

## Introducere

În România există deja un spectru larg de politici, programe și intervenții sectoriale care vizează reducerea sărăciei și excluziunii sociale. Eficacitatea acestora este însă limitată de finanțarea insuficientă, coordonarea deficitară, precum și lipsa de echilibru între beneficii și servicii sociale. Având în vedere corelarea puternică a sărăciei cu excluziunea socială,<sup>1</sup> combaterea acestor fenomene necesită o schimbare de paradigmă centrată pe dezvoltarea serviciilor sociale și coordonarea intervențiilor la toate nivelurile. În acest context, cercetarea de față se concentrează pe analiza stării de fapt și recomandări de politici care vizează dezvoltarea serviciilor sociale.<sup>2</sup>

Din multitudinea de servicii sociale existente, prezentul raport se ocupă de locuirea socială. Studiul<sup>3</sup> este organizat în patru capitole. Primul capitol pune în discuție locuirea socială ca un drept fundamental. Al doilea capitol prezintă politicile de locuire socială în Europa și în România. Capitolul include patru secțiuni<sup>4</sup> care într-o primă versiune au făcut parte din referatul de doctorat „Locuire socială în context: Politici și oameni”

---

<sup>1</sup> "Excluziunea socială se referă la factorii multipli și schimbători care au ca efect excluderea oamenilor de la participarea la interacțiunile sociale normale, practicile și drepturile societății moderne. Sărăcia este unul dintre cei mai evidenți factori de acest tip, însă excluziunea socială se referă de asemenea la drepturi deservite inadecvat de locuire, educație, sănătate și acces la servicii. Excluziunea socială afectează indivizi și grupuri, în special în funcție de mediile de rezidență (rural /urban) atunci când apar forme de discriminare și segregare; excluziunea socială evidențiază deficitele infrastructurii sociale și riscul creării și consolidării unei societăți scindate, cu două fețe" (Comisia Comunităților Europene, 1993: 1).

<sup>2</sup> Serviciile sociale, conform Legii 292/2011 privind asistența socială (articolul 27/1), reprezintă activitatea sau ansamblul de activități realizate pentru a răspunde nevoilor sociale, precum și celor speciale, individuale, familiale sau de grup, în vederea depășirii situațiilor de dificultate, prevenirii și combaterii riscului de excluziune socială, promovării incluziunii sociale și creșterii calității vieții.

<sup>3</sup> Acest studiu este un raport de cercetare realizat în cadrul Institutului de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, în cursul anului 2016.

<sup>4</sup> Aceste secțiuni sunt 2.1, 2.2, 2.3 și 2.8.

realizat în 2016 de Georgiana Blaj (Neculau).<sup>5</sup> Capitolul al treilea coboară de la nivelul cadrului național de politici și programe aferente sectorului locuirii la nivel local, căci autoritățile locale dețin și gestionează efectiv fondul de locuințe pentru grupurile sărace și vulnerabile (locuințele cu caracter social). Astfel, capitolul 3 are în vedere strategiile locale și fondurile disponibile pentru întreținerea și dezvoltarea stocului existent de locuințe cu caracter social. În final, capitol 4 recapitulează principalele concluzii și recomandări pentru îmbunătățirea serviciilor de locuire socială în România și punerea efectivă în practică a dreptului fundamental la locuire adecvată, mai ales pentru populația săracă și vulnerabilă.

## 1. Locuirea adecvată ca un drept fundamental

Accesul la locuire adecvată reprezintă un drept universal recunoscut pentru prima dată în Declarația Universală a Drepturilor Omului unde se afirmă că „orice om are dreptul la un standard de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare”,<sup>6</sup> ca parte a dreptului la un standard de trai adecvat. De la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului în 1948, locuirea, ca un drept fundamental, este recunoscută și re-afirmată de multiple documente internaționale<sup>7</sup> fie dintr-o perspectivă generalistă,<sup>8</sup> fie cu focus pe respectarea drepturilor omului în cazul a diferite grupuri specifice, cum ar fi femeile,<sup>9</sup> copiii,<sup>10</sup> indigenii,<sup>11</sup> migranții pentru muncă și familiile lor<sup>12</sup> sau persoanele cu dizabilități.<sup>13</sup> (Națiunile Unite, 2014)

---

<sup>5</sup> Teza de doctorat: *Locuirea socială în România*, coord. Prof. Dr. Liviu Chelcea, Universitatea din București, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială.

