

INCLUZIUNEA SOCIALĂ A ROMILOR ÎN ROMÂNIA - VULNERABILITATE A STATULUI DE DREPT

Drd. **Otilia Agica-Rădulescu**

Universitatea din Craiova

Facultatea de Drept

Conducător științific de doctorat: prof. univ. dr. **Gheorghe Dănișor**

Abstract

The social inclusion of the Romani population in Romania is an important goal of the rule of law and implies that this ethnicity (considered a vulnerable group), to enjoy equal opportunities in society and on the labour market and benefit from equal treatment with other European Union citizens.

Keywords: *vulnerable group, government, normative acts, Romani, social inclusion, citizens, ethnicity*

Rezumat

Incluziunea populației de etnie romă în România este un important deziderat al statului de drept și implică ca această etnie, considerată grup vulnerabil să se bucure de șanse egale în societate, pe piața muncii și să beneficieze de un tratament egal cu ceilalți cetățeni ai Uniunii Europene.

Cuvinte-cheie: *grup vulnerabil, guvern, acte normative, romi, incluziune socială, cetățeni, etnie*

1. Politica Uniunii Europene privind incluziunea socială a populației rome

Definirea conceptului de incluziune socială la nivelul instituțiilor europene constă într-un „set de măsuri și acțiuni luate în domeniile protecției sociale, ocupării forței de muncă, locuinței, educației, sănătății, informării și comunicării, securității, justiției, și culturii, cu scopul de a lupta împotriva excluziunii sociale”¹.

Astfel incluziunea socială permite accesul persoanelor considerate grup vulnerabil la o serie de oportunități și resurse de care au nevoie pentru a participa la viața socială, economică și culturală, și pentru a dobândi un nivel de trai normal și dezirabil.

Pentru realizarea incluziunii sociale instituțiile europene și statele membre depun eforturi astfel încât grupurile vulnerabile să dobândească un rol activ în ocuparea forței de muncă și să se bucure în societate de șanse egale în această privință².

Vera Jourova, comisar european, Comisia pentru justiție, consumatori și egalitate de gen cu ocazia prezentării raportului anual al Comisiei Europene la data de 18 iunie 2015, preciza că incluziunea romilor este o prioritate politică majoră pentru Uniunea Europeană, deoarece aceștia continuă să fie discriminați și marginalizați în societate. Astfel statele membre ale Uniunii Europene trebuie să combată mai activ discriminarea romilor și să se concentreze pe eliminarea infracțiunilor motivate de ură și a stereotipurilor dăunătoare pentru ca romii să beneficieze de un tratament egal cu ceilalți cetățeni ai Uniunii Europene la școală, la locul de muncă, în ceea ce privește locuințele și serviciile medicale.

În anul 2011 Comisia Europeană a inclus integrarea romilor pe agenda politică a statele membre, acestea fiind obligate să înființeze structuri de cooperare pentru integrarea populației de etnie romă.

Comisia Europeană în încercarea de a asigura punerea corectă în aplicare a legislației de combatere a discriminării romilor sprijină statele membre să creeze platforme naționale pentru incluziunea acestei etnii, obiectivul major, fiind reducerea decalajului dintre romi și populația majoritară neromă, iar principala responsabilitate pentru atingerea acestui obiectiv revine statelor membre.

¹ <http://ec.europa.eu/employmentsocial/socincl/finaljointinclusionraport2003eu.pdf>

² R. Popescu, S. Rotaru, *Grupurile vulnerabile și economia socială. Romi și femei în dificultate. Manual de intervenție*, 2011, disponibil la http://www.proactiv-org.ro/files/grupurile_vulnerabile_si_economia_sociala.pdf.

2. Principale cauze care au determinat statutul de grup vulnerabil al cetățenilor de etnie romă în România

2.1. Definirea conceptului de grup vulnerabil

Conceptul de grup vulnerabil a fost introdus de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauzele cu care a fost sesizată de către unii reclamânți de etnie romă și în motivarea cărora curtea a arătat faptul că vulnerabilitatea romilor poate să provină din statutul minoritar al grupului, din lipsa de considerație arătată stilului de viață al acestora, din dezavantajarea socială și deprivarea materială.³

Spre exemplu cauza *Yordanova c. Bulgariei* (2012), unde se vorbește de o evacuare în masă planificată a locuitorilor de etnie romă din așezările lor vechi de decenii⁴. În speță, reclamânții își construiseră casele pe un teren deținut de stat fără autorizație, guvernul bulgar neluând nici o măsură timp de zece ani, până când problema nu a devenit urgentă, ca urmare a plângerilor vecinilor, legate de comportamentul familiilor de romi.

