

DOI: 10.47743/jss-2021-67-2-16

Studiu de drept comparat privind fenomenul „homelessness” sau despre persoanele fără domiciliu. Cauze, măsuri și soluții

Comparative law study on the phenomenon of „homelessness”. Causes, measures and solutions

Andra Iftimiei¹

Rezumat: Despre fenomenul persoanelor fără domiciliu se poate scrie pornind de la cifre cheie, îngrijorătoare - 580000 persoane fără domiciliu în anul 2020 în Statele Unite ale Americii sau o creștere a numărului persoanelor fără domiciliu în 24 de state din cele 27 membre ale Uniunii Europene (într-un procent de la 16 la 389%). Subliniind faptul că fenomenul asupra căruia ne oprim este în continuă creștere, propunem prin studiul de drept comparat să identificăm și să analizăm următoarele elemente: formele pe care le ia fenomenul homelessness, interpretarea statisticilor publice recente, identificarea cauzelor care conduc la amploarea fenomenului, propuneri de ameliorare și de reducere a fenomenului. Tema abordată prezintă caracter pluridisciplinar, aflându-se la intersecția unor domenii precum: drept, sociologie, economie, psihologie, iar cercetarea, prin utilizarea metodei dreptului comparat va avea forma unui studiu de sinteză comparativă.

Cuvinte-cheie: domiciliu; persoane fără domiciliu; homelessness; studiu comparativ; cauze; măsuri.

Abstract: The phenomenon of homelessness can be written from key, worrying figures - 580,000 homeless people in the United States in 2020 or an increase in the number of homeless people in 24 states of the 27 member states of the European Union (in a percentage from 16 to 389%). Emphasizing that the phenomenon we are focusing on is constantly growing, we propose through the study of comparative law to identify and analyze the following elements: the forms that the phenomenon takes homelessness, interpretation of recent public statistics, identification of causes leading to the phenomenon, proposals for amelioration and reduction of the phenomenon. The approached topic has a multidisciplinary character, being at the intersection of fields such as: law, sociology, economics, psychology, and the research, using the method of comparative law, will take the form of a comparative synthesis study.

Keywords: home; homelessness; comparative study; causes; measures

¹ Lect. univ. dr., Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Facultatea de Drept, email: andra.iftimiei@uaic.ro

1. Explicații terminologice

Fenomenul persoanelor fără adăpost se lovește, în primul rând, de unele dificultăți terminologice, în sensul în care traducerea termenului „homeless” nu sunt atotcuprinzătoare.

Conotațiile pe care le primește termenul de „homelessness” pot fi sintetizate astfel:

- „Situția unei persoane, a unei familii sau a unei comunități fără o locuință stabilă, sigură, permanentă, adecvată sau perspectiva imediată mijloacele și capacitatea de a o dobândi”²;

- „O persoană sau o familie căreia îi lipsește reședința fixă, regulată și adecvată pe timp de noapte”³;

- „(1) o persoană căreia îi lipsește o reședință fixă, regulată și adecvată pe timp de noapte: [sau]

(2) o persoană care are o reședință principală pe timp de noapte, care este (A) un adăpost supravegheat sau administrat public conceput pentru a oferi cazare temporară (inclusiv hoteluri de protecție socială, adăposturi pentru adunări și locuințe de tranziție pentru bolnavii mintali); (B) o instituție care oferă o reședință temporară pentru persoanele care urmează să fie instituționalizate; sau (C) un loc public sau privat care nu este conceput pentru, sau de obicei folosit ca un loc de dormit obișnuit pentru ființe umane”⁴;

- „persoană care nu are o locuință”⁵;

- „sans-domicile” ori „sans-abri” (sans-domicile = persoana care a dormit ocazional într-un loc special amenajat sau nu, pe când sans-abri = persoana care doarme în mod obișnuit în stradă sau în locuri care nu sunt special dedicate/concepute pentru dormit)⁶.

