

EXPUNERE DE MOTIVE
pentru completarea Legii nr. 1/2011 a educației naționale

1. DESCRIEREA SITUAȚIEI ACTUALE

1.1. Perspectiva europeană:

Dezvoltarea capitalului uman reprezintă o axă prioritară pentru Uniunea Europeană, iar acest deziderat nu se poate realiza în lipsa accesului universal la servicii educaționale și de sănătate, care împreună reprezintă componentele centrale ale capitalului uman. Educația, împreună cu reducerea sărăciei și excluziunii sociale sunt priorități ale Strategiei 2020¹. Lipsa accesului la educație, cauzată de sărăcie sau de bariere administrative, are implicații pe termen lung privind participarea socială și economică a persoanelor.

În plus, dreptul universal la educație este garantat prin Convențiile internaționale la care România este parte, precum Declarația Universală a Drepturilor Omului a Organizației Națiunilor Unite (1948), Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale a Consiliului Europei (1949), sau Declarația Drepturilor Copilului (1959). Prin aceste angajamente internaționale, toate statele membre ale ONU, Consiliului Europei și Uniunii Europene se obligă să confere fiecărei persoane dreptul înăscut la un nume și la o naționalitate, la protecție socială, la învățământ gratuit și obligatoriu, la servicii medicale capabile să asigure dezvoltarea sănătoasă, la protecție față de orice formă de violență, neglijare sau exploatare.

Aceste drepturi fundamentale se realizează în baza facilităților legale ce derivă dintr-o identitate recunoscută în fața legii. Copiii sunt considerați drept un grup vulnerabil care merită o protecție specială, și care beneficiază de dreptul fundamental la educație. Cu toate acestea, copiii fără statut legal se confruntă cu diverse bariere legale și administrative, precum este cazul copiilor solicitanți de azil. În general, instituțiile din statele membre asigură condițiile pentru accesul

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

universal la educație pentru copii. Conform Comisiei Europene², problema persoanelor apatride sau fără documente de identitate reprezintă „o anomalie legală, care poate împiedica persoanele afectate să își exercite drepturile umane, civile, politice, economice, sociale și culturale. Ca urmare a statutului legal incert, aceste persoane sunt adesea expuse marginalizării și discriminării de durată, fiind confruntate cu dificultăți precum imposibilitatea de a primi asistență medicală, de a se înscrie în programe educaționale, de a dobândi orice proprietate sau un loc de muncă, de a se căsători sau de a-și deschide un cont bancar” (EMN Inform: Statelessness in the EU, 2016).

Una dintre condițiile care cauzează astfel de dificultăți este lipsa înregistrării pe cale legală a nașterii, ceea ce are drept consecință lipsa alocării unui cod numeric personal și a documentelor de identitate. Comunitatea europeană acordă atenție și situației persoanelor de etnie romă care se confruntă cu lipsa documentelor de identitate³, cu toate consecințele negative care derivă din această problemă și care produc efecte la nivel inter-generațional. La nivel global, conform datelor UNICEF⁴, aproape un sfert dintre copiii sub 5 ani nu au fost înregistrați la naștere, prin urmare nu au dobândit un certificat de naștere care să le permită recunoașterea identității legale.

Datele publicate de UNICEF în noiembrie 2017⁵ estimează că la nivelul Europei de Est și Asiei Centrale, rata de înregistrare oficială a nașterilor se ridică la 99% în mediul urban și 97% în mediul rural, comparativ cu Europa de Vest și America de Nord, unde ratele de înregistrare la naștere sunt estimate la 100%. Raportul global din 2013 realizat de UNICEF arăta că în spațiul ex-sovietic (Europa de Est și Asia Centrală), circa 700.000 de copii cu vârste cuprinse între 0 și 5 ani nu aveau certificate de naștere.

Înregistrarea nașterii, realizată cu sprijinul și cooperarea autorităților abilitate, reprezintă o componentă esențială a registrului civil al unei țări. Aceasta consolidează calitatea statisticilor de stare civilă și contribuie la planificarea și eficiența guvernării. UNICEF recomandă îmbunătățirea serviciilor și simplificarea condițiilor și procedurilor de obținere a certificatelor de naștere, pentru a asigura un management mai bun al serviciilor publice: cunoașterea vârstei exacte a copilului și monitorizarea prin date oficiale a parcursului acestuia sub aspectul educației și serviciilor sociale permit autorităților să asigure drepturile copilului și protecția față de abuzuri sau violență.

