete pentru îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020) elaborată de Ministrul Muncii își propune *elaborarea și finanțarea unui program de locuințe sociale pentru grupurile vulnerabile care nu își permit să plătească chiria, cum sunt persoanele fără adăpost, tinerii care părăsesc sistemul de protecție, foștii deținuți, persoanele evacuate din casele retrocedate, persoanele dependente de droguri*. După cum se poate observa, cetățenii de etnie romă nu apar, în mod explicit în componența grupurilor vulnerabile, deși în același document, se susține: *Pe baza pragului național al sărăciei absolute determinată pe baza consumului din anul 2013, cetățenii de etnie romă sunt expuși unui risc de sărăcie de zece ori mai mare decât restul populației. În timp ce rata calculată pentru populația romă a fost de 33%, rata sărăciei pentru restul populației a fost de 3,4%. Îngrijorător este faptul că riscul de sărăcie este extrem de mare pentru copiii romi – rata de sărăcie în cazul lor este de 37,7%, în timp ce rata națională a sărăciei este de doar 4,3%*. Deși stocul de locuințe sociale propus a fi realizat ar fi trebuit să acopere 20% din necesarul acestora până la finalul anului 2020, alocările bugetare în acest sens au fost extrem de scăzute.

De asemenea, în **“Liniile Directoare pentru Incluziunea Romilor pentru perioada 2011-2020”**, adoptate în 2011, ca parte a Strategiei de Creștere Economică EU 2020 asumate de România, guvernul s-a angajat să *“creeze un cadru legislativ, care să permită intervenție pentru rezolvarea unei situații de criză în domeniul locuințelor cu impact asupra libertăților și drepturilor omului în conformitate cu standardele europene existente*. Acest lucru nu s-a materializat până acum.

Pentru toate cele enumerate mai sus, Centrul de Resurse Juridice a formulat, nu un document de politică publică, ci un document care își propune să menționeze, ne-exhaustiv, concordanța dintre legislația internațională și cea națională cu privire la dreptul la locuire, ca parte a drepturilor omului. Documentul se va axa, în special, pe dreptul la locuire al grupurilor vulnerabile, cu accent pe populația de etnie romă.

⁴ Ibidem, pg.20

⁵ Disponibilă la http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2016/StrategyVol1RO_web.pdf.

B. Cadrul legislativ internațional

Dreptul la locuință adecvată este garantat în numeroase tratate internaționale pentru drepturile omului la care România este parte, exemplificative fiind Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale (ICESCR), Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice, Convenția Internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (ICERD), precum și tratate regionale precum și Carta Socială Europeană (revizuită) semnată de statele membre ale Consiliului Europei. În ceea ce privește legislația europeană, este incidentă Directiva Consiliului UE 2000/43/EC „care implementează principiul tratamentului egal între persoane fără să se ia în considerare originea rasială sau etnică”, precum și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Astfel, în ceea ce privește **Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale** (ICESCR)⁶, acesta conține prevederi explicite cu privire la dreptul la locuință, ca parte integrantă a drepturilor omului și care derivă din dreptul general la un standard de viață adecvat. Art.11 alin.1 din ICESCR prevede faptul că statele semnatare „recunosc dreptul fiecărui individ la un standard de viață adecvat pentru sine și familia sa, acesta incluzând accesul la hrana, îmbrăcăminte și locuință adecvate precum și dreptul de a-și îmbunătăți în mod continuu condițiile de trai”.

Cu privire la dreptul prevăzut la art.11 alin.1 menționat anterior, în vederea înțelegerii și implementării corecte de către statele semnatare a principiului cuprins în acesta, Comitetul ONU pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale a formulat **Comentariul General nr. 4**⁷ prin care a definit atributele necesare în funcție de care o locuință poate fi considerată adecvată:

✓ **Securitatea legală a posesiei**- indiferent de natura juridică a posesiei, toate persoanele trebuie să se bazeze pe un anumit grad de securitate cu privire la aceasta, care să le asigure protecție legală împotriva evacuărilor forțate, hărțuirii și alte asemenea. Astfel, Statele trebuie să ia măsuri imediate pentru a conferi securitate juridică posesiei pentru acele persoane și gospodării care nu au o astfel de protecție, printr-o consultare reală cu persoanele și grupurile afectate.

✓ **Disponibilitatea serviciilor, materialelor, facilităților și infrastructurii**, prin aceasta înțelegându-se faptul că o locuință adecvată trebuie să aibă acele facilități esențiale pentru sănătatea, siguranța, confortul și hrana persoanelor (apă potabilă, energie pentru prepararea hranei, pentru încălzire și iluminat, facilități sanitare).

✓ **Accesibilitate din punct de vedere financiar**- costurile acestora, inclusiv pentru întreținerea, prin nivelul lor, nu pun în pericol nevoile de bază.

⁶ Disponibil, în limba engleză, la <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁷ Disponibil, în limba engleză, la

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en

- ✓ **Spațiul este locuibil**, adică asigură spațiul necesar locatarilor, îi protejează de frig, umiditate, căldură, ploaie, vânt și alte amenințări la adresa sănătății. Sănătatea psihică a locatarilor trebuie să fie garantată, de asemenea.
- ✓ **Accesibilitate**- locuința adecvată trebuie să fie accesibilă grupurilor dezavantajate (vârstnici, copii, persoane cu dizabilități mintale, persoane aflate în stadii terminale, persoane infectate cu HIV și orice alte grupuri discriminate), acestea trebuind să se bucure de prioritate în accesarea locuințelor. Astfel, legislația privind locuințele precum și politicile publice trebuie să țină cont de nevoile speciale la locuire ale acestor grupuri.
- ✓ **Locația**- locuința adecvată trebuie să se situeze într-o zonă/locație care să permită accesul la angajare, servicii de sănătate, școli, grădinițe, etc. Mai mult, locuințele nu trebuie construite în zone poluate sau în apropierea surselor de poluare.

În ceea ce privește securitatea legală a posesiei și, implicit, protecția legală împotriva evacuărilor forțate, ca urmare a nenumăratelor rapoarte primite vizând cazuri de evacuare forțată, Comitetul ONU Drepturile Economice, Sociale și Culturale a formulat **Comentariul General nr. 7⁸** pentru a explicita dreptul la locuință adecvată din perspectiva evacuărilor forțate. Comitetul a pornit de la premisa generală că evacuările forțate sunt incompatibile cu cerințele Convenției.

Astfel, Comitetul definește la art. 3 din Comentariul General nr.7 evacuarea forțată ca reprezentând „*înlăturarea permanentă sau temporară, împotriva voinței lor, a persoanelor, familiilor și/sau comunităților din casele și/sau de pe terenul pe care îl ocupă, fără a fi puse la dispoziție și fără a exista acces la forme adecvate de protecție juridică sau alte tipuri de protecție*”. Cu toate acestea, susține Comitetul, evacuările forțate pot fi justificate în anumite situații, cu condiția îndeplinirii unor condiții: consultarea prealabilă cu persoanele care urmează a fi evacuate, prezentarea unei înștiințări adecvate și rezonabile cu privire la momentul evacuării, disponibilitatea căilor de atac în justiție, fie pentru împiedicarea evacuării, fie pentru obținerea de compensații, indiferent dacă evacuările sunt dispuse de autorități publice sau de persoane private. În oricare dintre situații, evacuările trebuie să respecte legislația internațională privind drepturile omului: evacuările nu trebuie să lase persoanele fără adăpost sau să sporească vulnerabilitatea acestora, evacuările nu trebuie să se producă pe vreme rea sau în timpul nopții. Nu în ultimul rând, **dacă persoanele evacuate nu se pot întreține, atunci statele trebuie să ia toate măsurile rezonabile, utilizând toate resursele disponibile, pentru a asigura punerea la dispoziție a unei locuințe alternative adecvate.**

De asemenea, Statele semnatare trebuie să se asigure că drepturile prevăzute în Convenție, implicit și dreptul la locuire adecvată, respectiv protecție împotriva evacuărilor forțate, vor fi exercitate fără discriminare, indiferent de rasă, culoare, gen, limbă, religie, opinie politică sau de alt tip, origine socială sau națională sau alt statut, conform art.2.