Curtea a constatat astfel o încălcare a drepturilor reclamânților la respectarea domiciliului, vieții private și a vieții de familie, raportându-se la prevederile articolului 8 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, astfel că potrivit alineatului 1 al acestui articol orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului sau și a corespondenței sale.

În motivarea sa, Curtea a reținut că statul bulgar nu a ținut cont de situația reclamațiilor, de comunitate proscrisă și care reprezintă unul dintre grupurile dezavantajate din punct de vedere social și că autoritățile bulgare ar fi trebuit să-i asiste pe aceștia în problema eligibilității pentru obținerea de locuințe sociale și nu să-i evacueze.

2.2. Principalele cauze care au determinat statutul de grup vulnerabil al cetățenilor de etnie romă în România

Factorii importanți care au determinat statutul de grup vulnerabil al romilor în țara noastră sunt o dezvoltare socio-economică inferioară și gradul mare de discriminare față de reprezentanții acestui grup etnic.

Romii nu sunt întâlniți foarte mult pe piața muncii din România, deoarece și-au dezvoltat o strategie proprie de a-și procura resursele financiare, cea mai mare parte dintre ei, căutând meserii unde nu intră în competiție cu membrii comunității majoritare, iar o altă parte dintre ei nu au loc de muncă, apelând la practici care afectează atât populația majoritară cât și pe cea romă, cum ar fi cerșitul și înșelăciunea.

Familia de romi se confruntă cu sărăcia, vârsta scăzută la căsătorie, probleme de sănătate, educația precară.

Astfel trecerea rapidă de la copilărie la maturitate se face prin învățarea meseriilor și practicarea lor pentru a obține resursele necesare vieții, iar copii sunt adesea folosiți pentru treburi în familie în detrimentul urmărilor unei școli, motiv pentru care cei mai mulți dintre adulții romi sunt analfabeți.

Educația în comunitatea de romi nu este văzută ca o contribuție la formarea socială, și profesională, ci ca o cale de a ieși din comunitate și de a se asimila populației majoritare de etnie neromă.

Familia este numeroasă, având până la 5-8 membrii, planificarea familială, fiind un subiect delicat.

Sărăcia este un factor important ce influențează neglijența familiei față de locuința în care stau membrii acesteia, prin urmare un grad ridicat al fenomenului de marginalizare și excludere socială față de populația romilor se datorează atât condițiilor economice dificile cât și unor caracteristici psihosociale ale comunității de romi.

Principalele cauze care influențează starea de sănătate sunt: alimentația defectuoasă, stilul de viață, nivelul de trai scăzut, accesul ridicat la servicii medicale.

³ L. Peroni, A. Timmer, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, Oxford Journals, Law International Journal of Constitutional Law, Volumul 11, ediția 4, disponibil la <http://icon.oxfordjournals.org/content/11/4/1056.full?keytype=AWPScB216KeQjw6>

⁴ *Yordanova c. Bulgaria*, App. No 25446/06, apr. 24, 2012.

Un fenomen negativ este și excluziunea socială, care constă în faptul că romii nu pot beneficia de anumite drepturi oferite de statul român, deoarece o parte din ei nu au acte de identitate și ca urmare nu pot beneficia de anumite drepturi oferite de statul român, cum ar fi frecventarea unei școli, angajarea cu contract de muncă, încheierea de asigurări de sănătate.

Potrivit unui studiu realizat de către Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Banca Mondială, s-a constatat că în România, Bulgaria și Slovacia, majoritatea romilor chestionați trăiesc în gospodării care nu au cel puțin una din facilitățile de bază în contrast cu populația neromă.

