



Filiala Timișoara



**FACILITAREA ACCESUL LA DOCUMENTE DE IDENTITATE PENTRU
PERSOANELE VULNERABILE**

Policy Paper

Introducere

Conform Codului Civil, orice persoană are dreptul la nume, la domiciliu, la reședință, precum și la o stare civilă, dobândite în condițiile legii.¹ Numele permite să recunoaștem persoana fizică și să o desemnăm, domiciliul ne indică locul unde ea poate fi găsită, iar starea civilă stabilește identitatea juridică a persoanei fizice respective². Pentru a dispune de drepturi și libertăți o persoană trebuie să aibă calitatea de subiect de drept, iar acest fapt se realizează prin intermediul documentelor de identitate.

Cartea de identitate este singura modalitate prin care o persoană poate avea acces direct la serviciile necesare unei existențe minimale. În concret, lipsa documentelor de identitate îngreunează sau chiar limitează sever accesul la mai multe tipuri de drepturi cetățenești: drepturi sociale și economice (asistență socială, asigurări sociale, angajare), drepturi politice, etc... Obținerea cărții de identitate este însă dependentă de posibilitatea persoanei de a face dovada unui domiciliu.

Prezentul document arată problemele structurale pe care le întâmpină persoanele vulnerabile, în speță persoanele fără adăpost și persoanele de etnie romă, din perspectiva obținerii unui act de identitate, pe fondul unei reglementări inadecvate și insuficiente în ceea ce privește asigurarea dreptului la identitate în România.

2. Context legislativ

Conform Codului civil român:

Art. 59 Atributele de identificare. Orice persoana are dreptul la viață, la domiciliu, la reședință, precum și la o stare civilă, dobândite în condițiile legii.

Art. 87 Domiciliul. Domiciliul persoanei fizice, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile, este în locul unde își are principală așezare.

Art. 88. Reședința. Reședința persoanei fizice este locul unde își are locuința secundară.

Art. 90. Prezumția de domiciliu. (1) Reședința va fi considerată domiciliu când acesta nu este cunoscut.

¹ Art. 59 din *Cod Civil*.

² G.Boroi *apud* M.Pivniceru, P.Perju, C.Voicu, *Codul civil adnotat*, Ed. Hamangiu, 2013, p. 117.

(2) În lipsă de reședință, persoana fizică este considerată că domiciliază la locul ultimului domiciliu, iar dacă acesta nu se cunoaște, la locul unde acea persoană se găsește.

Art. 91. Dovada. (1) Dovada domiciliului și a reședinței se face cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate.

Prin urmare, conform Codului civil, există un drept la domiciliu, scopul domiciliului fiind exercitarea drepturilor și libertăților civile. Mai există de asemenea o prezumție de domiciliu, ce vizează persoanele fără posibilitatea de a avea o locuință ce poate servi drept domiciliu (fie proprietate, fie prin închiriere sau luare în spațiu). Scopul prezumției de domiciliu trebuie citit în legătură cu definiția domiciliului. Astfel, există o prezumție de domiciliu deoarece persoana trebuie să-și poată exercita drepturile și libertățile fundamentale. În final, cartea de identitate este maniera prin care se face dovada domiciliului și prin urmare instrumentul concret și indispensabil prin care o persoană beneficiază de drepturile și libertățile fundamentale.

Principalul act normativ ce reglementează maniera de obținere a actelor de identitate este Ordonanța de urgență 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (republicată).

Prin act de identitate se înțelege: cartea de identitate, cartea electronică de identitate (după știința noastră, aceasta nu este încă implementată în România³), cartea de identitate provizorie și buletinul de identitate, aflate în termen de valabilitate⁴.

Art. 2 din OUG nr. 97/2005 detaliază scopul actelor de identitate, după cum urmează:

“(1) Evidența cetățenilor români reprezintă un sistem național de înregistrare și actualizare a datelor cu caracter personal ale acestora, necesar cunoașterii numărului, structurii și mișcării populației pe teritoriul țării și furnizării de date în interesul cetățenilor, al statului și al instituțiilor publice

³ Vezi și: Alexandru Boiciuc, “De ce încă n-avem cărți electronice de identitate”, în *Avocat.net*, 11.05.2015, disponibil la: http://www.avocatnet.ro/content/articles/id_40554/De-ce-inca-n-avem-carti-electronice-de-identitate.html (link-urile au fost accesate la data de 27.11.2015)

⁴ Art. 12, al. 3 din ORDONANȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI Nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români.

(2) Evidența cetățenilor români cu domiciliul în România se ține după principiul locului de domiciliu al acestora de către Ministerul Administrației și Internelor, prin Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date (...)”.

Dacă în Codul Civil domiciliul prin cartea de identitate reprezenta un mijloc necesar exercitării drepturilor și libertăților fundamentale, legislația care operaționalizează actul de identitate și implicit a rolului domiciliului în legătură cu actul de identitate, afișează o cu totul altă filozofie domiciliul devenind o expresie a interesului statului de a ști ce face populația, de a-i ține evidența. Mai mult, deși domiciliul este un element care depinde aproape exclusiv de mijloacele socio-economice ale fiecărui individ, domiciliul, și nu Codul Numeric Personal, reprezintă principiul fundamental de evidență a populației, evidență ce se face prin cartea de identitate. Cu alte cuvinte, conform legii, am acces la carte de identitate (cel puțin carte de identitate care nu e provizorie, cum vom vedea mai jos) dacă-mi permit un domiciliu sau cunosc pe cineva care-și permite și e dispus să mă ajute (proprietate personală, închiriere, persoană luată în spațiu, etc...).