⁸ Disponibil, în limba engleză, la https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f6430&Lang=en

Cu privire la același subiect, **Raportorul special al ONU în materie de drepturile omului a publicat un set de orientări detaliate**⁹ în care sunt prezentate obligațiile statelor înaintea, în timpul și ulterior evacuării. Astfel, după o evacuare, statele sunt obligate „*cel puțin, indiferent de circumstanțe și fără discriminare, [...] să se asigure că persoanele sau grupurile evacuate, în special cele care nu se pot întreține, au un acces sigur și garantat la: [...] adăpost de bază și locuință*”

În ceea ce privește nediscriminarea romilor în privința accesului la locuire adecvată, Comitetul ONU pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CERD), a inițiat un **Comentariu general cu privire la discriminarea împotriva romilor (Comentariul General nr. 27)**¹⁰. Conform acestuia, Statele părți trebuie „*să dezvolte și să implementeze politici și proiecte prin care să se evite segregarea comunităților de romi în domeniul locuințelor; să implice comunitățile și asociațiile de romi ca parteneri, împreună cu alte persoane, în schițarea proiectelor de locuințe, reabilitare și întreținere*” și, de asemenea, acestea trebuie „*să acționeze ferm pentru a preveni orice practică de discriminare care afectează romii, în special din partea autorităților locale și a proprietarilor privați în ceea ce privește înregistrarea reședinței și accesul la locuință; să acționeze ferm pentru a preveni măsurile locale de refuz al reședinței și expulzare ilegală a romilor și să se abțină de la mutarea romilor în tabere situate în afara zonelor populate care sunt izolate și care nu dispun de acces la servicii medicale și alte facilități*”.

La nivelul Uniunii Europene este obligatorie **Directiva 2000/43/CE**¹¹ **de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică**. Cu incidență asupra temei de față este domeniul de aplicare al Directivei. Astfel art.3, alin.1, lit.h) prevede faptul că „*în limitele competențelor conferite Comunității, prezenta directivă se aplică tuturor persoanelor, atât din sectorul public, cât și din cel privat, inclusiv organismelor publice, în ceea ce privește: (h) accesul la bunuri și servicii și furnizarea acestora, la dispoziția publicului, inclusiv în ceea ce privește locuința*”.

Cu privire la acest aspect, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) a conchis, în Raportul său din 2019¹², faptul că „**una dintre cauzele condițiilor deficitare de locuit ale romilor și travellers este discriminarea rasială atât directă, cât și indirectă**. Uneori, autoritățile locale refuză accesul romilor și travellers la locuințele sociale, prin măsuri care sunt în mod direct sau indirect discriminatoare la adresa acestora”.

⁹ Disponibil, în limba engleză, la <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>

¹⁰ Disponibil la

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

¹¹ Disponibilă la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0043&from=RO>

¹² https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/703-roma_housing_comparative-final_ro.pdf

C. Legislația națională

Legea cadru aplicabilă în domeniul locuirii este **Legea locuinței nr.114/1996**. Aceasta enunță în preambul faptul că „accesul liber și neîngrădit la locuință este un drept al fiecărui cetățean”.

În ceea ce privește tipul de locuințe, aceeași lege definește cinci tipuri de locuință, cu incidență asupra studiului de față:

- ✓ Locuință (art.2, lit.a)- Construcție alcătuită din una sau mai multe camere de locuit, cu dependențele, dotările și utilitățile necesare, care satisface cerințele de locuit ale unei persoane sau familii.
- ✓ Locuință convenabilă (art.2, lit.b)- Locuință care, prin gradul de satisfacere a raportului dintre cerința utilizatorului și caracteristicile locuinței, la un moment dat, acoperă necesitățile esențiale de odihnă, preparare a hranei, educație și igienă, asigurând exigențele minimale prezentate în anexa nr. 1 la prezenta lege.
- ✓ Locuința socială (art.2, lit.c)- locuință care se atribuie, cu chirie subvenționată unor persoane sau familii, a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței.
- ✓ Locuință de necesitate (art.2, lit.f)- Locuință destinată cazării temporare a persoanelor și familiilor ale căror locuințe au devenit inutilizabile în urma unor catastrofe naturale sau accidente sau ale căror locuințe sunt supuse demolării în vederea realizării de lucrări de utilitate publică, precum și lucrărilor de reabilitare ce nu se pot efectua în clădiri ocupate de locatari.
- ✓ Locuință de sprijin (art. 2, lit.f¹)- locuință cu o suprafață utilă de cel mult 100 mp, care se atribuie cu chirie unor persoane sau familii care au fost evacuate prin proceduri de executare silită din locuințele proprietate personală, în urma neachitării obligațiilor contractuale prevăzute în contracte de credit ipotecar, și a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței.

Prin urmare, deși legea definește locuința ca fiind cea care corespunde necesităților unei familii sau persoane, inclusiv din perspectiva dependențelor, dotărilor și utilităților existente, aceasta introduce un nou termen de „locuință convenabilă”, termen care, în mod aparent acoperă aceleași necesități, ceea ce creează confuzie din perspectivă terminologică. Este adevărat că acest din urmă termen utilizat are la bază exigențe minimale pentru locuințe (descrise în Anexa nr.1 la lege) din perspectiva numărului de metri pătrați alocați în funcție de numărul de membri de familie.

Se poate concluziona că o locuință care nu are dependențele, dotările și utilitățile necesare nu face parte, în accepțiunea legii, din categoria de „locuință” prevăzută de art.2, lit.a). De asemenea, în situația în care nu conține spațiu de odihnă, spațiu pentru prepararea hranei, grup sanitar, utilități și numărul minimal de metri pătrați prevăzuți în Anexa nr.1 la Legea nr.114/1996, nu întrunește standardele unei „locuințe convenabile”.

În ceea ce privește dreptul de acces la o locuință socială, acesta se bazează, în principal, pe considerente de ordin financiar. Astfel, art.42 din Legea nr.114/1996 prevede faptul că *„au acces la locuință socială, în vederea închirierii, familiile sau persoanele cu un venit mediu net*

lunar pe persoană, realizat în ultimele 12 luni, sub nivelul câștigului salarial mediu net lunar pe total economie, comunicat de Institutul Național de Statistică în ultimul Buletin statistic anterior lunii în care se realizează cererea, precum și anterior lunii în care se repartizează locuința”.

Acest criteriu de ordin financiar este prioritar. În măsura în care acest criteriu este îndeplinit, legea enumeră solicitanții eligibili și ordinea de prioritate subsecventă, ordine prevăzută la art. 43:

- Persoanele și familiile evacuate sau care urmează să fie evacuate din locuințele retrocedate foștilor proprietari
- Tinerii care au vârsta până la 35 de ani
- Tinerii proveniți din instituții de ocrotire social și care au împlinit vârsta de 18 ani
- Invalizii de gradul I și II, persoanele cu handicap
- Pensionarii, veteranii și văduvele de război, beneficiarii Legii recunoștinței față de eroii-martiri și luptătorii care au contribuit la Victoria Revoluției (...)
- Alte persoane sau familii îndreptățite

Se remarcă, de asemenea, faptul că legea nu prevede explicit alocarea unei locuințe pentru persoanele care au fost evacuate din imobile cu destinația de locuință pentru realizarea unei lucrări de interes public. Aceștia nu se înscriu, de pildă, în grupul țintă al persoanelor care au dreptul la o locuință de sprijin și nu sunt destinatari expliți ai unei locuințe sociale.

De asemenea, art. 48 din Legea nr. 114/1996 stabilește categoriile de solicitanți neeligibili pentru accesul la locuințe sociale:

- dețin în proprietate o locuință;
- au înstrăinat o locuință după data de 1 ianuarie 1990;
- au beneficiat de sprijinul statului în credite și execuție pentru realizarea unei locuințe;
- dețin, în calitate de chiriaș, o altă locuință din fondul locativ de stat.