Centralizarea tuturor accepțiunilor referitoare la homelessness ar putea continua, însă principalul scop al acestei enumerări este acela de a evidenția faptul că nu există o definiție unanim acceptată și unitară, în întreaga lume, care să cuprindă toate situațiile pe care le acoperă acest termen. Mai mult decât atât, apar diferite discordanțe între ce se înțelege prin noțiunea de locuință/domiciliu în accepțiunea instanțelor internaționale, precum și rolul acestuia în garantarea și protejarea drepturilor omului, pe de o parte, iar de cealaltă parte stă noțiunea de

² Cf. <https://www.homelesshub.ca/about-homelessness/homelessness-101/what-homelessness>, consultat la data de 12 mai 2021.

³ Cf. <http://endhomelessness.org/wp-content/uploads/2012/01/changes-in-hud-definition-homeless.pdf>, consultat la data de 12 mai 2021.

⁴ Cf. Homeless Assistance Act, enacted in July 1987, consultat pe site-ul <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK218239>, la data de 12 mai 2021.

⁵ Cf. Dicționarului LaRousse, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/sans-abri/70870>, consultat la data de 12 mai 2021.

⁶ Cf. <https://www.carenews.com/entourage/news/sdf-ou-sans-abri-quelle-definition-quelle-difference>, consultat la data de 14 mai 2021.

„fără domiciliu” și importanțele valențe pe care le aduce în sistematizarea unei definiții comune tuturor statelor care se confruntă cu un astfel de fenomen.

2. Cauzele și formele fenomenului homelessness

2.1. Cauzele care conduc la amploarea fenomenului

Cauzele fenomenului sunt destul de variate, iar studiile sociologice care analizează îndeaproape factorii care conduc la crearea unei astfel de situații concluzionează asupra următorilor⁷:

- 31% pierderea locului de muncă;
- 20% consumul de alcool și droguri;
- 15% divorț;
- 13% ceartă cu un membru al familiei care a solicitat părăsirea locuinței;
- 7% violență domestică;
- 10% evacuare din locuință;
- 7% probleme de sănătate mintală;
- 12% încarcerare.

Alte studii⁸ subliniază faptul că sărăcia reprezintă un factor important pentru cauzarea unei situații episodice sau nu de „homelessness”. În Australia, principala cauză a violenței domestice este considerată ca fiind violența domestică, înregistrându-se un procent de 40% din totalul persoanelor fără adăpost înregistrate în statisticile oficiale⁹.

Există și viziuni structurate asupra cauzelor care conduc la menținerea fenomenului, constând într-o clasificare a acestora în factori structurali și factori individuali¹⁰. Astfel, sunt considerați factori structurali următorii: lipsa de locuințe la prețuri accesibile, declinul locuințelor din sectorul social ca proporție din totalul locuințelor, reglementare ipotecară mai strictă și costuri mai mari pentru cumpărătorii pentru prima dată, condiții nefavorabile pe piața muncii / creșterea nivelului sărăciei; printre factorii individuali enumerați în studiul amintit identificăm: abuzuri domestice și violență, boală mintală, dependență, eliberarea din închisoare, părăsirea sistemului de îngrijire, probleme financiare.

Toate aceste studii identifică elemente comune, precum sărăcia sau violența domestică. Însă, există o cauză recentă, care încă nu a fost analizată în profunzimea ei și care a dat peste cap toate studiile sociologice de până acum, respectiv pandemia generată de răspândirea virusului Sars-CoV-2. Efectele acestei pandemii, respectiv a măsurilor de restrângere dispuse de autorități la nivel global

⁷ https://www.currytbcenter.ucsf.edu/sites/default/files/product_tools/homelessnessandtbtoolkit/docs/background/Factsheet/The%20Causes%20of%20Homelessness.pdf, consultat la data de 15 iunie 2021.

⁸ <https://lifebridgenorthshore.org/what-are-the-most-common-reasons-for-homelessness/>, consultat la data de 15 iunie 2021.

⁹ Cf. <https://www.missionaustralia.com.au/what-we-do/homelessness-social-housing/what-is-homelessness>, consultat la data de 15 iunie 2021.

¹⁰ Cf. <https://www.housingrights.org.uk/news/research/causes-homelessness-rough-sleeping>, consultat la data de 16 iunie 2021.

se vor reflecta inclusiv asupra acestui fenomen. Au fost identificate creșteri exponențiale ale numărului de cazuri de violență domestică, ale cazurilor de depresie sau de alte afecțiuni psihice; totodată, sunt numeroase situațiile în care diferite sectoare economice foarte afectate de restricțiile de tot felul au fost nevoite să apeleze la concedieri masive etc. Tot acest „bulgăre de zăpadă” este în plină rostogolire și va crea, din nefericire, efecte majore asupra fenomenului homelessness.