² https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00_inform_statelessness_final.pdf

³ <https://www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area?>

⁴ <https://data.unicef.org/topic/child-protection/birth-registration/>

⁵ *ibidem*

Nașterile neînregistrate sunt un simptom al inechităților și disparităților dintr-o societate⁶. Cei mai afectați de aceste inechități sunt copiii care fac parte din anumite grupuri etnice, provin din zone rurale sau greu accesibile⁷, din familii sărace⁸, din mame fără educație sau lipsite, la rândul lor, de documente de identitate. De aceea, asigurarea unor servicii accesibile, adaptate la nevoile grupurilor defavorizate, eliberarea promptă și gratuită a documentelor de înregistrare, precum și folosirea de practici transparente, simple și clare, pot asigura accesul universal la documente de identitate și la drepturile legale derivate din acesta.

Identificarea copiilor de vârstă școlară care nu frecventează școala din motivul că nu dețin un cod numeric personal și un certificat de naștere este un pas esențial pentru rezolvarea acestei probleme, care nu poate fi soluționată fără sprijinul și implicarea autorităților și serviciilor sociale. Parteneriatul stabilit cu unitățile școlare este recomandat de UNICEF⁹ pe baza bunelor practici existente la nivel internațional, prin care autoritățile locale, împreună cu școlile, serviciile sociale și de sănătate, pot identifica acei copii a căror identitate nu este cuprinsă încă în registrele oficiale. Stabilirea identității pe cale legală prin alocarea unui cod personal de identificare oferă copiilor drepturile fundamentale de care pot beneficia în condițiile legii. Facilitarea de către autorități a procedurilor de obținere a documentelor de identitate la momentul prezentării la școală este recomandată de UNICEF ca un exemplu de bună practică.

Pentru a atinge obiectivele globale¹⁰ de dezvoltare durabilă, sunt necesare cuprinderea universală în educația primară și gimnazială, asigurarea accesului nediscriminatoriu la educație de calitate, măsuri de reducere a analfabetismului și analfabetismului funcțional, care nu pot fi realizate decât prin colaborarea dintre instituțiile relevante. Un angajament asumat de statele semnatare ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă¹¹, printre care și România, este acela de a asigura, până în 2030, identitatea legală a tuturor cetățenilor, pornind de la înregistrarea pe cale legală a nașterii (Obiectivul 16.9¹²).

⁶ <https://data.unicef.org/resources/every-childs-birth-right-inequities-and-trends-in-birth-registration/>

⁷ v. Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate și al Dezvoltării Umane Locale din România:

http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Minister/F6_Atlas_Rural_RO_23Mar2016.pdf

⁸ <https://www.unicef.org/publications/files/R55BirthReg10a.pdf>

⁹ https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF_Birth_Registration_Handbook.pdf

¹⁰ <https://www.globalgoals.org/4-quality-education>

¹¹ General Assembly. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1. United Nations; 2015.

¹² <https://www.globalgoals.org/>

1.2. Perspectiva legislației naționale:

Legea nr. 18 din 27 septembrie 1990 (republicată) pentru ratificarea Convenției cu privire la drepturile copilului prevede obligația înregistrării legale a copilului nou-născut, prin Art. 7.1.: „(1) Copilul se înregistrează imediat după nașterea sa și are, prin naștere, dreptul la un nume, dreptul de a dobândi o cetățenie și, în măsura posibilității, dreptul de a-și cunoaște părinții și de a fi îngrijit de aceștia. (2) Statele părți vor veghea ca aplicarea acestor drepturi să respecte legislația lor națională și obligațiile pe care acestea și le-au asumat în temeiul instrumentelor internaționale aplicabile în materie, în special în cazul în care nerespectarea acestora ar avea ca efect declararea copilului ca apatrid.”

Potrivit Art. 6 alin. 1 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „În vederea realizării evidenței cetățenilor români, fiecărei persoane fizice i se atribuie, începând de la naștere, un cod numeric personal, denumit în continuare CNP, care se înscrie în actele și certificatele de stare civilă și se preia în celelalte acte cu caracter oficial, emise pe numele persoanei respective, precum și în Registrul național de evidență a persoanelor, denumit în continuare R.N.E.P.”.