Deși legea stabilește categoriile de solicitanți eligibili și ordinea de prioritate a persoanelor care au vocație la locuință socială (în măsura în care întrunesc condițiile de ordin financiar), aceasta lasă la latitudinea autorităților administrației publice locale stabilirea categoriilor anuale de acordare a lor. În concret, HG nr.1275/2000 prevede la art. 21 faptul că prin hotărâri ale consiliilor locale se vor stabili și se vor da publicității, prin afișare la sediul primăriilor, categoriile în baza cărora se repartizează locuințele sociale și actele justificative necesare. Normele de aplicare prevăd faptul că la stabilirea criteriilor se va ține seama de prevederile art. 42 și 43 din lege, iar în cadrul fiecărui criteriu, la stabilirea ordinii de prioritate, se vor avea în vedere:

- ✓ condițiile de locuit ale solicitanților
- ✓ numărul copiilor și al celorlalte persoane care gospodăresc împreună cu solicitantul

- ✓ starea sănătății solicitanților sau a unor membri ai familiilor acestora
- ✓ vechimea cererilor

Terminologia folosită în Legea nr.114/1996 și cea din Normele de aplicarea a acesteia (HG nr.1275/2000) este confuză și contradictorie:

- pe de o parte, legea stabilește categoriile de solicitanți eligibili și ordinea de prioritate, ordine care nu poate fi modificată prin acte secundare (de tipul hotărârilor de consiliu local), pe de altă parte normele de aplicare fac referire la criteriile stabilite de consiliile locale, iar, în cadrul fiecărui criteriu, ordinea de prioritate.
- Prin urmare, avem două tipuri de ordine de prioritate, una derivată din lege și cea de a doua derivată din normele de aplicare, cea din urmă referindu-se la lucruri fundamentale diferite de ceea ce specifică legea.

În practică, dincolo de disfuncțiile terminologice, marja de apreciere lăsată la dispoziția autorităților publice locale în acordarea de locuințe sociale determină practici discriminatorii la nivel local, cu înlăturarea în concret a grupurilor vulnerabile, în special a cetățenilor de etnie romă, după cum vom arăta în continuare.

În acest context trebuie menționată definiția dată de art. 3 al **Legii nr.116/2002 a marginalizării sociale**: *Marginalizarea socială, în sensul prezentei legi, se definește prin poziția socială periferică, de izolare a indivizilor sau grupurilor cu acces limitat la resursele economice, politice, educaționale și comunicaționale ale colectivității; ea se manifestă prin absența unui minimum de condiții sociale de viață.* În funcție de nivelul veniturilor în funcție de care o persoană se consideră marginalizată social (stabilită anual prin hotărâre de Guvern), aceasta are dreptul la:

- ✓ Locuință și servicii publice de strictă necesitate cum sunt: apă, energie electrică, gaze naturale, termoficare etc. (art. 25)
- ✓ Consilierea gratuită din partea instituțiilor de stat abilitate și de aparatul de lucru specializat al primăriilor cu scopul de a beneficia de drepturile stabilite în lege (art. 26)

Art. 49 din **HG 1149/2002** definește persoana marginalizată social ca fiind persoana care beneficiază de venitul minim garantat și care se află în cel puțin două din următoarele situații:

- a) nu are loc de muncă;
- b) nu are locuință în proprietate sau în folosință;
- c) locuiește în condiții improprii;
- d) are unul sau mai mulți copii în întreținere sau face parte dintr-o familie cu mulți copii în întreținere;
- e) este persoană vârstnică, fără susținători legali;
- f) este încadrată în categoria persoanelor cu handicap sau invaliditate;
- g) are în întreținere o persoană încadrată în categoria persoanelor cu handicap grav, accentuat ori invaliditate gradul I sau II;
- h) a executat o pedeapsă privativă de libertate.

În ceea ce privește noțiunea de *locuință cu condiții impropii*, art. 50 din HG nr.1149/2002 o definește ca fiind: locuința improvizată sau construcția cu destinație de locuință care nu îndeplinește cerințele minimale prevăzute la lit. A din anexa nr. 1 la Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și alte condiții stabilite pe baza criteriilor aprobate prin hotărâre a consiliului local.

De asemenea, **OG nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare** precizează în cuprinsul art. 4 noțiunea de *categorie defavorizată* ca fiind *acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare.*

În ceea ce privește autoritățile administrației publice locale, respectiv marja acestora de apreciere în conceperea, în concret, a regulilor/criteriilor de alocare a locuințelor sociale, această marjă trebuie să evite excesul de putere al autorității, exces definit de art. 2, lit. n) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ ca fiind *exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.*

Un rol extrem de important în accesarea locuințelor sociale ar trebui să îl aibă direcțiile de asistență socială organizate în subordinea consiliilor locale ale municipiilor și orașelor. Atribuțiile acestora sunt descrise în Anexa 2 a HG nr.797/2017 pentru aprobarea regulamentelor cadru de organizare și funcționare ale serviciilor publice de asistență socială și a structurii orientative de personal. Acestea sunt definite ca fiind *instituție publică specializată în administrarea și acordarea beneficiilor de asistență socială și a serviciilor sociale, înființată în subordinea consiliilor locale ale municipiilor și orașelor, cu scopul de a asigura aplicarea politicilor sociale în domeniul protecției copilului, familiei, persoanelor vârstnice, persoanelor cu dizabilități, precum și a altor persoane, grupuri sau comunități aflate în nevoie specială* (art. 1, alin. 1 din Anexa 2 a HG nr.797/2017). Direcția se poate organiza ca un compartiment funcțional în aparatul de specialitate al primarului sau ca direcție generală, instituție publică în subordinea consiliilor locale, în funcție de structura demografică și indicatorii socio-economici ai municipiului/orașului (art. 1, alin. 2 din Anexa 2 a HG nr.797/2017).

Printre funcțiunile direcțiilor se află cea de realizare a diagnozei sociale la nivelul unității administrativ-teritoriale respective, prin evaluarea nevoilor sociale ale comunității, realizarea de sondaje și anchete sociale, valorificarea potențialului comunității în vederea prevenirii și depistării precoce a situațiilor de neglijare, abuz, abandon, violență, a cazurilor de risc de excludere socială, dar și de coordonare a măsurilor de prevenire și combatere a situațiilor de marginalizare și excludere socială în care se pot afla anumite grupuri sau comunități.(art. 2, lit. a și b).

Serviciile sociale acordate de Direcție având drept scop exclusiv prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excludere socială sunt adresate persoanelor și familiilor fără venituri

sau cu venituri reduse, persoanelor fără adăpost (...) și pot fi servicii de consiliere și informare, servicii de inserție/reinserție socială, servicii de reabilitare și altele asemenea, pentru familiile și persoanele singure fără venituri sau cu venituri reduse (...).

În ceea ce privește atribuțiile direcțiilor în domeniul organizării, administrării și acordării serviciilor sociale sunt incidente prevederile art.3, alin.2, lit.c și d:

c) inițiază, coordonează și aplică măsurile de prevenire și combatere a situațiilor de marginalizare și excludere socială în care se pot afla anumite grupuri sau comunități;

d) identifică familiile și persoanele aflate în dificultate, precum și cauzele care au generat situațiile de risc de excludere socială.

Toate aceste prevederi trebuie coroborate cu prevederile Legii nr.116/2002 a marginalizării sociale, așa cum au fost acestea explicitate anterior.

Studiu de caz Alba Iulia

Prin Anexa 1 la Hotărârea Consiliului Local nr.91/2019¹³ au fost explicitate criteriile privind punctarea cererilor de locuințe sociale din municipiul Alba Iulia pentru persoanele cu domiciliul/reședința în municipiul Alba Iulia.

Astfel, în cazul locului de muncă/domiciliul pentru solicitant, persoanele care au loc de muncă în municipiul Alba Iulia și domiciliul/reședința în municipiul Alba Iulia beneficiază de 10 puncte, iar persoanele cu loc de muncă în altă localitate, dar cu domiciliul/reședința în Alba Iulia beneficiază de 9 puncte. Prin urmare sunt avantajate persoanele aflate, oricum, într-o situație mai bună prin prisma existenței locului de muncă în municipiu față de cele care lucrează în altă localitate, iar persoanele fără loc de muncă- situația cea mai grea- nu există în accepțiunea legiuitorului local din Alba Iulia.