Identificarea factorilor care conduc la crearea și augmentarea fenomenului este foarte importantă, întrucât reprezintă punctul de plecare în conturarea unor soluții în vederea diminuării acestui fenomen.

2.2 Formele fenomenului homelessness

Și cu privire la această secțiune, formele homelessness, există o serie de linii directoare comune, întâlnite în majoritatea studiilor, după cum există și nuanțe distincte.

Astfel, conform unui studiu al Federației europene a organizațiilor naționale care lucrează cu persoane fără domiciliu (FEANTSA)¹¹ există 7 categorii teoretice de „homelessness”, la rândul lor distribuite în două mari categorii, respectiv *homelessness* și *housing exclusion*. Prima categorie are ca element comun lipsa unui titlu legal pentru posesie exclusivă, în timp ce cea de-a doua categorie se definește prin lipsa unei securități sau a unei siguranțe, dat fiind că fie există o locuință, dar fără titlu legal, fie locul unde se trăiește zi de zi este inadecvat sau impropriu din perspectiva condițiilor minimale de trai.

Analiza globală a cercetărilor întreprinse până acum, referitoare la formele pe care le poate lua acest fenomen, conduc la ideea că există trei mari categorii de homelessness¹²:

a. episodic

Persoanele fără adăpost episodic se referă la cele care se confruntă în prezent cu o situație de fără adăpost și care a avut cel puțin trei perioade de fără adăpost în ultimul an. Dacă o persoană se confruntă cu patru episoade de lipsă de adăpost în decurs de un an, este clasificată ca fiind fără adăpost cronică.

b. de tranziție

Mulți oameni presupun în mod greșit că majoritatea persoanelor fără adăpost au rămas fără o casă pentru o perioadă lungă de timp. În realitate, majoritatea oamenilor nu sunt fără adăpost cronici, ci se confruntă mai degrabă cu lipsa de adăpost în tranziție. Acesta este unul dintre cele mai neînțelese dintre cele 4 tipuri de persoane fără adăpost.

Persoanele fără adăpost tranzitorii sunt în general considerate de experții în domeniul locuințelor drept cea mai comună formă de lipsă de adăpost. Persoanele fără adăpost tranzitorii au ajuns astfel ca rezultat al unei schimbări

¹¹ <https://www.feantsaresearch.org/download/ch013303200488323787194.pdf>, consultat la data de 16 iunie 2021.

¹² Idei sintetizate pe site-ul <https://guildservices.org/the-different-types-of-homelessness/>, consultat la data de 16 iunie 2021.

majore de viață sau a unui eveniment catastrofal. Aceste evenimente din viață ar putea include pierderea unui loc de muncă, o afecțiune medicală, divorț, abuzuri domestice și multe altele. Persoanele care se confruntă cu adăpostul de tranziție sunt fără adăpost de mai puțin de un an.

Persoanele care se confruntă cu lipsa de adăpost în tranziție sunt mai susceptibile de a fi tineri și pot intra într-un sistem de locuințe tranzitorii pentru o ședere limitată. Acest grup poate include, de asemenea, familii care sunt temporar fără adăpost și dorm în mașini sau în exterior. Adesea, acești oameni încă mai au locuri de muncă, dar nu își pot permite chiria și alte cheltuieli.

c. cronic

Persoanele fără adăpost cronice sunt definite ca „o persoană fără adăpost neînsoțită, cu o afecțiune invalidantă”, situație cu care se confruntă de mai mult de un an. În mod frecvent, persoanele care se confruntă cu lipsa de adăpost cronică se confruntă cu o luptă - cum ar fi un handicap, o problemă de sănătate mintală, dependență și / sau mai multe - care le împiedică capacitatea de a părăsi definitiv lipsa de adăpost.