Urmare sondajului efectuat de către instituțiile mai sus menționate în România peste 80% dintre romii intervievați trăiesc în risc de sărăcie în comparație cu 40% dintre neromi și cel puțin 10% dintre copii romi cu vârste cuprinse între 7-15 ani, în Grecia, România, Bulgaria, Franța, Italia nu efectuează școala, astfel că mulți dintre tinerii cu vârste între 20 și 24 de ani, care intră pe piața forței de muncă nu au absolvit învățământul secundar superior. Există rate ridicate ale șomajului printre romi, iar în România numărul romilor care se declară șomeri este aproape dublu față de numărul populației de neromi și doar 45 % dintre ei au asigurare medicală.⁵

Un procent de 25% dintre romii chestionați în România au declarat că au experimentat un tratament discriminatoriu din cauza originii lor etnice, iar 81% au recunoscut că nu au raportat experiențele lor de discriminare nici unei organizații sau birou unde se pot face reclamații, sau la locul unde a avut loc discriminarea.

Cel mai recent raport al Băncii Mondiale, „Diagnostics and policy advice for supporting Roms inclusion” în Romania notează faptul că un mecanism esențial în discriminarea romilor îl reprezintă convingerea unei mari părți din societate conform căreia romii nu doresc să se ridice singuri din sărăcie.

O întreagă gamă de constrângeri și dezavantaje, incluzând lipsa de oportunități, de resurse de informații, cu care se confruntă romii se reflectă adesea în valorile și comportamentul acestora, ceea ce poate conduce la perpetuarea sărăciei. Unele dintre aceste valori și comportamente îi transformă pe romi, ca grup în persoane vulnerabile la prejudecăți etnice, ceea ce îi portretizează ca având o atitudine negativă la adresa ideii de muncă și la adresa vieții, dispuși să arunce banii pe activități neproductive sau să adopte stiluri de viață nesănătoase, fără nicio motivație de a ieși din ciclul sărăciei. Astfel de prejudecăți cu substrat etnic duc la atitudini de dezaprobare și dispreț, ceea ce conduce la un tratament discriminatoriu și lipsit de respect la adresa romilor.⁶

Discriminarea este indusă și de profilul construit la adresa lor din perspectiva sărăciei, sau de modul în care furnizorii de servicii construiesc un profil al romilor pornind de la prezumția lipsei resurselor financiare sau a riscului ridicat de a ajunge în incapacitate de plată.

În mod similar bancherii îi percep pe locuitorii din zonele marginase și pe lucrătorii fără contract oficial de muncă, în mod special pe romi, ca având un risc ridicat de incapacitate de plată, și prin urmare nu le pun la dispoziție credite.

Furnizorii de servicii de locuințe îi percep pe romi ca reprezentând un grup cu risc ridicat care nu respectă regulile și prin urmare preferă să nu le închirieze acestora proprietăți.

În România publicul larg și unele autorități politice au încercat să învinovățească comunitatea romă pentru problemele economice și sociale cu care se confruntă.

Neîncrederea la adresa romilor manifestată de o mare parte din societate este adeseori rezultatul unei lipse de înțelegere a elementelor de cultură romă și lege țigănească.

⁵ EU FRA PUND, Banca Mondială, *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance*, 2012, raport disponibil la http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/UDPRoms_Poverty_Reduction_Roma_Survey.pdf

⁶ Comisia Europeană 2008 *Come Closer/ Inclusion and Exclusion of Roma in Present Day Romanian Society in Diagnostics and policy advice for supporting Roma inclusion in Romania*, Banca Mondială

Culturile și normele grupului dominat din societate foarte adesea manifestă o lipsă de respect activă la adresa categoriilor pe care le consideră subordonate.⁷

Prejudecățile, construirea unui profil al sărăciei și neîncrederea pe baze istorice sunt perpetuate prin intermediul socializării și reproducerii clișeele negative de gândire la adresa romilor, inclusiv de către mass media, prin intermediul televiziunii, filmelor și reclamelor, reproducerea de imagini negative și clișee la adresa romilor, toate acestea fiind bine documentate prin intermediul cercetărilor realizate în domeniu.⁸

O largă majoritate a populației române din România nu are cunoștință de existența vreunei organizații care să poată oferi sprijin sau consiliere celor care au suferit din cauza discriminărilor.

Cunoașterea posibilităților de remediere a problemelor și exemplele de cazuri de succes sau cel puțin exemplul altor romi care au apelat la instituții publice pentru ajutor ar putea contribui la conturarea noțiunii de cetățenie activă și ar putea reduce din sentimentul de neajutorare și resemnare resimțit la ora actuală în rândurile multora dintre cetățenii romi captivi într-un adevărat ciclu al discriminării și sărăciei.