Un alt criteriu luat în calcul de autoritatea locală se referă la veniturile nete medii pe membru de familie ale solicitanților. Astfel, cu cât veniturile sunt mai mari, punctele acordate sunt mai mari. De pildă, un venit net între 501 lei și 1200 lei atrage după sine acordarea a 10 puncte, în vreme de un venit net sub 142 de lei îi sunt acordate 0 puncte.

În ceea ce privește nivelul de studii și/sau pregătire profesională al solicitantului de locuință socială, cu cât acesta are mai multe studii, cu atât punctajul acordat este mai mare. De exemplu, un solicitant cu studii superioare obține maximum de 6 puncte, în vreme ce un solicitant fără studii obține 0 puncte. Deși vocația de a găsi o slujbă mai bine plătită este a celui cu pregătire superioară, ceea ce i-ar permite, ipotetic, plata unei chirii sau a unui credit ipotecar, acesta este favorizat de către municipalitate.

¹³ Disponibilă la <https://se.apulum.ro/Registratura/DetaliuHCL?nr=91&an=2019>, accesat la 07.07.2021

Anexa 3 la H.C.L. nr.91/2019 conține lista actelor justificative pe care solicitanții de locuințe sociale trebuie să le prezinte în vederea evaluării cererilor, respectiv sunt enumerate 19 puncte, la fiecare punct putând fi unul sau mai multe acte. Acestea includ și două tipuri de acte notariale, certificate fiscale și adeverințe de la cel puțin 10 instituții. Această povară excesivă, nedublată, în concret, de acțiuni de sprijin ale solicitanților din partea Direcției de Asistență Socială a Primăriei Alba Iulia duce la imposibilitatea persoanelor vulnerabile, fără studii, de a gestiona un volum atât de mare de documente. Acest din urmă aspect este în totală contradicție cu prevederile Legii nr.116/2002 , respectiv cu art. 26 din aceasta care, așa cum am arătat anterior, impune în sarcina aparatului de lucru specializat al primăriilor consilierea gratuită a persoanelor cu risc de excluziune socială.

Prin urmare, acestea, oricum discriminate prin criteriile emise de municipalitate, rămân cu o simplă vocație la locuință socială, neputând accesa, în fapt, acest drept.

Cu privire la punctajul acordat în baza condițiilor de locuit ale solicitanților, municipalitatea acordă 10 puncte celor care locuiesc în baza unui contract de închiriere înregistrat la Administrația Județeană a Finațelor Publice Alba, 9 puncte celor care locuiesc în baza unui contract de comodat încheiat în formă autentică sau sub semnătură privată cu dată certă, 5 puncte celor care locuiesc temporar în unități de asistență socială și doar 4 puncte celor care locuiesc în locuințe protejate. În consecință, deși Legea nr.114/1996 definește standardele minimale pe care trebuie să le îndeplinească o locuință sau o locuință convenabilă, standarde care nu includ, desigur, niciun fel de locuințe improvizate, modul de acordare a punctajului pune într-o situație de inferioritate evidentă grupurile marginalizate social, finalitatea fiind imposibilitatea de a accesa o locuință socială.

În concluzie, cu cât este o persoană/familie mai săracă, exclusă social cu atât îi scade șansa de a beneficia de locuință socială, acest fapt fiind în deplină contradicție cu prevederile Legii nr.116/2002 a marginalizării sociale, dar și cu spiritul Legii nr.114/1996 care privește accesul la locuință ca fiind un drept care trebuie exercitat liber și neîngrădit. Conform datelor prezentate în preambulul prezentului studiu, rata de sărăcie și de excluziune socială este extrem de mare în rândul populației rome comparativ cu populația generală (rata sărăciei este, de pildă, 25% în cazul populației generale comparativ cu 70% în rândul etniei rome). Ca atare, criteriile discriminatorii cuprinse în Hotărârea Consiliului Local Alba Iulia exclud orice posibilitate de accesare a fondului de locuințe sociale pentru grupurile vulnerabile, cu precădere pentru persoanele de etnie romă¹⁴, pentru motivele explicitate mai sus.

¹⁴ A se vedea, în acest sens, și studiul Centrului de Resurse Juridice disponibil la: <https://www.crj.ro/comunitatea-turturica-alba-iulia/>

Speță Cluj Napoca

Prin Hotărârea nr. 531/27.09.2017¹⁵, Consiliul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) a aplicat Instituției Primarului Municipiului Cluj-Napoca amenda contravențională de 3000 lei, a obligat-o pe aceasta să publice pe pagina de internet a Primăriei un rezumat al hotărârii și a recomandat acesteia să inițieze modificarea H.C.L. nr.434/16.12.2015 (criteriile de punctare, de eligibilitate și de selecție pentru soluționarea cererilor de locuințe sociale, formularele de înscriere pe listele de prioritate, documentele justificative pentru întocmirea dosarului, modul de comunicare a acestor informații către solicitanți), în sensul de a mări punctajul acordat pentru persoanele aflate în situația constatată de Consiliu ca fiind discriminatorie.

În concret, Consiliul Director al CNCD a constatat că următoarele criterii constituie tratament discriminatoriu al persoanelor fără studii sau al persoanelor cu dizabilități în accesarea locuințelor sociale:

- 40 de puncte pentru persoanele care au studii universitare și 45 de puncte pentru persoanele cu studii doctorale
- 5 puncte pentru persoanele fără studii sau cu studii primare
- 10 puncte pentru persoanele cu dizabilități încadrate într-o categorie de handicap permanent (doar pentru un membru de familie)
- Până la 20 de puncte pentru condițiile de locuire precară în locuințe neconvenționale

Astfel, CNCD constată faptul că *stabilirea unui punctaj redus pentru criterii de genul absenței studiilor sau studiilor primare, de numai 5 puncte, respectiv handicap, de 10 puncte, comparativ cu, de pildă, punctajul major pentru criterii de studii precum cele universitare și doctorale, de 40 și 45 de puncte, generează efectul dezavantajării tocmai a persoanelor plasate prin condiția lor în categoria persoanelor defavorizate social. Un asemenea dezavantaj echivalează cu un tratament de discriminare la accesarea unui serviciu administrativ sau a unor drepturi sau facilități, în speță de natura locuințelor sociale.*

Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) respinge recursul formulat de Municipiul Cluj-Napoca prin Primar și a Primarului Municipiului Cluj-Napoca, menținând hotărârea Curții de Apel Cluj inițiată de reclamanți împotriva Hotărârii CNCD nr. 531/2017.

¹⁵ Disponibilă la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2020/12/hotarare-531-17.pdf>

Instanța, în cuprinsul considerentelor, conchide: *Chiar dacă stabilirea unor criterii este atribuită administrațiilor publice locale, din conținutul legii rezultă în mod indubitabil că voința legiuitorului a fost aceea ca aceste criterii să fie stabilite de așa natură încât să fie determinate cele mai vulnerabile categorii de persoane, predispuse excluziunii sociale, circumscris obiectivului socio-juridic al legii. (...) Or, persoanele fără studii sau cu studii primare și cu atât mai mult persoanele cu handicap sau dizabilități fac parte din categoria persoanelor dezafavorizate, acestea fiind printre primele categorii de persoane a căror plajă de oportunități profesionale, de angajare și de asigurare a unui nivel de trai decent este extrem de redusă. (...) Potrivit art. 2 alin. 9 coroborat cu art. 4 din OG nr.137/2000, **eliminarea tuturor formelor de discriminare se realizează și prin instituirea unor măsuri speciale, inclusiv a unor acțiuni afirmative, în vederea protecției persoanelor defavorizate care nu se bucură de egalitatea șanselor.***

În ceea ce privește punctajul acordat persoanelor cu studii superioare, instanța constată că în condițiile în care în România procentul persoanelor între 30 și 34 de ani care au studii terțiare este doar de circa 28% (Eurostat), acest criteriu este unul elitist. De asemenea, instanța susține că aparența de neutralitate a criteriului studiilor creează, în fapt, o formă de discriminare directă împotriva persoanelor de etnie romă întrucât, conform ultimului Recensământ (2011), doar 0,7% dintre acestea au declarat ca având studii universitare.