Persoanele care se confruntă cu persoanele fără adăpost cronice sunt adesea mai în vârstă și reprezintă aproximativ 17% din populația fără adăpost, potrivit Alianței Naționale pentru a pune capăt persoanelor fără adăpost. Acești oameni au adesea probleme complexe de sănătate pe termen lung și pot locui pe stradă, într-un parc, într-o mașină, într-un parc sau într-o altă locație nepotrivită pentru un om. Dintre cele 4 tipuri de persoane fără adăpost, acesta este cel cu care oamenii sunt de obicei cei mai familiarizați

Mai există o a patra categorie de homelessness, care este și cea mai puțin dezbătută, întrucât, după cum îi spune și denumirea, este o parte ascunsă a fenomenului.

Homelessness-ul ascuns poate fi înțeles din dublă perspectivă: pe de o parte este ascuns întrucât nu figurează în statisticile publice¹³, fiind vorba despre persoane aflate în această situație, dar nedecarate; de cealaltă parte, fenomenul este ascuns deoarece sunt incluși aici indivizi care locuiesc temporar cu alte persoane fără planuri de locuințe permanente¹⁴.

3. Statistici publice recente. Analiză comparativă

Monitorizarea fenomenului homelessness este destul de greoaie, cu atât mai mult cu cât statele lumii sunt absente în furnizarea de date concludente și recente în mod periodic. Cu toate acestea, Organizația internațională pentru cooperare economică și dezvoltare (OECD) manifestă un real interes pentru sistematizarea datelor privitoare la acest fenomen, în scopul identificării și creionării unor politici de luptă împotriva acestuia. Astfel, la data de 27 mai 2021,

¹³ <https://www.homeless.org.uk/facts/homelessness-in-numbers/hidden-homelessness>, consultat la data de 17 iunie 2021.

¹⁴ Pentru detalii a se vedea <https://www.homelesshub.ca/about-homelessness/population-specific/hidden-homelessness>, consultat la data de 17 iunie 2021.

OECD a dat publicității un număr estimativ al persoanelor fără adăpost¹⁵, din care extragem următoarele concluzii¹⁶:

- cel mai mare număr de persoane catalogate homeless se regăsește în Statele Unite ale Americii (580466 în anul 2020);
- cel mai mic număr de persoane catalogate homeless se regăsește în Islanda (349 în anul 2017);
- procentual, prin raportare la numărul populației, în Wales - Regatul Unit al Marii Britanii este cel mai mare procent de persoane homeless (1,66%);
- procentual, prin raportare la numărul populației, cel mai mic număr de persoane homeless se regăsește în Japonia (0%);
- anul pandemic 2020 a condus, inevitabil, la o creștere a numărului de persoane homeless în majoritatea statelor (în Israel în anul 2018 erau înregistrate 1825 persoane homeless, iar în anul 2020 numărul acestora a crescut la 3471; în Statele Unite ale Americii, în anul 2019 erau înregistrate 567715 persoane homeless, iar în anul 2020 numărul acestora a înregistrat o creștere sensibilă la 580466);
- România nu dispune sau, cel puțin nu dă publicității, (de) o statistică oficială a numărului de persoane fără adăpost.

4. Fenomenul homelessness. Implicații juridice

Urmare a aspectelor analizate în cuprinsul acestui micro-studiu de drept comparat, creionăm câteva chestiuni problematice, referitoare la implicațiile juridice ale fenomenului homelessness:

4.1. Fenomenul homelessness și drepturile omului

Există o serie de drepturi pe care le identificăm ca fiind încălcate prin statutul de persoană fără adăpost.

Astfel, este încălcat, în primul rând, dreptul la demnitatea umană. Demnitatea umană este „fundamentul esențial al oricărui catalog de drepturi ale omului”¹⁷. La nivelul jurisprudenței Curții constituționale federale a Germaniei se apreciază că „omul nu trebuie tratat *impersonal*, asemeni unui obiect, chiar dacă acest lucru s-ar petrece nu ca urmare a nerespectării calității sale de persoană, ci din *bune intenții*”¹⁸. Mai mult decât atât, lezarea demnității nu este doar „expresia disprețului față de valoarea conferită omului de însăși calitatea sa de persoană”¹⁹. Toate acestea conduc la interpretarea că starea de homeless este prin ea însăși o

¹⁵ OECD Affordable Housing Database, disponibil la adresa <http://oe.cd/ahd>, consultat la data de 9 iunie 2021.