Aplicarea acestei prevederi rămâne însă fragmentată. În România există în continuare mii de persoane care ajung la vârsta maturității fără a avea un cod numeric personal și nici un document de identitate. În 2016, date¹³ ale Ministerului de Interne estimau că aproximativ 10.000 de persoane nu au dobândit niciodată un certificat de naștere. În absența unui Cod Numeric Personal și a unui certificat de naștere, aceste persoane nu există în fața legii, așadar nu își pot accesa drepturile și respecta obligațiile conferite prin lege. Având în vedere că în Registrul Național de Evidență a Persoanelor (R.N.E.P.) nu sunt înregistrate persoanele fără CNP, nu există date statistice din care ar putea fi extrase situațiile particulare și numărul real al cetățenilor români cărora nu le-a fost atribuit un cod numeric personal.

Obligația de a declara nașterea copilului născut viu revine părinților, în termenul de 30 de zile stabilit de lege. În cazul în care această obligație nu poate fi dusă la îndeplinire de către unul dintre părinți, sarcina revine medicului, persoanelor care au fost de față la naștere, asistentului

¹³ <https://www.agerpres.ro/social/2016/06/23/ciprian-necula-mfe-in-romania-exista-in-prezent-160-000-de-persoane-fara-carte-de-identitate-14-47-47>

social sau persoanelor cu atribuții de asistență socială din unitatea sanitară în care a avut loc nașterea sau oricărei alte persoane care a luat la cunoștință despre nașterea copilului¹⁴. Ulterior, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33 din 28 iunie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind actele de stare civilă și actele de identitate ale cetățenilor români, aprobată prin Legea nr. 14 din 12 ianuarie 2018, a furnizat cadrul legal prin care au fost simplificate mai multe probleme asociate înregistrării tardive și dificultății obținerii actelor de identitate.

Printre altele, legea prevede¹⁵ eliberarea actelor de identitate persoanelor care nu pot face dovada unui domiciliu sau reședințe, sunt internate ori primite în îngrijire sau găzduite în instituții de ocrotire, centre de servicii sociale sau centre educative. Autoritățile cu responsabilități în domeniul înscrierii în registrul de stare civilă și în eliberarea actelor de identitate sunt implicate de-a lungul acestui proces, conform Legii 119/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare în mai 2012 (v. Art. 141-142).

Completarea acestor acte normative în scopul de a proteja dreptul la identitate al copiilor și drepturile derivate din acesta, stabilește și o serie de proceduri pentru identificarea mamelor neînregistrate, cu ocazia procedurilor de înregistrare a nașterii. Astfel, situațiile în care mama nu deține documente de identitate, cu consecințe negative pentru înregistrarea copilului în registrul de stare civilă, sunt reglementate de lege în mod adecvat. Prin implicarea serviciului public de asistență socială arondat domiciliului declarat al mamei, autorităților le revine responsabilitatea de a efectua demersurile necesare pentru înregistrarea nașterii și de a urmări obținerea unui act de identitate de către aceasta, prin procedura prevăzută la Art. 21 din capitolul II, secțiunea 1, completat de Art. I, punctul 6. din OUG nr. 33/2016.

În ciuda obligației¹⁶ ofițerilor de stare civilă de a atribui și înscrie codului numeric personal din momentul înregistrării nașterii, lacunele în implementarea legii afectează în continuare mii de persoane, predominant din grupuri vulnerabile. Pe lângă periclitarea accesului la educație, sănătate și servicii sociale, lipsa documentelor de identitate se asociază cu un cumul de inechități, care afectează în mod deosebit grupurile vulnerabile. Dintre acestea, se remarcă în special copiii cu risc

¹⁴ Art. 14¹ alin. 1 și Art. 16 din Legea nr. 119/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁵ Art. 34(1) Pentru persoanele fizice care nu posedă act de identitate și sunt internate sau primite spre îngrijire ori găzduire în instituții de ocrotire/centre de servicii sociale sau în centre educative se eliberează acte de identitate în care se înscrie domiciliul sau reședința la adresa instituției ori centrului respectiv. Dovada adresei de domiciliu sau de reședință se face cu declarația scrisă a conducătorului instituției sau centrului ori a persoanei abilitate de acesta, pentru situațiile în care aceste instituții se află în administrarea autorităților administrației publice locale.