Ca urmare a hotărârii definitive a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Instituția Primarului Municipiului Cluj-Napoca a publicat pe pagina de internet a Primăriei un rezumat al Hotărârii CNCD nr. 531/27.09.2017, iar Consiliul Local, la inițiativa Primarului, a adoptat H.C.L. nr. 622/2020¹⁶. Considerăm că și această din urmă hotărâre conține prevederi discriminatorii, după cum urmează:

➤ Deși au fost eliminate criteriile discriminatorii care avantajau persoanele cu studii superioare și doctorale, a fost introdus un nou criteriu sub denumirea de „Cazuri de excelență”, prin care se înțelege „cazurile solicitanților care și-au adus aportul la creșterea prestigiului Municipiului Cluj-Napoca sau a țării prin performanțe intelectuale, culturale, sportive, civice, etc.”. Punctajul pentru acest gen de merite este de 40 de puncte, echivalent cu punctajul de 40 de puncte pentru cei care au studii superioare din vechea Hotărâre nr. 531/2017.

➤ Prin comparație, în noua hotărâre, o persoană cu grad de handicap grav obține 20 de puncte, cei care locuiesc în așezări informale (și care, desigur, trebuie să figureze în baza de date conform Legii nr.151/2019) 15 puncte, iar persoanele care au fost găzduite pentru o perioadă mai mare de 6 luni în unități de asistență socială, 15 puncte

➤ În vreme ce persoanele care locuiesc în așezări informale, cum am arătat anterior, beneficiază de 15 puncte, persoanele în curs de evacuare din foste case naționalizate primesc 30 de puncte

➤ Nu au acces la locuințe sociale *“solicitanții și/sau membrii familiei de grad. I ai acestora (soț, soție, copii majori, părinții soților, după caz, care locuiesc și gospodăresc*

¹⁶ Disponibilă la <https://primariaclujnapoca.ro/consiliu-local/hotarare-de-consiliu/hotararea-622-din-2020/>

împreună) care ocupă sau au ocupat abuziv un imobil aflat în proprietatea Statului Român/în administrarea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca/Municipiului Cluj-Napoca, ori în proprietatea Municipiului Cluj-Napoca”

În fapt, și noile criterii de acordare de locuințe sociale conțin prevederi discriminatorii, excluzând persoanele vulnerabile aflate în situații extreme, ce precădere persoane de etnie romă: locuiesc în așezări informale (fiind, în general, evacuate forțat chiar de către Municipality) cu sau fără înregistrare în baza de date; în măsura în care au avut acces la locuințe modulare și nu au reușit plata chiriei către Municipiul Cluj -Napoca riscă parcurgerea unei proceduri de evacuare forțată și, în măsura în care până la finalizarea procedurii continuă să locuiască acolo devin neeligibili în a accesa o locuință socială ca urmare a ocupării fără drept a unui imobil. În situația în care se are în vedere o persoană care locuiește într-o așezare informală și este, eventual încadrată în grad grav de handicap, aceasta acumulează 30 de puncte în vreme ce o persoană care a contribuit la creșterea prestigiului Municipiului Cluj-Napoca acumulează, numai în baza acestui nou criteriu, 40 de puncte. Prezumăm că, de vreme ce persoana respectivă a avut performanțe intelectuale, culturale, sportive, civice și “etc.” (urmând să probeze în orice mod aceste merite, conform HCL nr.622/2020), își poate permite plata unei chirii, spre deosebire de persoanele mai puțin „merituoase”, fără studii, fără posibilitatea demonstrării vechimii în muncă și aflate în așezări informale.

În concluzie, ceea ce omit Instituția Primarului Municipiului Cluj-Napoca și Consiliul Local este vocația locuinței sociale, respectiv aceea de a fi socială și nu un premiu acordat pentru nivelul de studii sau pentru aportul la creșterea prestigiului orașului. Locuința socială nu este un premiu de bună-purtare, ci o măsură de natură socială prin care se pune în practică, în concret, dreptul la locuire ca parte fundamentală a dreptului la viață privată. Se omit, de asemenea (și în ciuda Hotărârii definitive a ÎCCJ) prevederile Legii nr.116/2002 a marginalizării sociale, care definesc categoria dezavantajată ca fiind *acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare*. Nu este lipsit de interes faptul că la Cluj-Napoca au avut loc evacuări forțate¹⁷ repetate ale populației de etnie romă¹⁸, o bună parte dintre aceștia trăind la marginea rampei de gunoi în zona Pata Rât, fiind, deci, respinse și marginalizate de către Municipality ca urmare a diferenței identitare/etnice.

¹⁷A se vedea declarația publică Amnesty International, European Roma Rights Centre, Grupul de lucru al organizațiilor civice- GLOC și Asociația comunitară a romilor de pe Coastei ” România: Aduceți romii înapoi în orașul Cluj-Napoca!” disponibilă la <https://www.amnesty.org/download/Documents/20000/eur390132012ro.pdf>

¹⁸ A se vedea studiul Centrului de Resurse Juridice, ”Comunitatea de pe Rampă: Pata Rât”, 2020, disponibil la: <https://www.crj.ro/comunitatea-de-pe-rampa-pata-rat/>

Speță Reghin

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a constatat prin Hotărârea nr.511/2016¹⁹ că punctajul stabilit prin HCL nr.51/2014 a Municipiului Reghin pentru nivelul de educație în vederea accesării de locuințe sociale nu este proporțional cu scopul urmărit și are ca efect excluderea persoanelor care au un nivel scăzut de educație de la accesul lor la aceste locuințe, ceea ce reprezintă discriminare indirectă a romilor. În consecință, a aplicat Primarului Municipiului Reghin și Consiliului Local al Municipiului Reghin amendă în cuantum de 2000 de lei și obligația de a comunica a unui rezumat al hotărârii pe pagina proprie de internet.

Curtea de Apel Târgu Mureș respinge acțiunea formulată de Municipiul Reghin împotriva CNCD, reținând următoarele: instituirea criteriului nivelului de educație în procedura de alocare a locuințelor sociale are ca efect defavorizarea romilor, constituie o discriminare indirectă, nefiind justificată obiectiv, neprezentând relevanță faptul că aplicarea criteriului ar putea fi contrabalansată de criteriul numărului de copii și de cel al veniturilor.

În fine, Curtea susține că ***dreptul de apreciere al autorităților publice nu echivalează cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale și în afara oricărui control (...).***

În ceea ce privește gradul de accesibilitatea a hotărârilor de consilii locale prin care sunt stabilite criteriile de acordarea a locuințelor sociale, Legea nr.114/1996 și Normele de aplicare ale acesteia (HG 1275/2000) prevăd obligația de afișare la sediul primăriilor a acestor criterii.

Speță Focșani

Prin Anexa nr.1 la Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Focșani nr. 277/2017 au fost stabilite criteriile și punctajele pentru stabilirea ordinii de prioritate în soluționarea cererilor de atribuire a unei locuințe sociale. Printre criteriile de acces la locuințe (punctul B) la punctul 8 se indică obligația solicitantului de a nu avea debite restante la bugetul local și la furnizorii de utilități publice din Municipiul Focșani. Cu privire la acest din punct, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a conchis, prin Hotărârea nr.156/2018²⁰, că acest criteriu de excludere reprezintă discriminare, conform art. 2, alin. 3 și 4 din OG nr.137/2000:

(3) Sunt discriminatorii, potrivit prezentei ordonanțe, prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afara cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt

¹⁹ Disponibilă la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2020/12/hotarare-511-16.pdf>

²⁰ Disponibilă la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2020/12/Hotarare-156-18.pdf>

justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluși scop sunt adecvate și necesare.

(4) Orice comportament activ ori pasiv care, prin efectele pe care le generează, favorizează sau defavorizează nejustificat ori supune unui tratament injust sau degradant o persoană, un grup de persoane sau o comunitate față de alte persoane, grupuri de persoane sau comunități atrage răspunderea contravențională conform prezentei ordonanțe, dacă nu intră sub incidența legii penale.