<sup>6</sup> Națiunile Unite, 1948, art. 25.

<sup>7</sup> O listă detaliată a instrumentelor și documentelor privind dreptul la locuire adecvată poate fi consultată în Anexa 1.

<sup>8</sup> Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (art. 11).

<sup>9</sup> Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor din 1979 (art. 14 (2) și 15 (2)).

<sup>10</sup> Convenția privind Drepturile Copilului din 1989 (art. 16 (1) și 27 (3)).

<sup>11</sup> Convenția nr. 169 a Organizației Internaționale a Muncii din 1989 referitoare la populațiile indigene și tribale din țările independente (art. 14, 16 și 17).

Locuirea adecvată este văzută ca o premisă pentru exercitarea și accesarea altor drepturi fundamentale și asigurarea unei vieți demne. Încălcarea acestui drept poate atrage după sine limitări în accesarea unor drepturi universale precum dreptul la muncă, sănătate, securitate socială, vot, intimitate sau educație și poate fi, la rândul său, afectat de nerespectarea acestora. Din acest motiv, în multe documente programatice<sup>14</sup> dreptul la locuire adecvată nu este stipulat ca atare, ci derivă din asigurarea altor drepturi cum ar fi cel la intimitate, dreptul la proprietate și posesie sau dreptul de a proteja familia.

La nivel internațional *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*,<sup>15</sup> este recunoscut și acceptat ca fiind principalul instrument pentru protejarea și încurajarea respectării dreptului la locuire adecvată și este utilizat ca referință în interpretarea dreptului la locuire în alte instrumente pe tema drepturilor omului. Articolul 11 discută dreptul fiecărei persoane de a avea un standard de viață adecvat pentru ea și familia ei, incluzând aici, mâncare adecvată, îmbrăcăminte și locuire, precum și îmbunătățirea continuă a condițiilor de trai (Națiunile Unite, 1966, art.11).

Mai mult decât atât, prin *General comment no. 4* (Națiunile Unite, 1991), sunt definite și aspectele care fac ca un adăpost să poată fi considerat locuință adecvată. Sunt avute în vedere:

**(a)** securitatea locuinței, în sensul dreptului legal de utilizare a locuinței respective care oferă protecție împotriva evacuărilor forțate sau a unor altor tipuri de amenințări;

**(b)** disponibilitatea serviciilor, materialelor, facilităților și a infrastructurii în sensul acoperirii nevoilor ce țin de sănătate, securitate, confort și nutriție. Acest criteriu include accesul la apă potabilă, energie pentru gătit,

---

<sup>12</sup> Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și ale familiilor acestora din 1990 (art. 43 (1)(d)).

<sup>13</sup> Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități din 2006 (art. 9 și 28).

<sup>14</sup> Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 1950, Carta socială europeană din 1961, Convenția americană privind drepturile omului din 1969, Carta africană a drepturilor omului și popoarelor din 1981 etc.

<sup>15</sup> Cu comentariile generale ale *Human Rights Office of the High Commissioner* pe document, în special *General comment No. 4* (1991) privind dreptul la locuire adecvată (E/1992/23) și *General comment No. 7* (1997) privind dreptul la locuire adecvată: evacuările forțate (E/1998/22, annex IV).

încălzire și iluminat, facilități de sanitație și spălare, depozitarea mâncării, managementul deșeurilor, canalizare, servicii de urgență;

(c) accesibilitatea locuinței pentru toți indivizii, inclusiv pentru cei mai defavorizați astfel încât satisfacerea nevoilor de bază să nu fie amenințată sau compromisă;

(d) adecvarea locuinței pentru desfășurarea activităților zilnice în siguranță și pentru protejarea locuitorilor săi de frig, umezeală, ploaie, căldură, vânt sau alte aspecte care le-ar putea periclita sănătatea;

(e) accesibilitate din perspectiva costurilor asociate utilizării unei locuințe, în special în cazul grupurilor defavorizate (bătrâni, copii, persoane cu dizabilități, victime ale dezastrelor naturale etc.);

(f) poziționarea în relație cu serviciile sociale, medicale sau educaționale, sau cu locul de muncă;

(g) adecvarea culturală sau măsura în care locuința reflectă cultura unei persoane și/ sau îi permite manifestarea acesteia.