¹⁶ Art. 22 La înregistrarea nașterii, atribuie și înscrie codul numeric personal, care se menționează în certificatul de naștere, precum și în toate celelalte acte care privesc persoana în cauză.

crescut de sărăcie și excluziune socială, expuși problemelor de analfabetism și educație precară, diverse forme de abuz, violență sau trafic de persoane¹⁷. Simplificarea procedurilor și adaptarea lor la nevoile grupurilor vulnerabile este necesară pentru a evita situațiile în care identitatea copiilor rămâne nedovedită.

Constituția României garantează egalitatea în drepturi și universalitatea drepturilor și libertățile consacrate cetățenilor. Pe lângă dreptul la identitate, statul român garantează dreptul fiecărei persoane la învățământul obligatoriu. Conform Legii Educației Naționale din 2011, în România învățământul constituie prioritate națională, astfel că învățământul de stat este gratuit¹⁸ și funcționează în baza unor principii¹⁹, dintre care merită amintite în sensul prezentei legi principiul echității, în baza căruia accesul la învățare se realizează fără discriminare, principiul asigurării egalității de șanse și principiul incluziunii sociale.

Prin Art. 2, alin. 4, Legea Educației Naționale prevede că *„Statul asigură cetățenilor României drepturi egale de acces la toate nivelurile și formele de învățământ preuniversitar și superior, precum și la învățarea pe tot parcursul vieții, fără nicio formă de discriminare”*. Mai mult, alin. (6) al Art. 2 completează această prevedere, pentru a asigura că toți copiii beneficiază de dreptul la învățământul obligatoriu, indiferent de statutul lor: *„Drepturile prevăzute la alin. (4) sunt recunoscute în mod egal minorilor care solicită sau au dobândit o formă de protecție în România, minorilor străini și minorilor apatrizi a căror ședere pe teritoriul României este oficial recunoscută conform legii”*. Aceste prevederi indică angajamentul autorităților de a asigura că niciunui copil nu i se va restricționa dreptul de a fi cuprins în sistemul de învățământ. Totuși, până în prezent nu a fost abordată problema accesului la învățământul obligatoriu în rândul copiilor neînregistrați, fără certificat de naștere sau CNP, la drepturile cuvenite prin lege în ciuda impactului negativ pe termen lung.

Pentru a asigura tuturor copiilor dreptul la un învățământ de calitate, Legea Educației Naționale prevede nevoia unei strânse colaborări între școală și autoritățile publice locale: *„Autoritățile administrației publice locale asigură, în condițiile legii, buna desfășurare a*

¹⁷ Un studiu din 2009 asupra traficului de copii, realizat de Agenția Națională Împotriva Traficului de Persoane din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române, relevă faptul că traficul de copii în România afectează cu preponderență fetele, în special din mediul rural și cu un nivel scăzut de educație. Lipsa documentelor de identitate ale copiilor și, în unele cazuri, ale părinților, complică și mai mult situația, astfel încât copiii de origine romă sunt expuși unui risc mai ridicat de a fi traficați. Sursa: <http://anitp.mai.gov.ro/ro/docs/studii/manual%20ade.pdf>

¹⁸ Art. 9 din Legea nr. 1/2011 (Legea Educației Naționale)

¹⁹ Art. 3 din Legea nr. 1/2011 (Legea Educației Naționale)

învățământului preuniversitar în localitățile în care acestea își exercită autoritatea” (Art. 20, alin. 1), precum și sancționarea neîndeplinirii obligațiilor ce revin administrației publice locale în organizarea și funcționarea învățământului preuniversitar (Art. 20, alin 2).

Înscrierea tuturor copiilor de vârstă școlară în învățământul obligatoriu este o prioritate. Conform datelor INS din ianuarie 2018²⁰, numărul copiilor între 0 și 14 ani este de 3.264.000 de persoane. Desigur, aceste date oficiale nu includ copiii neînregistrați cărora nu li s-a alocat un cod numeric personal, întrucât numărul acestora nu este cunoscut autorităților. Cifrele de școlarizare alocate anual prin Ordinul Ministerului Educației Naționale sunt elaborate în funcție de numărul copiilor care împlinesc anual vârsta de înscriere în învățământul de stat. În virtutea obligativității de a cuprinde în unitățile de învățământ toți copiii din circumscripția școlară aferentă, autoritățile administrației publice locale colaborează cu unitățile școlare pentru a asigura fiecărui copil un loc în sistemul de învățământ, în funcție de recensământul realizat.