Actul de identitate se eliberează de către serviciul public comunitar de evidență a persoanelor de la locul de domiciliu sau reședință a persoanei fizice.⁵ Documentele necesare pentru acest proces sunt: o cerere de eliberare a cărții de identitate completată pe un formular tip, alături de dovada numelui de familie și prenumelui, datei de naștere, statutului civil, cetățeniei române, **adresei de domiciliu** și după caz, a adresei de reședință.⁶

În mod concret, pentru a obține actul de identitate, dovada domiciliului sau reședinței se poate face cu unul dintre următoarele documente:

- a) acte încheiate în condițiile de validitate prevăzute de legislația română în vigoare, privind titlul locativ;
- b) declarația scrisă a găzduitorului, persoană fizică sau juridică, de primire în spațiu însoțită de unul din documentele prevăzute la lit. a) sau, după caz, la lit. d);

⁵ Art. 14, al. 1. Din OUG 97/2005.

⁶ Art. 15, al. 1 și 2 din OUG nr. 97/2005.

c) declarația pe propria răspundere a solicitantului, însoțită de nota de verificare a polițistului de ordine publică, prin care se certifică existența unui imobil cu destinație de locuință și faptul că solicitantul locuiește efectiv la adresa declarată, pentru persoana fizică ce nu poate prezenta documentele prevăzute la lit. a) și b); d) documentul eliberat de autoritatea administrației publice locale, din care să rezulte că solicitantul sau, după caz, găzduitorul acestuia figurează înscris în Registrul agricol cu imobil cu destinație de locuință;

e) actul de identitate al unuia dintre părinți sau al reprezentantului său legal ori actul de încredințare, însoțit, după caz, de unul din actele prevăzute la lit. a)-d), în cazul minorilor care solicită eliberarea unui act de identitate⁷.

În aparență toate aceste aspecte sunt ușor de îndeplinit, cu condiția să nu faci parte dintr-un grup vulnerabil, care, spre exemplu, nu-și permite un domiciliu. În această situație, pentru a obține actul de identitate, ai la dispoziție doar cartea de identitate provizorie. **Cartea de identitate provizorie, cu valabilitate de maxim un an,⁸ se eliberează, printre altele, în cazul în care solicitantul nu prezintă toate documentele necesare în vederea eliberării cărții de identitate.⁹**

De asemenea, în ceea ce privește minorul, domiciliul său este la părinți sau la reprezentantul legal sau la persoana fizică sau juridică căreia îi este încredințat în plasament. Domiciliul este la centrul de plasament dacă părinții nu sunt cunoscuți sau nu pot fi identificați.¹⁰ Legea nu reține nicio soluție specifică pentru minorii care au împlinit vârsta de 14 ani, dar în cazul cărora părinții (reprezentații legali) ai acestora nu pot să facă dovada domiciliului. Putem prin urmare să considerăm că și în acest caz soluția este un act de identitate provizoriu, valabil pentru maxim un an de zile. Această situație este dăunătoare pentru minor, minor care altminteri, până la împlinirea vârstei de 14 ani se bucura pe deplin de recunoașterea în întregime a dreptului la identitate în baza certificatului de naștere.

⁷ Art. 28 din ORDONANȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI Nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români.

⁸ Art. 20, al. 1, lit. a) din OUG nr. 97/2005

⁹ Art. 20, al. 1, lit. a), OUG 97/2005.

¹⁰ Art. 27, al. 2 și 4, din OUG 97/2005.

Așadar, există într-adevăr o soluție pe care statul o aduce pentru persoanele defavorizate, care nu au posibilitatea de a prezenta dovada de domiciliu, însă e o soluție precară: termenul de valabilitate a acestui document, așa cum menționăm, nu poate fi mai mare de un an, marja de apreciere a valabilității documentului care se află la dispoziția autorităților statului fiind foarte mare: între o lună și un an.

În aceste cazuri, în care persoanele nu au un domiciliu, sau nu pot face dovada acestuia, dincolo de precizarile de mai sus legate de maniera prin care se face dovada domiciliului, normele de punere în aplicare a OUG 97/2005 detaliază în legătură cu eliberarea cărții de identitate provizorii și felul în care se vor consemna datele pe ea. Rezultă din reglementare că va deveni evident pe cartea de identitate faptul că persoanele nu au unde să stea, sau nu pot face dovada că stau unde stau în mod legal:

Art. 73

- (1) Pentru a se evidenția situația de fapt, în cartea de identitate provizorie, rubricile “Motivul eliberării” sau, după caz, “Domiciliu” se completează după cum urmează:
 - b) “lipsă locuință” – pentru persoanele din categoria celor lipsite de adăpost, care nu pot declara adresa unui imobil cu destinație de locuință;
 - c) “lipsă dovada adresei de domiciliu” – pentru persoanele care locuiesc într-un imobil cu destinație de locuință și nu pot prezenta documentul cu care să facă dovada adresei de domiciliu;
- (2) Pentru situația prevăzută la alin. (1) lit. b), la rubrica “Domiciliu” se înscrie localitatea sau, după caz, sectorul municipiului București, unde a fost identificată persoana, la data eliberării actului de identitate, ca urmare a solicitării celui în cauză, a instituțiilor cu atribuții în domeniul protecției sociale, sau a poliției.
- (3) Pentru situația prevăzută la alin. (1) lit. c) în cartea de identitate provizorie, la rubrica “Domiciliu”, se înscrie adresa la care solicitantul declară că locuiește efectiv.¹¹

Actul de identitate provizoriu are o valoare semnificativ mai redusă raportat la o carte de identitate cu valabilitate obișnuită. Înțelegem că aceste documente provizorii sunt o excepție de la regula generală - realizată întocmai pentru a sprijini persoanele care nu dețin toate documentele

¹¹ Hotărârea Nr. 1375/2006 pentru aprobarea normelor metodologice din 4 octombrie 2006 de aplicare unitară a dispozițiilor legale privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români.

necesare pentru o carte de identitate - dar soluția este inadecvată, insuficientă și restrânge dreptul la identitate. În plus, pentru o persoană vulnerabilă, care, spre exemplu, trăiește pe străzi, sau care poate nu are resursele de cunoaștere și putere necesare pentru a interacționa cu birocrăția statului în condiții optime (ex. sunt analfabete), reînnoirea anuală a actului de identitate poate reprezenta un proces prea complicat, și în orice caz disuasiv.

Așadar, obligativitatea dovezii domiciliului sau reședinței îngreșează accesul la un act de identitate de lungă durată unei persoane care este vulnerabilă din perspectivă locativă cel puțin. În practică, o persoană săracă (și de multe ori vulnerabilă și din alte perspective) trebuie să se confrunte și cu o stare provizorie a recunoașterii existenței sale de către statul român, cu tot ce decurge din aceasta. Având în vedere faptul că prezentarea actului de identitate reprezintă o necesitate aproape permanentă în relații esențiale: pentru angajare, la spital, la școală, actul provizoriu de identitate are potențialul de a spori discriminarea, indicând imediat starea de vulnerabilitate, și în acest fel sporind forța cercului vicios al sărăciei prin adăugarea cercului vicios al discriminării. Pentru a exemplifica, o persoană cu carte de identitate provizorie va avea o credibilitate mult scăzută în fața unor posibili angajatori, instituții publice, bănci sau persoane care oferă spațiu pentru închiriat.

O altă componentă ce denotă o reglementare inadecvată a situației persoanelor aflate în imposibilitatea de a face dovada unui domiciliu este, dincolo de actul de identitate ce este doar provizoriu, și faptul că, cel puțin cei aflați în situația de a nu avea efectiv o locuință, nu au o adresă de domiciliu la care să primească corespondență sau eventuale ajutoare sociale.

Considerăm util, din această perspectivă, a face comparația cu reglementările franceze, cu care legislația românească se aseamănă în multiple aspecte. Așadar, și în Franța, pentru a obține un act de identitate este necesar domiciliul.¹² Filozofia este însă diferită, și reflectă o perspectivă democratică a preocupării pentru posibilitatea efectivă de exercitare a drepturilor fundamentale de către toate persoanele. Astfel, Codul de acțiune socială și al familiilor, Cartea a II-a privind Diferite forme de ajutor și acțiuni sociale, Titlul VI privind Lupta împotriva sărăciei și excluziunilor, Capitolul IV privind Domiciliul, Secțiunea I privind Dreptul la domiciliu, Art. 264-1 prevede: “Pentru a putea pretinde serviciile sociale

¹² Service-Public.fr, *Demande d'un titre d'identité: quell justificatif de domicile?*, disponibil la: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14807> (accesat la 18.11.2015)

acordate prin lege, regulament și convenționale, pentru exercițiul drepturilor civile care le sunt recunoscute prin lege, cât și pentru obținerea unei cărți de identitate, pentru înscrierea pe listele electorale sau pentru ajutorul judiciar, persoanele fără domiciliu stabil trebuie să aibă domiciliul fie pe lângă un centru comunal sau intercomunal de acțiune socială, fie pe lângă un organism autorizat în acest sens.” În completare, Art 264-3 prevede: “Absența unei adrese stabile nu poate să-i fie imputată unei persoane pentru a-i refuza exercitarea unui drept, a unei prestații sociale sau a accesului la un serviciu garantat prin lege, cu precădere în materie bancară și poștală, atâta timp cât posedă o atestare validă.” (atestare a domiciliului de către entitățile menționate la Art. 264-1)¹³ Autoritățile franceze informează și că persoana care se află în situația de a cere domiciliu la autorități nu va avea acest lucru menționat în cartea de identitate. Mai precis, va fi menționată doar adresa centrului communal sau a organizației neguvernamentale (de obicei acestea sunt organismele la care face referire legea) autorizată.¹⁴ Astfel se evită identificarea persoanei ca fiind vulnerabilă din perspectiva domiciliului.