¹⁶ Concluzii formulate sub rezerva faptului că nu toate statele au furnizat astfel de informații, ceea ce duce la o interpretare parțială a datelor.

¹⁷ A. Gentimir, *Drepturile omului în Uniunea Europeană*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 69.

¹⁸ *****, *Selecție de decizii ale Curții constituționale federale a Germaniei*, Ed. C. H. Beck, București, 2013, p. 60.

¹⁹ *Ibidem*.

lezare a demnității umane, prin lipsa unor măsuri concrete din partea statului, prin care să reușească măcar o ameliorare a fenomenului.

Totodată, apreciem că este adusă atingere chiar și standardului minim, impus ca obligație din partea statului, de a beneficia de dreptul la un trai decent.

4.2. Fenomenul homelessness și procedurile de citare

Analizând dispozițiile Codului de procedură penală referitoare la procedura de citare observăm că nu este prevăzută nici o dispoziție legală care să acopere și situația persoanelor fără adăpost²⁰. Sigur că se va avea în vedere situația

²⁰ Cf. art. 259 din Codul de procedură penală: „Locul de citare(1) Suspectul, inculpatul, părțile în proces, precum și alte persoane se citează la adresa unde locuiesc, iar dacă aceasta nu este cunoscută, la adresa locului lor de muncă, prin serviciul de personal al unității la care lucrează.(2) Suspectul sau inculpatul are obligația de a comunica în termen de cel mult 3 zile organului judiciar schimbarea adresei unde locuiește. Suspectul sau inculpatul este informat cu privire la această obligație în cadrul audierii și cu privire la consecințele nerespectării obligației.(3) Suspectul sau inculpatul care a indicat, printr-o declarație dată în cursul procesului penal, un alt loc pentru a fi citat este citat la locul indicat.(4) Suspectul sau inculpatul poate fi citat la sediul avocatului ales, dacă nu s-a prezentat după prima citare legal îndeplinită.(5) Dacă nu se cunosc nici adresa unde locuiește suspectul sau inculpatul și nici locul său de muncă, la sediul organului judiciar se afișează o înștiințare care trebuie să cuprindă: **a)** anul, luna, ziua și ora când a fost făcută; **b)** numele și prenumele celui care a făcut afișarea și funcția acestuia; **c)** numele, prenumele și domiciliul sau, după caz, reședința, respectiv sediul celui citat; **d)** numărul dosarului în legătură cu care se face înștiințarea și denumirea organului judiciar pe rolul căruia se află dosarul; **e)** mențiunea că înștiințarea se referă la actul procedural al citației; **f)** mențiunea termenului stabilit de organul judiciar care a emis citația în care destinatarul este în drept să se prezinte la organul judiciar pentru a i se comunica citația; **g)** mențiunea că, în cazul în care destinatarul nu se prezintă pentru comunicarea citației în interiorul termenului prevăzut la lit. f), citația se consideră comunicată la împlinirea acestui termen; **h)** semnătura celui care a afișat înștiințarea.(6) Bolnavii sau persoanele aflate, după caz, în spitale, așezăminte medicale ori de asistență socială se citează prin administrația acestora.(7) Persoanele private de libertate se citează la locul de deținere, prin administrația acestuia. O copie a citației se comunică și administrației locului de deținere)(7[^]1) Militarii se citează la unitatea din care fac parte, prin comandantul acesteia)(8) Pentru persoanele care alcătuiesc echipajul unei nave maritime sau fluviale, aflate în cursă, citarea se face la căpitania portului unde este înregistrată nava.(9) Dacă suspectul sau inculpatul locuiește în străinătate, citarea se face, pentru primul termen, potrivit normelor de drept internațional penal aplicabile în relația cu statul solicitat, în condițiile legii. În absența unei asemenea norme sau în cazul în care instrumentul juridic internațional aplicabil o permite, citarea se face prin scrisoare recomandată. În acest caz, avizul de primire a scrisorii recomandate, semnat de destinatar, sau refuzul de primire a acesteia ține loc de dovadă a îndeplinirii procedurii de citare. Pentru primul termen de judecată, suspectul sau inculpatul va fi înștiințat prin citație că are obligația de a indica o adresă pe teritoriul României, o adresă de poștă electronică sau mesagerie electronică, unde urmează să i se facă toate comunicările privind procesul. În cazul în care nu se conformează, comunicările i se vor face prin scrisoare recomandată, recipisa de predare la poșta română a scrisorii, în cuprinsul căreia vor fi menționate actele care se expediază, ținând loc de dovadă de îndeplinire a procedurii.(10) Personalul misiunilor diplomatice, al oficiilor consulare și cetățenii români trimiși să lucreze în cadrul organizațiilor internaționale, membrii de familie care locuiesc cu ei, cât timp se află în străinătate, precum și cetățenii români aflați în