Hotărârea CNCJ a fost menținută la fond, de către Curtea de Apel Galați și a rămas definitivă ca urmare a soluționării recursului de către Înalta Curte de Casație și Justiție.

Instanța de fond și, ulterior ÎCCJ, au reținut cu privire la legitimitatea scopului urmărit și la adecvarea și necesitatea metodelor utilizate pentru atingerea scopului, faptul că: obligția impusă prin Decizia nr.20/2017 de Camera de Conturi Vrancea constând în luarea măsurilor pentru obținerea de titluri executorii în vederea recuperării creanțelor reprezentând utilități achitate centralizate de entitate și nerecuperate de la locatarii blocurilor de locuințe nu este în măsură a constitui o justificare obiectivă a unui scop legitim pentru adoptarea criteriilor de atribuire a locuinței sociale, precum și lipsa de relevanță a aspectelor privind eficiența măsurii și faptul că o parte din solicitanții de locuințe sociale au înțeles să-și achite aceste datorii sau nu au mai formulat cereri de atribuire a unei locuințe sociale.

Mai mult, ÎCCJ susține faptul că, deși scopul invocat (recuperarea unor creanțe) poate fi considerat legitim, mijloacele utilizate nu au fost necesare și adecvate, respectiv nu poate fi condiționată aplicarea unor prevederi legale (accesul la locuințe sociale) de executarea unei datorii. Prin urmare, există o lipsă de proporționalitate între scopul vizat (plata datoriilor) și măsura adoptată prin HCL.

Posibile criterii discriminatorii identificate în cazul diferitelor municipalități

În vederea centralizării posibilelor criterii discriminatorii, au fost analizate hotărâri ale consiliilor locale privind stabilirea criteriilor și punctajelor pentru repartizarea de locuințe sociale din municipii reședințe de județ și municipiul București (având disponibile, la momentul redactării prezentului studiu, un total de 38 de hotărâri)²¹. După analizarea acestor hotărâri, se poate observa o tendință comună de acordare a punctajelor cu privire

²¹ Colectarea de date s-a realizat în perioada mai-iulie 2021, prin identificarea hotărârilor respective pe paginile de internet ale municipiilor reședință de județ. Din totalul de 41 de reședințe de județ și municipiul București (analizat separat pe sectoare și Primăria capitalei) – așadar 48 cazuri, în total -, nu s-au putut identifica hotărâri relevante sau complete pentru 20 dintre ele, unde s-au transmis solicitări în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. La momentul redactării prezentului studiu (20.07.2021), se așteptau răspunsuri sau completări pentru 10 dintre acestea (Brăila, Bistrița, Bufta, Sector 1 București, Reșița, Miercurea Ciuc, Iași, Târgu Mureș, Satu Mare, Suceava). Hotărârile Consiliilor Locale analizate în cadrul acestui studiu sunt din următoarele municipii: Alba Iulia, Alexandria, Arad, Baia Mare, Bacău, Botoșani, Brașov, București (Consiliul General), Sector 2 București, Sector 3 București, Sector 4 București, Sector 5 București, Sector 6 București, Buzău, Călărași, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Deva, Drobeta-Turnu Severin, Focșani, Galați, Giurgiu, Oradea, Pitești, Piatra Neamț, Ploiești, Râmnicu Vâlcea, Sfântu Gheorghe, Sibiu, Slatina, Slobozia, Târgoviște, Târgu Jiu, Timișoara, Tulcea, Vaslui, Zalău.

la unele categorii de criterii, întâlnită în majoritatea cazurilor și expusă succint în cele ce urmează. O parte dintre acestea se regăsesc în spețele prezentate mai sus, unde există deja hotărâri ale instanțelor privind caracterul lor discriminatoriu. Am identificat, de asemenea, și criterii discriminatorii specifice unei municipalități sau alteia, demne de menționat din prisma acestui studiu.

Criterii discriminatorii – tendințe comune

În criteriul privind situația locativă din hotărârile analizate, prevalează o lipsă a incluziunii categoriilor de persoane care nu dețin o locuință sau care trăiesc în locuințe improvizate. Această prevalență se materializează în **24** de hotărâri dintre cele analizate.

În ce privește nivelul de studiu, **21** dintre hotărârile analizate prezintă diferențe de punctaj în sensul în care, precum cazul municipiului Cluj-Napoca, acordă punctaj maxim persoanelor care au urmat studii universitare și/sau postuniversitare și punctaj minim sau nul persoanelor care nu au urmat nicio formă de studii. Adicional, o parte dintre municipalități au și criteriul elitist care se manifestă prin acordarea de punctaj pentru performanțe deosebite la sport sau olimpiade, precum în Hotărârea Consiliului Local nr. 415/2020 a **Municipiului Deva**²² (sportivii de performanță cu rezultate deosebite recunoscute pe plan național și/sau internațional, legitimați la cluburi sportive: clasați pe podium la competiții naționale – 2 puncte, clasați pe podium la competiții internaționale – 3 puncte, clasați pe podium la Olimpiadă (Jocuri olimpice) – 4 puncte), în Hotărârea Consiliului Local nr. 38/2016 a **Municipiului Timișoara**²³ (sportivi de performanță cu rezultate deosebite pe plan internațional (locul I, II sau III la jocurile olimpice, campionatele mondiale sau europene), în Hotărârea Consiliului Local nr. 27/2018 a **Municipiului Drobeta-Turnu Severin**²⁴ (pentru fiecare membru al familiei posesor de diplome olimpice, sportive și culturale naționale sau internaționale – 10 puncte), dar și în Hotărârea Consiliului Local nr. 23/2013 a **Municipiului Râmnicu Vâlcea**²⁵ (familiile ai căror copii au înregistrat performanțe la olimpiadele școlare naționale/internaționale sau campionatele sportive naționale/internaționale în ultimii 5 ani, organizate de către/în colaborare cu Ministerul Educației Naționale, Ministerul Tineretului și Sportului, Federațiile Române de Sport). Dacă se bifează simultan cele două criterii, privind nivelul de studiu și cel elitist/ de performanță (criterii totodată relevante în problematica repartizării locuințelor sociale), șansele aplicanților din categoriile prevăzute de lege pentru a avea un punctaj eligibil scad dramatic, putând chiar deveni nule.

²² Disponibilă la http://www.primariadeva.ro/fisiere/module_fisiere/15627/415-pdf

²³ Disponibilă la: <https://www.primariatm.ro/administratie/consiliul-local/hotarari-ale-consiliului-local/?uid=08CF7E9C0EFFF095C2257F3F00383480>

²⁴ Disponibilă la: <https://primariadrobeta.ro/wp-content/uploads/2019/10/HCL-027.pdf>

²⁵ Disponibilă la: [https://dm.primariavl.ro/dm/2013/hotarari.nsf/vwHotarariByAn/42007A1605266A30C2257B0B004479AE/\\$FILE/23.Aprob.%20criteriilor%20in%20baza%20carora%20se%20vor%20intocmi%20listele%20de%20prioritati%20pt%20solutionarea%20cererilor%20si%20repartizarea%20locuintelor%20sociale.pdf](https://dm.primariavl.ro/dm/2013/hotarari.nsf/vwHotarariByAn/42007A1605266A30C2257B0B004479AE/$FILE/23.Aprob.%20criteriilor%20in%20baza%20carora%20se%20vor%20intocmi%20listele%20de%20prioritati%20pt%20solutionarea%20cererilor%20si%20repartizarea%20locuintelor%20sociale.pdf)

Criteriul care determină punctajul în funcție de nivelul venitului mediu net pe economie se regăsește în 27 dintre hotărârile analizate, sub forma excluziunii/limitării accesului persoanelor care nu desfășoară activități generatoare de venit. Acesta se manifestă prin diferite modalități; fie prin lipsa menționării acestor categorii de persoane, fie prin punctaj minim/nul în eventualitatea includerii pe listă a persoanelor care nu au niciun venit.