Spre deosebire de Franța, în România, problema inexistenței unui domiciliu, înțeles ca și loc unde poate fi găsită persoana (adică parte din esența dreptului la domiciliu), pentru o persoană fără adăpost în principal, se află în suspensie din perspectiva unei soluții legislative. Spre deosebire de Legea franceză, Legea asistenței sociale din România, deși asumă persoanele fără adăpost ca fiind printre ținutele sale, nu ia în considerare în vreun fel problema actelor de identitate, și în general, deși e o lege nouă, îi lipsește în opinia noastră filozofia centrată pe exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, definește persoanele fără adăpost de o manieră destul de exhaustivă, drept “o categorie socială formată din persoane singure ori familii care, din motive singular sau cumulate de ordin social, medical, financiar-economic, juridic ori din cauza unor situații de forță majoră, trăiesc în stradă, locuiesc temporar la pieteni sau cunoscuți, se află în incapacitate de a susține o locuință în regim de închiriere ori sunt în risc de evacuare, se află în instituții sau penitenciare de unde urmează ca, în termen de 2 luni, să fie externate, respective eliberate și nu au domiciliu ori

¹³ Textul articolelor în limba franceză, aici: <http://bit.ly/1Mm4vwK> și <http://bit.ly/211WtAQ>

¹⁴ Service-Public.fr, *Demande d'un titre d'identité: quell justificatif de domicile?*, disponibil la: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14807>

reședință”.¹⁵ În ceea ce privește serviciile acordate persoanelor fără adăpost, acestea au ca scop “asigurarea de găzduire pe perioadă determinată, asociată cu acordarea unor servicii de consiliere și de reinsertie sau reintegrare socială, în concordanță cu nevoile individuale identificate”.¹⁶ Singura obligație, formulată ca atare, pe care am identificat-o față de persoanele fără adăpost este: “pentru persoanele care trăiesc în stradă, autoritățile administrației publice locale au obligația de a organiza adăposturi de urgență pe timp de iarnă”.¹⁷ Merită menționat și faptul că finanțarea serviciilor sociale, conform aceleiași legi, și într-o țară în care lipsa banilor e poate cel mai invocat motiv pentru lipsa de finanțare a sistemului social, se realizează în funcție de o listă de priorități stabilită prin lege (și nu în funcție de un standard minim obligatoriu și apoi de situația concretă, ce poate fi foarte diversă în cazul fiecărei situații locale în parte), persoanele fără adăpost fiind pe ultimul loc.¹⁸

3. Grupuri afectate

Problema lipsei actelor de identitate apare din datele pe care le avem până în prezent la persoanele fără adăpost, și într-o proporție mai mare decât în rândul populației majoritare în rândul minorității rome. Ambele grupuri sunt vulnerabile și de multe ori se suprapun.

În înțelegerea UE, persoanele fără adăpost, se confruntă cu speranță redusă de viață, probleme de sănătate, discriminare, izolare și multiple bariere în încercarea de a accesa servicii publice de bază și alte beneficii¹⁹. Un studiu elaborat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (Banca Mondială) pentru Ministerul Muncii în vederea elaborării strategiei naționale pentru incluziune socială și reducerea sărăciei, identifică următoarele grupuri ca prezentând un risc major de lipsă a adăpostului sau condiții de trai precare, fără o intervenție locativă timpurie: Tinerii ce părăsesc instituțiile de tip rezidențial, persoanele ce riscă să fie evacuate din cauza restanțelor la plata chiriei și a utilităților, persoanele ce ies din spitale, din unitățile de psihiatrie și cele adresate persoanelor cu dizabilități, persoanele eliberate din penitenciare, victimele violenței în familie, persoanele vârstnice victime ale escrocheriilor imobiliare, persoanele dependente de droguri, locatarii caselor naționalizate retrocedate

¹⁵ Art. 6, lit. z) din Legea 292/2011.

¹⁶ Art. 58, alin. (1) din Legea 292/2011.

¹⁷ Art. 58, alin. (3) din Legea 292/2011.

¹⁸ Art 134, alin. (4) din Legea 292/2011.

¹⁹ European Commission – Employment, Social Affairs & Inclusion ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061.

foștilor proprietari (studiul menționează că deși există prevederi legislative pentru atribuirea unor locuințe sociale acestei ultime categorii de persoane, primăriile nu au fondul locativ necesar), victimele traficului de persoane, persoanele care ocupă ilegal spații și cele din locuințele improvizate.²⁰

Din cauza condițiilor dure de trai pentru persoanele fără adăpost, a sărăciei și vulnerabilității, apare destul de ușor un raport de corelare între o persoană fără carte de identitate și o persoană fără adăpost. De cele mai multe ori o persoană care nu deține o carte de identitate, din cauza lipsei posibilităților de dezvoltare educațională, profesională și financiară ajunge să locuiască pe străzi, iar unei persoane fără adăpost îi este cu atât mai greu să iasă din starea de persoană defavorizată în lipsa unei cărți de identitate. În cazul romilor, se adaugă și dezavantajul structural și istoric al excluziunii și marginalizării, ce a rezultat, proporțional la numărul romilor comparativ cu neromii, și într-o situație de sărăcie mult mai mare, combinată cu lipsa proprietății sau precaritatea proprietății (locuire inadecvată sau lipsa documentelor prin care să poată dovedi proprietatea).²¹

Nu am putut identifica o cifră oficială, făcută publică, a numărului persoanelor fără adăpost. Un grup de ONG-uri, care protestau pentru găsirea de soluții în cazul unei comunități evacuate, susțineau în 2014 că în București sunt aproximativ 5.000 de persoane fără adăpost.²² Tot această cifră de 5.000 de persoane fără adăpost a împins Danemarca la o Strategie națională pentru această categorie defavorizată.²³

Un element central al Strategiei pentru persoanele fără adăpost din Danemarca, a fost încercarea de a stabili cât mai devreme situația locuinței pentru a oferi siguranță, în defavoarea

²⁰ Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Document de analiză pentru elaborarea unui proiect de strategie națională și plan de acțiuni privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020), p 257, disponibil la: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/SI_Vol2_Background_DocTranslation.pdf.