persoanei cu domiciliu necunoscut, finalizată cu afișarea înștiințării la sediul organului judiciar. Însă, exprimăm suspiciunea (rezonabilă?) privitoare la faptul că o persoană fără adăpost va lua la cunoștință în acest mod despre faptul că are o anumită calitate într-un proces.

5. Concluzii

Există preocupări permanente atât ale organelor de stat naționale, cât și ale organelor diriguitoare ale organizațiilor supranaționale, după cum se constată un interes major al organizațiilor non-guvernamentale pentru identificarea și implementarea unor măsuri eficiente de combatere a acestui fenomen.

Cu toate acestea, măsurile luate până acum nu au condus la rezultatele dorite, fiind încă un fenomen *in crescendo*, ceea ce conduce la ideea că eforturile conjugate în această direcție trebuie să fie accelerate.

Una dintre recente rezoluții ale Parlamentului European²¹ aduce în discuție câteva idei extrem de interesante: stabilirea unui obiectiv european, în sensul eradicării fenomenului până în anul 2030; adoptarea de către statele membre a principiului *Housing First*; elaborarea de strategii la nivelul fiecărui stat membre, cu ajutorul cooperării inter-ministeriale, inter-guvernamentale, precum și prin exersarea schimbului de bune practici; acordarea unei atenții sporite factorilor determinanți (cu titlu de exemplu încercarea evitării evacuărilor sau a decuplării de la surse de căldură sau de lumină); oferirea de alternative decente celor care sunt nevoiți să părăsească un domiciliu, din multiple motive.

Cu privire la creionarea unor eventuale soluții care să conducă la atenuarea fenomenului suntem de părere că este necesară o implicare constantă și permanentă a autorităților statului în următoarele direcții: crearea oportunităților pentru un recensământ cu cifre reale, agregarea de resurse înspre eradicarea fenomenului în rândul tinerilor; colaborarea cu organizațiile non-guvernamentale care au un astfel de obiect de activitate; identificarea și implementarea de linii de finanțare și de proiecte pentru construirea unor adăposturi dedicate exclusiv acestei categorii vulnerabile; crearea unui sistem de securitate și de siguranță pentru această categorie de persoane.

străinătate în interes de serviciu, inclusiv membrii de familie care îi însoțesc, se citează prin intermediul unităților care i-au trimis în străinătate.(11) La stabilirea termenului pentru înfățișarea suspectului sau inculpatului aflat în străinătate se ține seama de normele internaționale aplicabile în relația cu statul pe teritoriul căruia se afla suspectul sau inculpatul, iar în lipsa unor asemenea norme, de necesitatea ca citația în vederea înfățișării să fie primită cel mai târziu cu 30 de zile înainte de ziua stabilită pentru înfățișare.(12) Instituțiile, autoritățile publice și alte persoane juridice se citează la sediul acestora, iar în cazul neidentificării sediului, se aplică în mod corespunzător dispozițiile alin. (5).(13) Citarea prin intermediul poștei electronice sau al unui sistem de mesagerie electronică se face la adresa electronică ori la coordonatele care au fost indicate în acest scop organului judiciar de către persoana citată sau de către reprezentantul ei.

²¹ Rezoluția Parlamentului European din data de 21 ianuarie 2021 privind accesul pentru toți la locuințe decente și pe care și le poate permite oricine.

Referințe

- ***, *Selecție de decizii ale Curții constituționale federale a Germaniei*, Editura C. H. Beck, București, 2013
- Gentimir A., *Drepturile omului în Uniunea Europeană*, Editura Universul Juridic, București, 2021