De asemenea, există o discrepanță între categoriile de persoane în funcție de statusul stării civile. Astfel, persoanele căsătorite au punctaj maxim, în defavoarea persoanelor necăsătorite sau singure (cu excepția familiilor monoparentale care sunt prevăzute expres cu un punctaj ridicat). Prin aceasta, se exclude tacit grupuri vulnerabile cuplurile/persoanele care fac parte din comunitatea LGBTQ+ și care nu au posibilitatea uniunii civile din punct de vedere legal în România. Astfel de discrepanțe sunt prezente în 23 de hotărâri dintre cele analizate.

Alte criterii discriminatorii – criterii izolate din diferite municipalități

Prejudecățile față de romi, dublate de neînțelegerea conceptului de locuință socială, a vocației pentru aceasta și a faptului că nu se acordă pe criteriul de merit (nici în general, nici punctual, stabilit de o autoritate sau alta) se regăsesc într-o serie de criterii care puntează "interesul pentru școală". Din nou, este un criteriu care ignoră situația de vulnerabilitate extremă a romilor, a copiilor romi. Diferențele dintre copiii ne-romi și cei romi în educație persistă: un procent de 77% dintre elevii romi care au terminat învățământul secundar gimnazial nu sunt încadrați în alte forme de învățământ sau de formare profesională, comparativ cu 19% din populația generală care se află în această situație. În România, la nivelul anului 2016, copiii romi cu vârstă mai mare de 4 ani participau la educația preșcolară în procent de 38% față de 88% în cazul copiilor majoritari²⁶. Principalele motive menționate pentru a explica această imagine a educației copiilor romi sunt cele financiare²⁷. Acestor condiții li se adaugă și discriminarea etnică²⁸ care contribuie la abandonul școlar. Alte elemente care influențează educația copiilor romi țin de posibilitățile reduse ale părinților romi de a îi sprijini pe copii în procesul educațional și de calitatea educației primite de elevii romi în sistemul educațional. Printre semnele de calitate redusă a educației sunt infrastructura mult mai proastă în școlile unde învață copii romi față de cele unde numărul elevilor neromi este predominant, calificările

²⁶ European Union Fundamental Rights Agency, Fundamental Rights - Report 2018, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018

²⁷ Ana Maria Preoteasa, Monica Șerban, Daniela Tarnovschi. Situația romilor în România, 2011. Între incluziune socială și migrație. 2011. București: Fundația Soros România

²⁸ Surdu, Laura, 2011. Roma school participation, non-attendance and discrimination in Romania, București, Vanemonde; citat în United Nations Economic and Social Council (2012) Draft country programme document Romania, p.3-4

mai scăzute ale cadrelor didactice din școlile cu număr mare de romi²⁹ și segregarea școlară³⁰.

În Hotărârea Consiliului Local nr. 97/2015 a **Municipiului Sfântu Gheorghe**³¹, la punctul 3 privind Criteriile motivaționale, se regăsește la lit. c) *Interesul manifestat pentru creșterea și educarea copilului/copiilor stabilit prin părerea educatoarei/dirigintei despre preocuparea părinților pentru copil*. Astfel, prin părerea cadrului didactic părinții care nu sunt preocupați vor primi 1 punct, iar părinții care au o foarte mare preocupare vor primi 5 puncte. Acest criteriu este subiectiv și părtinitor inclusiv prin modalitatea stabilită pentru a-l demonstra (părerea unui cadru didactic) corelat cu lipsa specializării cadrului didactic în derularea de anchete psiho-sociale care să determine acest "interes" și relevanța efectivă pentru acordarea sau nu a unei locuințe. Acest criteriu suplimentar celor prevăzute de lege nu vine în sprijinul celor defavorizați din punct de vedere social și material, ba chiar adaugă un obstacol în calea acestora de a accesa o locuință socială.

În aceeași notă, dar de data asta prin sancționarea applicantului la locuință socială, se poate observa o tendință de depunctare în cazul abandonului școlar (**Municipiul Baia Mare** – Hotărârea Consiliului Local nr. 415/2016³²), a neșcolarizării în învățământul obligatoriu pentru copiii de vârstă școlară (**Municipiul Tulcea** – Hotărârea Consiliului Local nr. 203/2018³³) sau a nefrecventării unei unități de învățământ (**Municipiul Alba Iulia** – Hotărârea Consiliului Local nr. 91/2019³⁴).

În **Municipiul Baia Mare**, adițional față de depunctarea cu 20 puncte a abandonului școlar, sunt prezente criteriile speciale care recompensează cu 10 puncte participarea la cursuri de formare profesională și de calificare, recunoscute legal, precum și acordarea unui punctaj de 30 de puncte pentru înscrierea copiilor la o formă de învățământ și dovada frecvenței de minim 80%. În cazul **Municipiului Constanța**, se recompensează frecventarea unei unități de învățământ prin puncte suplimentare (Hotărârea Consiliului Local nr. 6/2018³⁵). Toate aceste criterii augmentează importanța criteriului privind punctajul acordat crecător în funcție de nivelul de studii și contribuie la inegalitatea de șanse pentru familiile defavorizate social, financiar și nu numai.

Atât în **Municipiul Bacău**³⁶, prin Hotărârea Consiliului Local nr. 148/2020, cât și în **Municipiul Arad**³⁷, prin Hotărârea Consiliului Local nr. 52/2016, se precizează că în

²⁹ Romani CRIS și ERRC, Scrisoare către Comisia Europeană, Breaches of Directive 2000/43 resulting from segregation of Romani children in the Romanian education system, 2016.

³⁰ A se vedea studiul CRJ, "Nediscriminarea în educație. O analiză a situației actuale din perspectiva nediscriminării în mai multe sectoare ale învățământului românesc" disponibil la https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2020/03/Studiu-nediscriminarea-in-educatie_final2020.pdf.

³¹ Disponibilă la:

https://www.sfantugheorgheinfo.ro/edit_file/uploads/files/hotarari/2015/hcl%2097%20anexa1%20si%202.pdf

³² Disponibilă la:

https://www.baia mare.ro/Baiamare/Consiliu%20local/HCL/an%202016/26%20octombrie/hot415_16%20Anexa%202.pdf

³³ Disponibilă la: <https://www.primariatulcea.ro/wp-content/uploads/2018/09/hcl203.pdf>

³⁴ Disponibilă la: <https://se.apulum.ro/Registratura/DetaliuHCL?nr=91&an=2019>

³⁵ Disponibilă la: <http://www.primaria-constanta.ro/consiliul-local/hotarari-de-consiliu>

³⁶ Disponibilă la: <https://municipiulbacau.ro/wp-content/uploads/2019/12/hcl-nr.148-din-28.07.2020.pdf>

³⁷ Disponibilă la: <http://www.primariaarad.ro/files/hotarari/h7910.pdf>

eventualitatea mai multor persoane cu act medical (într-o familie), se va puncta persoana cu cel mai grav handicap, prin urmare se va puncta un singur membru de familie. Facem precizarea că, în 2013, **aproape jumătate din toți copiii cu dizabilități** nu erau înscriși în nicio formă de școlarizare și, conform relatărilor, aveau de șapte ori mai multe șanse decât alți copii să nu aibă acces la oportunități educaționale. Performanța educațională scăzută a copiilor cu dizabilități are un impact negativ asupra capacității lor de a fi angajați în viitor. Conform Autorității Naționale pentru Persoanele cu Dizabilități, rata ocupării în rândul adulților cu dizabilități între 18 și 65 de ani este de **11,46 la sută**³⁸. Astfel, criteriul sus menționat, în loc să ia în calcul vulnerabilitatea crescută a unei familii în care sunt mai multe persoane cu dizabilități, ceea ce implică o marginalizare socială mare și premisele unor venituri extrem de mici sau nule, exclude, în fapt, persoanele cu dizabilități, creând o premisă de competitivitate pentru persoane care deja sunt într-o stare de vulnerabilitate.