²¹ Delia Niță, *Housing Conditions for Roma and Travelers, Romania*, Centrul de Resurse Juridice în calitate de punct focal național al Agenției UE pentru Drepturi Fundamentale, 2009, p. 11, disponibil la: http://www.crj.ro/userfiles/editor/files/RAXEN-Roma%20Housing-Romania_en.pdf.

²² România Curată, *Solidaritate cu persoanele fără locuințe din București. Scrisoare către Sorin Oprescu. Semnează-o și tu!*, 22,09,2014, disponibil la: <http://www.romaniacurata.ro/solidaritate-cu-persoanele-fara-locuinte-din-bucuresti-scrisoare-catre-sorin-oprescu-semneaz-o-si-tu/>

²³ Lars Benjaminsen, Rune Kanstrup, *The Danish National Homelessness Strategy – Experiences on Anchoring Interventions on Municipal Level* - ec.europa.eu/social.

locuințelor temporare. Este logic că o persoană cu un domiciliu provizoriu va rămâne într-o situație incertă, fără posibilitate de adaptare²⁴.

Strategia Danemarcei este construită în jurul unei viziuni pe termen lung, în care ajutorul oferit trebuie să corespundă nevoilor persoanei vulnerabile și de asemenea adăpostul trebuie să fie unul individualizat. Ea s-a construit pe ceea ce există deja și era implementat în principal la nivel local. Un document însemnat în acest sens este *Social Assistance Act (Legea Asistenței Sociale)*. Acesta conține reglementări cu privire la cazarea în adăposturi, funcționarea hostelurilor pentru persoane fără adăpost și de asemenea la suportul social oferit, unde și ONG-urile joacă un rol însemnat²⁵.

Asistența socială este necesară pentru o persoană fără adăpost. O situație stabilizată doar temporar și doar locativ, odată ce va fi încheiată întoarce beneficiarul la starea lui inițială. Concluzia pe care Danemarca o consideră ca fiind relevantă pentru țările care se confruntă cu această problemă este de mare însemnătate. Problematika persoanelor fără adăpost este complexă și dificilă și are nevoie de o responsabilizare a instituțiilor publice locale, care să lucreze mai apoi cu o rețea complexă de ONG-uri specializate în domeniul incluziunii sociale.²⁶ Strategia daneză este considerată un model de bună practică și folosită drept exemplu la nivel european.²⁷

Persoanele fără adăpost au vulnerabilități multiple care se alimentează reciproc și au nevoie de intervenții de sprijin pe mai multe planuri pentru a-și putea rezolva problemele cu care se confruntă. În niciun caz nu au nevoie de obstacole sau dezavantaje suplimentare care îi lasă în situația de a nu avea acces la carte de identitate.

²⁴ Lars Benjaminsen, Rune Kanstrup, *The Danish National Homelessness Strategy – Experiences on Anchoring Interventions on Municipal Level* - ec.europa.eu/social.

²⁵ Lars Benjaminsen, Rune Kanstrup, *The Danish National Homelessness Strategy – Experiences on Anchoring Interventions on Municipal Level* - ec.europa.eu/social.

²⁶ Lars Benjaminsen, Rune Kanstrup, *The Danish National Homelessness Strategy – Experiences on Anchoring Interventions on Municipal Level* - ec.europa.eu/social

²⁷ European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion, *Peer-review in Denmark: sustainable ways of preventing homelessness*, disponibil la:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=1884&furtherNews=yes>.

Cazuri Asociația Carusel:

1. B., 31 ani, și-a pierdut atât actele de identitate (cartea de identitate provizorie), cât și de stare civilă (certificat de naștere). B. stă în București, unde lucrează ca "parcagiu" însă actele sale de identitate fuseseră emise la o adresă dintr-o localitate din afara Bucureștiului. În momentul în care a încercat să-și refacă actele de identitate, B. s-a reîntors în localitatea unde a avut ultimul domiciliul. Acolo, pentru eliberarea cărții de identitate, Biroul de Evidența Populației i-a solicitat o adeverință de la primărie, însă lucrătorii din primărie i-au cerut să plătească toate amenzile pe care acesta le primise lucrând ca "parcagiu" în București, pentru a-i elibera adeverința. Pentru că acesta nu dispune de bani pentru a-și plăti amenzile, lucrătorii din primărie nu i-au eliberat adeverința. În momentul în care B. a avut nevoie de servicii medicale, acesta nu s-a putut prezenta la o unitate medicală din cauza lipsei oricărui act care să-i ateste identitatea.