Includerea copiilor fără CNP în planificarea școlară anuală devine imposibilă în lipsa implicării autorităților publice locale în identificarea acestor copii, pentru aducerea lor în legalitate. De aceea, se impun măsuri de reglementare a rolului autorităților implicate, pentru a garanta identificarea și înscrierea în unitățile de învățământ a copiilor ce nu dețin un CNP și documente de identitate, fără ca acest demers să le întârzie înmatricularea și parcursul educațional. Prin înmatricularea și declanșarea demersurilor de înregistrare pe cale legală a identității acestor copii la momentul prezentării pentru înscrierea în unitatea de învățământ, se asigură dreptul la educație al tuturor copiilor. Aceștia își vor face debutul școlar și vor fi încadrați conform prevederilor legale în vigoare, în funcție de decizia luată la nivelul unității de învățământ competente. Astfel se previne perpetuarea inegalității de șanse în rândul copiilor fără documente de identitate, iar accesul la învățământul obligatoriu devine *de facto* un drept al tuturor copiilor.

2. SCOPUL URMĂRIT PRIN PREZENTA PROPUNERE LEGISLATIVĂ. SCHIMBĂRI PRECONIZATE

Prezenta propunere legislativă urmărește să asigure, prin completarea Legii nr. 1/2011, introducerea în sistemul de învățământ obligatoriu a copiilor care nu dețin un CNP și nu sunt

²⁰ http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/popdom1ian2018r.pdf

înscriși în registrele de stare civilă, astfel asigurând accesul general și nediscriminatoriu la educație al tuturor copiilor. În speță, minorii fără CNP vor fi luați în evidență de către serviciile de asistență socială din circumscripția unității școlare la care au solicitat înscrierea, demarând totodată procedurile legale de înscriere în registrele de stare civilă conform legii, după identificarea lor de către organele de poliție, după caz.

În prezent, se dorește înscrierea încă de la nivel preșcolar a copiilor în sistemul de învățământ, prin alocarea anuală a numărului de locuri pentru clasa pregătitoare. Această alocare se face luând în calcul numărul tuturor copiilor care au împlinit vârsta pentru a începe învățământul primar. Astfel de măsuri pot asigura fiecărui copil de vârstă școlară accesul la învățământul primar. Cu toate acestea, accesul la educație al copiilor neînregistrați este restricționat în condițiile neînscrierii sau întârzierii înscrierii lor în registrele de stare civilă, iar aceste proceduri sunt de natură să perturbe parcursul educațional al copiilor ce nu dețin un CNP.

Utilizarea alternativelor educaționale existente, precum programul „A doua șansă”²¹, devine o oportunitate pentru a asigura, prin completarea prevederilor legale relevante, accesul tuturor copiilor în sistemul de învățământ, fie că dețin sau nu un CNP, la momentul înscrierii în unitățile de învățământ. Completarea Art. 16 din Legea nr. 1/2011 a Educației Naționale asigură cadrul legal pentru demararea procedurii de înscriere în registrele de stare civilă în vederea obținerii unui cod numeric personal (CNP).

Astfel, se va încuraja înscrierea fără amânare a cât mai multor copii fără CNP în învățământul obligatoriu, facilitând autorităților identificarea acestora și demararea promptă a procedurilor de înscriere în registrele de stare civilă conform legii, cu sprijinul serviciilor de asistență socială sau al organelor de poliție, după caz, din circumscripția școlară respectivă, în momentul prezentării lor pentru înscrierea în unitatea școlară. Coroborat cu progresele recente înregistrate în raport cu legislația în vigoare și cu procedurile privind starea civilă și documentele de identitate a cetățenilor români, prezenta propunere legislativă va asigura consecvența autorităților în asigurarea drepturilor fundamentale, până la reglementarea situațiilor individuale privind înscrierea în registrele de stare civilă.

3. EFECTELE PROIECTULUI DE ACT NORMATIV ASUPRA LEGISLAȚIEI ÎN VIGOARE

²¹ v. Ordin nr. 5248 din 31 august 2011 privind aplicarea Programului „A doua șansă”

Urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ, următoarele acte normative vor fi modificate și completate:

- **Legea nr. 1/2011 a educației naționale**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011, cu modificări și completări ulterioare.

Față de cele expuse, solicităm dezbateră și adoptarea prezentei propuneri legislative.

În numele inițiatorilor,
Deputată Oana-Mioara BÎZGAN-GAYRAL