Nu se poate trece cu vederea nici peste hotărârile **Consiliului Local Sector 4 București**³⁹ (HCLS 4 nr. 36/2016), respectiv **Consiliului Local Sector 6 București**⁴⁰ (HCLS 6 nr. 218/2019) prin care angajați ai Primăriei și ai direcțiilor subordonate acesteia primesc un punctaj mai mare (5 puncte) decât alte categorii de persoane prioritare (tinerii cu vârstă până în 35 de ani – 2 puncte, familii și persoane care locuiesc în imobile cu structuri afectate – 1 punct, pensionari pentru limită de vârstă – 4 puncte, beneficiari ai Legii nr.341/2004 și ai Decretului-lege nr. 118/1990 – 3 puncte), cât și primirea unui punctaj pentru calitatea de funcționar public. În nota **Hotărârii Consiliului Local Sectorul 2 București** nr. 162/2016 sunt specificați cu prioritate tinerii specialiști care lucrează în unități bugetare. De asemenea, în **Hotărârea Consiliului Local Sectorul 3 București**⁴¹ nr. 234/2015, salariații din Administrația publică centrală și locală primesc punctaje superioare celor făcând parte din categoriile de persoane prioritare, și anume salariații din administrația publică de pe raza Sectorului 3 vor primi 30 puncte, iar salariații din administrația publică de pe raza municipiului București vor primi 20 puncte. Totodată, criteriul acordării unui punctaj suplimentar persoanelor angajate în administrația locală sau centrală constituie de fapt o preferință pentru această categorie de persoane, practic pentru colegii decidenților din cadrul autorității locale și din cadrul altor instituții, față de restul populației. Această preferință nu este justificată obiectiv și contravine prevederilor art. 2 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, precum și art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului⁴².

³⁸ Vezi raportul publicat ca urmare a vizitei în România a Profesorului Phillip Allston, Raportorul Special al Organizației Națiunilor Unite (ONU) privind drepturile omului și sărăcia extremă în România, 2016, disponibil la <https://romeurope.org/wp-content/uploads/2016/07/extreme-poverty-in-romania-un-report.pdf>

³⁹ Disponibilă la: <https://ps4.ro/wp-content/uploads/2016/03/HCLS-nr-36-si-anexe.pdf>

⁴⁰ Disponibilă la: <https://www.primarie6.ro/www2/wp-content/uploads/2019/09/hcl-nr.-218.pdf>

⁴¹ Disponibilă la: <https://www.primarie3.ro/index.php/consiliul-local/hotarari2015>

⁴² Studiul CRJ, „Dreptul la locuire adecvată în municipiul București”, <https://www.crj.ro/wp-content/uploads/2020/02/bucuresti-final.pdf>

În Hotărârea Consiliului Local nr. 6/2016 a **Municipiului Galați**⁴³, la punctul 6 intitulat „condiții speciale pentru titularul dosarului și membrii familiei acestuia”, funcționarii publici transferați în interes de serviciu și alte categorii de persoane care au fost transferate în interesul municipiului Galați (20 puncte), tinerii familiști cu vârste până în 35 de ani care au o afacere ori sunt acționari majoritari, cu cel puțin 2 (doi) angajați în firmă (30 puncte) primesc punctaje flagrant superioare față de celelalte categorii de persoane prioritare (tineri proveniți din casele de ocrotire socială – 2 puncte, persoane care locuiesc în imobile care nu mai prezintă siguranță în exploatare – 1 punct, persoane care locuiesc în imobile revendicate/risc seismic 1 și au contract de închiriere cu municipiul Galați – 5 puncte). Astfel, sunt favorizate persoanele care nu se încadrează în condițiile stabilite expres prin lege în vederea obținerii unei locuințe sociale, generând posibilitatea excluderii, prin obținerea unui punctaj inferior, a familiilor/persoanelor aflate în deprivare locativă/materială și, implicit, în necesitatea obținerii locuințelor respective.

Recomandări:

- Actele normative specificate anterior trebuie coroborate în sensul de a valorifica drepturile (în speță dreptul la locuire și la viață de familie) și, ca atare, criteriile avute în vedere de municipalități trebuie să țină cont de vocația eminentamente socială a locuinței „sociale”; orice altă interpretare conduce la situația de abuz de putere
- Pentru a avea uniformitate și predicție este necesară modificarea Legii nr.114/1996 prin includerea unor criterii clare și uniforme de acordare a locuințelor sociale, cu alocarea transparentă și nediscriminatorie a acestora
- Criteriile și punctajele pentru stabilirea ordinii de prioritate în soluționarea cererilor de atribuire a unei locuințe sociale trebuie să aibă în vedere cu prioritate grupurile aflate în risc de excluziune socială (persoanele care locuiesc în locuințe improvizate, fără acces la utilități, de cele mai multe ori fără cărți de identitate sau cu cărți de identitate provizorii, persoane fără loc de muncă sau care, exploatate fiind, nu pot dovedi prin acte existența unui loc de muncă, tineri care provin din sistemul de protecție a copilului, persoane cu dizabilități)
- Locuințele sociale trebuie să le ofere condiții decente de trai, cu respectarea normativelor legale conform Anexei nr.1 la Legea nr. 114//1996, chiriile și utilitățile trebuie să fie accesibile
- Întrucât criteriile de acordare a locuinței sociale prevăzute la art.43 din Legea nr.114/1996 nu prevăd o condiție legată de cartea de identitate, acestea nu pot fi incluse printre criteriile aflate la îndemâna autorităților locale, măsura fiind discriminatorie, conform celor detaliate mai jos:
- Autoritățile trebuie să renunțe la practica nelegală a refuzării emiterii cărții de identitate permanente pentru acele persoane care nu pot prezenta documente

⁴³ <https://www.primariagalati.ro/portal/hotarari/010116/HCL%206.pdf?Open>

cu privire la domiciliu în condițiile în care, conform art.28, alin.1, lit.c) din OUG 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, dovada domiciliului poate fi făcută prin declarație pe proprie răspundere însoțită de verificări în teren realizate de poliție

➤ Actele solicitate de autoritățile administrației publice locale pentru dovedirea unor situații de fapt sau de drept (dosarul pentru locuință socială) sunt extrem de multe, diverse și care presupun costuri, dar și deplasarea la diverse instituții; este recomandabilă actualizarea acestora cu documente strict necesare. Chiar și așa fiind, persoanele care aparțin unor grupuri marginalizate social este puțin probabil să reușească, ele însele, procurarea tuturor dovezilor necesare. Așa încât:

➤ Este necesară implicarea în teren a asistenților/lucrătorilor sociali pentru a pune efectiv în practică consilierea gratuită, dar și pentru a sprijini persoanele aparținând grupurilor vulnerabile/marginalizate social în întocmirea dosarului pentru locuințe sociale

➤ Orice măsuri pe care autoritățile administrației publice locale doresc să le ia cu privire la/care afectează grupuri vulnerabile trebuie luate/realizate cu consultarea respectivului grup vulnerabil, opinia acestuia având prioritate în fața unei eventuale opinii a majorității

➤ Este necesară o implicare a Instituției Prefectului, instituție care are atribuția legală și obligația de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele pe care le consideră nelegale, inclusiv prin prisma discriminării grupurilor vulnerabile prin criteriile și punctajele acordate pentru a accesa locuințe sociale.

➤ Instituția Avocatului Poporului trebuie să fie o prezență constantă în rândul comunităților vulnerabile, având posibilitatea de a investiga situații punctuale de abuz de putere.

➤ În ceea ce privește evacuările forțate, care nu au făcut obiectul prezentului studiu, dar care au o legătură cu vocația la locuință socială (care rămâne o simplă vocație pentru cei evacuați forțat), amintim de recomandările ECRIdinraportul său privind România din anul 2019, în care recomandă autorităților să intensifice eforturile pentru a regulariza așezările neoficiale, asigurându-se că orice inițiativă luată în această direcție îi include și pe romi. Mai sugerează autorităților să ia măsuri ca toți romii care pot fi evacuați din locuințele lor să se bucure de garanțiile oferite de standardele internaționale în această privință; ei trebuie anunțați cu mult înainte în legătură cu evacuarea și trebuie să beneficieze de protecția legală adecvată; aceștia nu trebuie evacuați fără a li se da posibilitatea de relocare în locuințe decente.⁴⁴

⁴⁴ Disponibil la <https://rm.coe.int/fifth-report-on-romania-romanian-translation-/168094c9e7>