Dreptul la locuire adecvată presupune accesul la o locuință care să respecte criteriile de mai sus, însă nu se limitează doar la simpla posesie a unei locuințe, ci cuprinde multe alte drepturi și libertăți: protecție împotriva evacuărilor forțate și a distrugerii arbitrare a locuinței, protejarea intimității și a familiei, posibilitatea alegerii rezidenței și libertatea de mișcare, acces egal și non-discriminatoriu la locuire sau participare la luarea deciziilor referitoare la aspecte privind locuirea la nivel național sau comunitar (Națiunile Unite, 1991).

Toate statele membre ale UE au semnat și ratificat *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*. Acest fapt este deosebit de relevant în înțelegerea responsabilităților guvernelor în domeniul dreptului la locuire deoarece reprezintă și un mecanism de monitorizare sub forma de rapoarte pe care statele membre trebuie să le trimită Comitetului privind drepturile economice, sociale și culturale (Kolocek, 2013).

La nivel european și *Carta socială europeană* (CE, 1961, rev. 1996) garantează respectarea, de către toate statele membre, a drepturilor sociale și economice, incluzând aici dreptul la locuire adecvată (art. 31). Principalele elemente avute în vedere de *Carta socială europeană* în ceea ce privește

dreptul la locuire fac referire la adecvare ("să favorizeze accesul la locuință la un nivel adecvat"), prevenire și reducere a fenomenului persoanelor fără adăpost ("să prevină și să atenueze lipsa locuințelor în vederea eliminării progresive a acestei situații") și accesibilitate ("să facă accesibil costul locuinței pentru persoanele care nu dispun de resurse suficiente").

*Convenția europeană a drepturilor omului* (ECHR, 1950) include, de asemenea, dispoziții privind dreptul la locuință (art. 3 referitor la tratament degradant și art. 8 referitor la familie), care se suprapun cu prevederile Cartei. Elementul cheie în ceea ce privește dreptul la locuire - respectarea demnității umane - este reflectat de ambele documente, în sensul în care orice persoană, indiferent de situația în care se află, ar trebui să aibă acces la o locuință cel puțin temporară, care să îi ofere siguranță și să răspundă nevoilor de bază (apă, căldură, lumină) sau celor referitoare la igienă (Mikkola, 2008).

Începând cu anul 2009, o dată cu semnarea Tratatului de la Lisabona, accesul la locuire adecvată a devenit parte din fundamentele legale ale politicilor europene. Prin *Carta drepturilor fundamentale ale UE* se menționează că „Pentru a combate marginalizarea socială și sărăcia, Uniunea recunoaște și respectă dreptul la asistență socială și la asistență în ceea ce privește locuința, destinate să asigure o viață demnă tuturor celor care nu dispun de resurse suficiente, în conformitate cu normele stabilite de dreptul Uniunii și de legislațiile și practicile naționale.” (Parlamentul European, 2010, art. 34).<sup>16</sup>

Până în acest moment, dezvoltarea unei politici comune privind locuirea în UE a fost evitată fiind invocat motivul subsidiarității. Deși instituțiile europene nu au adoptat inițiative care să vizeze direct politicile de locuire naționale, există numeroase presiuni pe sistemele naționale de locuire care vin din (Kenna, 2005):

- libertatea de mișcare a muncitorilor,
- protecția consumatorilor,
- politicile de incluziune,

---

<sup>16</sup> Mai multe analize discută faptul că în Cartă este prevăzut dreptul la asistență privind locuirea în vederea combaterii excluziunii sociale și a sărăciei și nu dreptul la locuire (Kucs et al., 2008).

- asigurarea egalității și a non-discriminării,
- evoluția piețelor etc.

Cu toate că accesul la locuire adecvată este considerat un drept universal, punerea sa în practică este adesea marcată de discriminare și stigmatizare, în special în cazul categoriilor sociale vulnerabile cum ar fi femeile, copiii, locuitorii adăposturilor improvizate, persoanele fără adăpost, persoanele cu dizabilități, migranții sau indigenii (Națiunile Unite, 2014).

Recomandarea generală a Națiunilor Unite este ca statele să creeze mediul instituțional și legal prin care aceste grupuri vulnerabile nu sunt discriminate în accesul la locuire adecvată și să definească politici de locuire țintite pentru cei care se află în nevoie.