3. Incluziunea socială a populației de etnie romă în România

În limbajul instituțional românesc, conceptul de dezvoltare socială a fost folosit începând cu anul 2001, odată cu aprobarea Hotărârii de Guvern nr. 829/2002 privind Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale.⁹

În conformitate cu Acordul de Parteneriat cu Uniunea Europeană, Guvernul român a dezvoltat împreună cu Comisia Europeană, Memorandumul Comun în domeniul incluziunii sociale, care se referă la grupurile vulnerabile și enumeră printre alte categorii și persoanele de etnie romă, precum și la promovarea incluziunii sociale în ceea ce privește populația romă și alte grupuri vulnerabile.

În anul 2011 a fost adoptată Strategia Guvernului României de Incluziune a cetățenilor aparținând minorității romilor pentru perioada 2012-2020, care își propune să construiască un cadru instituțional și politic coerent, care să faciliteze incluziunea socială a romilor, document însoțit de un plan de măsuri și monitorizare a progresului.

Responsabile cu implementarea strategiei sunt ministerelor de resort, birourile Județene pentru Romi responsabile cu monitorizarea strategiei la nivel județean.

Dar evaluările privind implementarea politicii de incluziune socială pentru romi nu au fost deloc satisfăcătoare, impactul acestei strategii fiind mai mic decât așteptările celor implicați.

Acest aspect se datorează faptului că Strategia actuală prezintă câteva lacune importante, precum: lipsa de priorizare, multitudinea de activități/acțiuni care trebuie dezvoltate, un sistem de monitorizare care s-a dovedit nefuncțional în cele mai multe cazuri, indicatori necorelați în totalitate cu activitățile propuse.

O cauză importantă a slabei implementări a strategiei o reprezintă lipsa fondurilor necesare implementării ei. Deși strategia menționează clar sursele financiare pentru implementarea fiecărei măsuri, experiența ultimilor ani a demonstrat că ministerele de resort sau autoritățile locale nu sunt foarte interesate în a aloca sau în a accesa resurse pentru implementarea acestei strategii.¹⁰

Implementarea măsurilor care duc la incluziunea socială a romilor este inefficientă dacă se desfășoară într-un cadru în care discriminarea și anti-țigănistul sunt prezente.

Gradul mare de discriminare față de romi, chiar dacă nu este dus la extrem precum în alte țări, este manifestat foarte mult în respingerea accesului romilor la servicii și resurse și în educație, infrastructură, servicii de ocupare forță de muncă, servicii medicale, etc.

⁷ Banca Mondială, 2013, *Inclusion Matters: the Foundation for Shared Prosperity*, Washington, DC, World Bank

⁸ G. Bernath și V. Messing, 2011, Comisia europeană, 2008, ERRC 1999, *Diagnostics and policy advice for supporting Roma inclusion in Romania*, Banca Mondială.

⁹ G. Duminiță, S. Căce, D. Arointe, M. Ionescu, C. Iova, N. Sală, *Politici de incluziune socială pentru grupurile vulnerabile. Creșterea accesului pe piața muncii*, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, disponibil la [http://www.agentiainpreuna.ro/files/publicatii/7-Politici de incluziune RO-p.pdf](http://www.agentiainpreuna.ro/files/publicatii/7-Politici%20de%20incluziune%20RO-p.pdf).

¹⁰ <http://www.cncd.org.ro/files/file/Fenomenul%20discriminarii%202009.pdf>

Sunt de menționat și rolul important al presei în perpetuarea opiniilor discriminării față de romi, creșterea alarmantă a comentariilor rasiale din mediul on-line, scandările rasiste ale suporterilor diverselor echipe, în special de fotbal.

Fondurile structurale, în special Fondul Social European și Fondul European pentru Dezvoltare Regională, rămân cea mai importantă sursă de finanțare extra-bugetară care poate fi folosită pentru îmbunătățirea situației romilor.

Studiile demonstrează că primăriile din zonele sărace ale țării au un grad mult mai scăzut de absorbție a fondurilor structurale, deși multe din aceste localități, în special din mediul rural, sunt locuite și de cetățeni de etnie romă, principalele cauze fiind lipsa capacității de a scrie proiecte la nivelul autorităților publice locale din aceste zone, lipsa resurselor umane și lipsa fondurilor necesare co-finanțării.

Dezvoltarea sectorului ONG-urilor române este esențială pentru realizarea incluziunii sociale. În afara câtorva ONG-uri mari în București și în alte orașe importante din țară, ONG-urile mici, care lucrează în teren cu comunitățile de romi, nu au capacitatea de a accesa fondurile structurale.