2. L., în vârstă de 12 ani nu a fost înregistrată la naștere din cauza faptului că mama sa nu avea acte de identitate valabile la momentul nașterii, iar tatăl nu s-a prezentat la spital. Mama și-a refăcut actele de identitate după mai mult de un an de la nașterea lui L. Având în vedere că legislația națională prevede faptul că orice naștere nedeclarată în primul an trebuie apoi să treacă printr-un proces de înregistrare tardivă ce implică o hotărâre judecătorească,²⁸ adică un proces destul de dificil, mama nu a avut cunoștințele necesare astfel încât să demareze acest proces. Până la vârsta de 12 ani L. nu a fost înregistrată legal, ea nevând cod numeric personal, deci nu a avut posibilitatea de a accesa niciun serviciu (medical, educațional etc.).

Asociația Carusel este o organizație neguvernamentală din București care acordă sprijin celor mai vulnerabile persoane, propunându-și îmbunătățirea calității vieții acestora. Printre grupurile cu care lucrează Carusel se regăsesc și persoanele care trăiesc în stradă sau care provin din medii dezavantajate socio-economic, Carusel sprijinind cu precădere persoanele consumatoare de droguri și alcool, cele care practică sexul comercial sau care au parteneri sexuali multipli; și în general persoanele care se află la risc de îmbolnăvire, marginalizare și excluziune socială.

Strategia daneză precizează că trebuie de asemenea să fie realizată și o analiză temeinică asupra imobilelor cu destinația de locuință, câte dintre acestea sunt disponibile pentru închiriat și care este chiria. Relevanța acestei analize este dată de faptul că lipsa unei chirii convenabile și accesibile va duce la un număr mare de persoane fără adăpost²⁹, situație care poate duce mai departe în cazul românesc la un număr mare de persoane fără carte de identitate fiindu-le mai dificil a obține cartea de identitate sau având doar o carte de identitate provizorie, din cauza lipsei unui domiciliu.

²⁸ Art. 18 din Legea 119/1996 cu privire la actele de stare civilă

²⁹ Lars Benjaminsen, Rune Kanstrup, *The Danish National Homelessness Strategy – Experiences on Anchoring Interventions on Municipal Level* - ec.europa.eu/social.

Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2015-2020) din România, deși oferă anumite date privind situația persoanelor fără adăpost (aproape 90% se află în municipii și orașe, o treime în București și “unul din zece oameni ai străzii sunt copii”), nu oferă o cifră totală, recunoscând că aceasta nu există, și că cifrele din recensământ (aprox 1500 de persoane) sunt în unele estimări și de 10 ori mai mari. Strategia își propune “evaluarea dimensiunii populației fără adăpost din toate marile orașe”.³⁰ Planul de acțiune la strategie adaugă și intenția de a monitoriza “dinamica problematicei” persoanelor fără adăpost, având drept acțiune specifică, printre altele: “Stabilirea unei clasificări a persoanelor fără adăpost potrivit cronologiei acestei stări (durata de timp în care persoana a fost fără adăpost), cauza și efectele sale și nevoile de intervenție”.³¹ Strategia nu include însă tema actelor de identitate în legătură cu persoanele fără adăpost, vulnerabilitatea în acest sens nefiind menționată. Rămâne de asemenea și ca implementarea acestei strategii să fie finanțată, componenta finanțării rămânând incertă, ea nefiind estimată și prevăzută, deci și aprobată în strategie, ceea ce lasă acest document la nivelul unei declarații de bune intenții, implementarea ei, deși e un act normativ, depinzând în continuare de noi și noi decizii de finanțare. Pentru perioada 2015-2017, Strategia în discuție își propune o serie de 9 intervenții cheie, o bună parte având de-a face cu pregătirea implementării strategiei/crearea de instrumente. Pentru acestea, ar trebui să se creeze planuri operaționale de implementare care să includă și sursele de finanțare.³² Nota de fundamentare nu menționează niciun impact financiar al strategiei asupra bugetului consolidat pe următorii 5 ani, menționând că, dacă până în 2017 se va depăși bugetul alocat/previzionat pentru Ministerul muncii, se va apela la fondurile structurale. Mai menționează și faptul că bugetul previzionat pentru 2016-2017 include majorarea cheltuielilor pentru măsurile din domeniul beneficiilor de asistență socială, care nu includ, evident, decât o parte a cheltuielilor necesare pentru implementarea strategiei.³³

³⁰ Strategia Națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2015-2020) aprobată prin H.G. 385/2015, pp. 62-63, disponibilă la: <http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-sn-is-rs.pdf> .

³¹ Planul strategic de acțiuni pentru perioada 2015-2020 la Strategia Națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2015-2020) aprobată prin H.G. 385/2015, pct. 6.3.1., p. 55, disponibil la: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-sn-is-rs_ps.PDF .

³² Strategia Națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2015-2020) aprobată prin H.G. 385/2015, pp. 83-85, disponibilă la: <http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-sn-is-rs.pdf> .

³³ Notă de Fundamentare pentru HG pentru aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020 și Planul strategic de acțiuni pentru perioada 2015-2020, disponibilă la: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-NF-HG_sn-is-rs.PDF .