Deși nu există o abordare universal acceptată în ceea ce privește definirea dreptului la locuire adecvată, nivelul de recunoaștere sau măsura în care acest drept reprezintă o responsabilitate a statului, accesul la locuire adecvată este enunțat ca drept fundamental sau ca responsabilitate a statului în numeroase declarații și planuri de acțiune la care majoritatea statelor au aderat<sup>17</sup> și în mai mult de o sută de constituții (Parlamentul European, 2013). Prin semnarea și ratificarea de acorduri și tratate internaționale și prin menționarea acestui aspect în constituție sau în legile naționale aceste state și-au asumat responsabilitatea asigurării accesului la locuire adecvată pentru cetățenii lor. Faptul că cele mai multe constituții clasifică locuirea adecvată mai degrabă ca politică de stat și nu ca drept universal face ca dreptul la locuire adecvată să fie unul aspirațional, conducând, cel puțin la nivel teoretic, la tensiuni între prevederile internaționale la care au aderat statele și modul în care aceste prevederi sunt puse în practică la nivel național.

---

<sup>17</sup> Agenda 21 (1992), Habitat Agenda (1996), Declarația mileniului și la Obiectivele de dezvoltare ale mileniului (2000) etc.

### Caseta 1. Cinci concepții greșite cu privire la dreptul la locuire adecvată

**(1) Dreptul la locuire adecvată nu impune statului să construiască locuințe pentru întreaga populație.** Guvernul nu este așteptat să devină un mare furnizor de locuințe, ci trebuie să joace un rol de facilitator pentru toate acțiunile și actorii sociali implicați în construcția și dezvoltarea de locuințe.<sup>18</sup> Cu alte cuvinte, prin diferite tipuri de măsuri (legislative, administrative, strategice și de alocare de fonduri), Guvernul poate garanta dreptul la locuire adecvată prin:

- prevenirea fenomenului persoanelor fără adăpost
- interzicerea evacuărilor forțate
- combaterea discriminării cu privire la accesul la locuințe
- politici de locuire țintite pentru populația săracă, vulnerabilă și/sau marginalizată
- asigurarea securității locuirii (*security of tenure*) pentru întreaga populație.

**(2) Dreptul la locuire adecvată NU reprezintă doar un obiectiv de atins pe termen lung, ci impune statelor obligații imediate.** Lipsa resurselor nu este admisă ca o scuză pentru amânarea continuă a acțiunilor de punere în practică a dreptului la locuire adecvată. Statele trebuie să ia măsuri imediate, în limita resurselor disponibile, măcar cu privire la combaterea discriminării în accesul la locuințe și modificări legislative pentru interzicerea evacuărilor forțate, care necesită doar voință politică și preocupare și nu fonduri considerabile.

**(3) Dreptul la locuire adecvată NU interzice realizarea unor proiecte care presupun relocarea unor persoane.** Adeseori, unele zone (mai ales în localitățile urbane mari) necesită intervenții de regenerare, decongestionare, dezvoltare etc. O parte dintre aceste proiecte pot presupune relocarea unor persoane. Dreptul la locuire adecvată nu împiedică realizarea unor astfel de proiecte, ci impune condiții și proceduri pentru realizarea acestora, referitoare la: consultarea populației relocate, considerarea nevoilor și a stilului de viață a populației relocate pentru a minimiza efectul disruptiv al relocării, precum și evitarea creării unor noi comunități segregate.

**(4) Dreptul la locuire adecvată NU este similar cu dreptul la proprietate asupra locuinței sau terenului, și nici nu îl pune în pericol.** În unele cazuri, mai ales în mediul rural, dar și în zonele vechi de case din mediul urban, securitatea locuirii este pusă în pericol tocmai de lipsa actelor de proprietate.

**(5) Dreptul la locuire adecvată include și asigurarea accesului la servicii adecvate.** Locuirea adecvată nu se limitează la „un acoperiș”, ci trebuie asigurat și accesul egal și nediscriminatoriu la utilitățile și facilitățile esențiale pentru sănătate, securitate, confort și alimentație, precum accesul la apă potabilă, energie electrică, posibilități de gătit, încălzire, igienă, depozitarea corespunzătoare a alimentelor, ridicarea deșeurilor, canalizare etc.

Sursa: Națiunile Unite (2014)

<sup>18</sup> Politici, strategii și programe bazate pe această abordare au fost promovate de Organizația Națiunilor Unite din anul 1988 în cadrul Strategiei Globale pentru Adăpost pentru anul 2000 (Națiunile Unite, 1989).