După cum menționam, un alt grup vulnerabil despre care trebuie discutat atunci când ne referim la persoanele fără acte de identitate sunt persoanele de etnie romă fără acte de identitate, (cărora de multe ori le lipsesc și actele de stare civilă sau de proprietate pentru locuința pe care o au). Asigurarea actelor de identitate pentru romii care se află în această situație este un obiectiv al Strategiei pentru incluziunea romilor. Nu există însă date cu privire la câți romi nu au acte de identitate, și nici date privind cauzele care au dus/duc la situația în care romii nu au acte de identitate în diferite situații concrete urmate de strategii de eliminare a acestor cauze.

Pe data de 14 ianuarie 2015, a fost adoptată *Strategia României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020*³⁴. Este a treia strategie cu acest scop (după cea din 2001 și cea din 2011 pe care cea din 2015 o revizuieste).

Principalele domenii de interes sunt: educația, ocuparea, sănătatea, locuirea, cultura și serviciile sociale. Lipsa actelor de identitate este o problemă importantă pentru orice persoană și cu atât mai mult când apare proporțional la o comunitate etnică mai mult decât la alta, sau la cea majoritară, fiind un indicator cel puțin al vulnerabilității. Implicațiile sunt majore: de la neînregistrarea copiilor și lipsa de vaccinare a acestora, la dificultăți în a beneficia de servicii de tipul asigurărilor de sănătate, sau de înscrierea la școală, angajare etc.

Deși menționată, lipsa actelor de identitate nu este însă o preocupare majoră în cadrul noii strategii guvernamentale, ea apărând la capitolul F, Infrastructură și servicii sociale, ca fiind obiectivul c) de urmărit:

“continuarea procesului de identificare a persoanelor fără certificate de stare civilă și fără acte de identitate în vederea înregistrării în registrele de stare civilă a actelor și faptelor de stare civilă aferente acestora, precum și procurării certificatelor de stare civilă și a actelor de identitate”.

Alte mențiuni care au relevanță pentru problema obținerii actelor de identitate sunt legate de lipsa unui domiciliu, sau mai precis de imposibilitatea de a face dovada domiciliului, și sunt incluse la capitolul D, Locuire și mica infrastructură:

³⁴ Aprobata prin Hotărârea de Guvern Nr. 18/2015 .

“înregistrarea sistematică gratuită a proprietăților în sistemul informatic integrat de cadastru și carte funciară (cu atenție pentru grupurile vulnerabile și cetățenii români aparținând minorității rome)” (punctul 9)

“campanii de informare și sensibilizare publică cu scopul înștiințării cetățenilor (cu atenție specială pentru grupurile vulnerabile și cetățenii români aparținând minorității rome) cu privire la desfășurarea lucrărilor de înregistrare sistematică a proprietăților, beneficiile ce decurg și modul de implicare a deținătorilor de proprietăți din zona respectivă” (punctul 10)

“participarea grupurilor vulnerabile și a cetățenilor români aparținând minorității rome în cadrul procesului de înregistrare sistematică a proprietăților”(punctul 11).

Apar incluși în aceeași strategie și un număr de indicatori, sub forma unor rezultate intermediare, pentru anul 2016 și a unor rezultate finale, pentru anul 2020.

În legătură cu problematica noastră, Strategia menționează următorii indicatori:

La capitolul F, Infrastructură și servicii sociale, sunt menționate 10 campanii de informare și control metodologic la serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, ca rezultat intermediar până în 2016, respectiv tot un număr de 10 campanii până în 2020. Responsabil pentru organizarea acestor campanii este Ministerul Administrației și Internelor. Indicatorul este explicat și elucidat în Anexa I ce cuprinde planul de măsuri, unde măsura aferentă indicatorului este: “Intensificarea activităților privind cunoașterea problematicii cetățenilor români aparținând minorității rome în scopul înregistrării în evidențele stării civile, precum și în vederea eliberării certificatelor de stare civilă și ale actelor de identitate”. Se precizează că nu e nevoie de alocări bugetare suplimentare. (Subcapitolul 6, Secțiunea 3) De vreme ce nu știm câți romi nu au acte de identitate, evident că nu există nici ținte în sensul de număr de persoane cărora li se vor elibera actele de stare civilă și de identitate, iar strategia nu-și propune obiectivul eradicării fenomenului persoanelor care nu au acte de identitate.

În legătură cu înregistrarea sistematică gratuită a proprietăților, strategia prevede simplificarea procedurii până în 2016, precum și creșterea numărului de proprietăți înregistrate gratuit, dar și a numărului de persoane care au înțeles beneficiile ce decurg din înregistrarea gratuită a proprietăților (Subcapitolul 4. D. Locuire și mica infrastructură, punctele 11-13). Responsabilitatea, așa cum arată

planul de măsuri (Anexa I , Subcapitolul 4, D, punctele 5 și 6), ar fi la Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, fără a fi prevăzut un buget suplimentar pentru această activitate. Nici în legătură cu precaritatea locuirii romilor, inclusiv din perspectiva siguranței legale a locuinței, nu avem o situație statistică și descriptivă la nivel național deși avem o strategie pentru incluziunea romilor din 2001, Strategia actuală propunându-și ca indicator: “Elaborarea lucrării ‘Analiză privind așezările informale din România – evaluarea situației actuale în vederea formulării unor reglementări și instrumente de intervenție’ – studiu care participă la fundamentarea strategiei naționale a locuirii.” (Subcapitolul 4. D. Locuire și mica infrastructură, punctul 3.)

Ca parte a mecanismului de monitorizare în cadrul Strategiei din 2011, Birourile Județene din cadrul Prefecturilor raportau semestrial către ANR, modul de implementare a Strategiei.

Astfel, conform ultimului raport publicat de Agenția Națională pentru Romi privind implementarea Strategiei pentru incluziunea romilor, există o activitate permanentă de identificare și înregistrare a romilor la nivelul Ministerului Administrației și Internelor. Astfel, în 2013 au fost eliberate 4611 acte de identitate. Nu apar date privind câte persoane ar mai fi de înregistrat, și pare că fenomenul persoanelor care din diferite motive nu mai au acte de identitate sau nu se înregistrează este de asemenea un fenomen continuu, de vreme ce nu avem studiate cauzele sau măsuri care să adreseze aceste cauze.³⁵ Conform unui alt raport efectuat de Agenția Națională pentru Romi, în anul 2014 au fost emise undeva între 12.000-13.000 de acte de identitate (cifrele nu includ întotdeauna doar actele de identitate) în 13 județe (celelalte județe nu raportează activități de emiteră a actelor de identitate). Din nou, activitatea de identificare a persoanelor fără acte de identitate pare a fi una continuă, obiectivul fiind legalizarea, nu și înțelegerea și eliminarea cauzelor care aduc persoanele fără acte de identitate în situația de a nu le avea.³⁶

³⁵ Agenția Națională pentru Romi, *Analiza implementării Strategiei Guvernului Nr. 1.221/2011*, p. 20, disponibilă la: <http://www.anr.gov.ro/docs/Site2015/ANR/Strategia/Analiza%20stadiului%20implement%C4%83rii%20strategiei%20guvernamentale%20pentru%20romi%20adoptat%C4%83%20prin%20HG%20nr%201221%20din2011.pdf>

³⁶ Agenția Națională pentru Romi, *Raport sinteză de progres privind stadiul implementării la nivel județean al Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității romilor pe anul 2014*, raport transmis Centrului de Resurse Juridice ca urmare a unei solicitări de informații publice prin Adresa ANR nr. 2182/21.09.2015.

Maniera în care staul român abordează problema lipsei actelor în cazul romilor, adică identificarea celor fără acte și legalizarea doar într-un număr de județe și fără a combate fenomenul în sine care duce la apariția situațiilor în care actele ajung să nu existe deci la continuarea fenomenului în sine, mai precis lipsa abordării integrate a vulnerabilității, denotă în opinia noastră o formă generalizată și cu rădăcini adânci de rasism instituționalizat.

Concluzie:

Statul român înțelege rolul actelor de identitate ca instrument de evidență a populației și mai puțin drept un instrument indispensabil pentru exercitarea de către individ a dreptului la identitate și prin el a celorlalte drepturi și libertăți fundamentale. E în primul rând nevoie de o schimbare de paradigmă. Aceasta trebuie să vină în consonanță cu o schimbare mai amplă a filozofiei rolului statului în relație cu persoana vulnerabilă în general, și în paralel cu voința reală de a elimina discriminarea și prejudecata de orice fel din cultura instituțională (atât din cea care duce la legislație și politici inadecvate cât și din cea care implementează politici și măsuri pentru cei vulnerabili) românească.

Solicităm găsirea de soluții adecvate pentru persoanele fără posibilitatea de a face dovada domiciliului care să includă asigurarea unui domiciliu nominal fie la ONG-uri acreditate pentru acest lucru, fie la centre de asistență socială ale statului, după modelul francez prezentat mai sus.

Solicităm eliminarea cărții de identitate provizorii și asigurarea unei cărți de identitate obișnuite pentru toți cetățenii, cu soluții de tipul celor anterior menționate pentru cei care nu pot face dovada domiciliului.

Solicităm efectuarea unor cercetări asumate de Guvern care să ofere o imagine detaliată la nivel național cu privire la cauzele care duc la lipsa actelor de identitate și de stare civilă, numărul persoanelor care se află în această situație, măsuri a fi luate pentru a remedia situația, instituții responsabile, buget aferent alocat, indicatori clari, un termen de implementare cât mai apropiat și obiectivul explicit al eradicării fenomenului, inclusiv printr-o strategie de servicii integrate care să abordeze persoanele fără adăpost sau care trăiesc în locuințe precare.

Contacte :

Laura Lăzărescu, ARAS, Filiala Timișoara, laura.lazarescu.edu@gmail.com, +40 721 922 677

Delia Niță, Manager Program Antidiscriminare, Centrul de Resurse Juridice, delia@crj.ro, +40 729
120 383

Asociația SASTIPEN, office@sastipen.ro, +4 021 456 0321

Ana Mohr, Director de program, Asociația Carusel, ana.mohr@carusel.org, +40 314 257 897

Material elaborat în anul 2015, în cadrul proiectului "Monitorizarea drepturilor omului prin mecanisme internaționale" finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România, www.fondong.fdsc.ro și implementat de Centrul de Resurse Juridice. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția granturilor SEE 2009-2014.

Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org.

La elaborarea documentului au participat : ARAS Filiala Timișoara, Asociația Sastipen, Asociația Carusel, și Centrul de Resurse Juridice.