Astfel se observă că incluziune socială a romilor în România, nu are încă o corectă înțelegere și asumare autentică a conținutului acestui concept așa cum a fost promovat la nivelul Uniunii Europene.

Construirea unei societăți inclusive este vitală pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind creșterea economică durabilă, ameliorarea calitativă și cantitativă a locurilor de muncă și o mai mare coeziune socială, toate acestea fiind elemente intrinseci ale Modelului Social European.

Bibliografie:

1. <http://ec.europa.eu/employmentsocial/socincl/finaljointinclusionraport2003eu.pdf>;
2. R. Popescu, S. Rotaru: Grupurile vulnerabile și economia socială, Romi și femei în dificultate, manual de intervenție, 2011, disponibil la http://www.proactiv-org.ro/files/grupurile_vulnerabile_si_economia_sociala.pdf;
3. L. Peroni, A. Timmer: Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law, Oxford Journals, Law International Journal of Constitutional Law, Volumul 11, editia 4, disponibil la <http://icon.oxfordjournals.org/content/11/4/1056.full?keytype=AWPScB216KeQjw6>;
4. Yordanova c. Bulgaria, App. No 25446/06, apr. 24, 2012;
5. EU FRA PUND, Banca Mondială, *The situation of Roma in 11 EU Member States, Survey results at a glance*, 2012, raport disponibil la http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/UDPRoms_Poverty_Reduction_Roma_Survey.pdf;
6. Comisia Europeană 2008 *Come Closer/Inclusion and Exclusion of Roma in Present Day Romanian Society in Diagnostics and policy advice for supporting Roma inclusion in Romania*, Banca Mondială;
7. Banca Mondială, 2013, *Inclusion Matters: the Foundation for Shared Prosperity*, Washington, DC, World Bank;
8. G. Bernath și V. Messing 2011, Comisia europeană, 2008, ERRC 1999, *Diagnostics and policy advice for supporting Roma inclusion in Romania*, Banca Mondială.
9. G. Duminică, S. Căce, D. Arointe, M. Ionescu, C. Iova, N. Sali: Politici de incluziune socială pentru grupurile vulnerabile. Creșterea accesului pe piața muncii - Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, disponibil la http://www.agentiaimpreuna.ro/files/publicatii/7-Politici_de_incluziune_RO-p-pdf;
- 10 <http://www.cncd.org.ro/files/file/Fenomenul%20discriminarii%202009.pdf>;

EFFECTIVIZAREA PROTECȚIEI MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN SISTEMELE DE DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL

Drd. **Isabela-Mihaela Dihoru**

Facultatea de Drept din Craiova

Conducător științific de doctorat: prof. univ. dr. **Dan Claudiu Dănișor**

Abstract

In the current context, where minorities are larger and also prone to discrimination, national and international legislation has adopted a series of normative acts aimed at protecting these minorities. This paper starts with the analysis of a relatively new concept for the Romanian legal practice, namely the concept of effectiveness. Regarding this new concept, we will see that its use will first be related to the field of sociology and philosophy, and only then imported into law. Thus, I started from clarifying the concept of effectiveness, after that I presented the national minority one, to finally prove using ECHR jurisprudence that the subject was also clearly settled at the level of the European Court.

Keywords: minorities protection, constitution, efficacy

Rezumat

În contextul actual, în care minoritățile naționale sunt din ce în ce mai numeroase, dar și predispuse la discriminări, legislația națională, dar și internațională a adoptat o serie de acte normative care au drept scop protecția acestor minorități. Prezenta lucrare, pornește analiza de la un concept relativ nou pentru practica juridică românească, respectiv conceptul de efectivizare. Cu privire la acest concept inedit, vom vedea că utilizarea acestuia va fi legată la început de domeniul sociologiei și filosofiei, iar abia apoi importată în drept. Astfel, am pornit, de la clarificarea conceptului de efectivizare, după care am trecut la cel de minoritate naționale, pentru ca în final să demonstrez utilizând jurisprudență CEDO că, subiectul a fost tranșat și la nivelul Curții Europene.

Cuvinte-cheie: efectivizare, protecție, minorități naționale, constituție, eficacitate

1. Noțiunea de efectivizare

Înainte de analiza propriu-zisă a protecției acordată minorităților naționale în diversele sisteme constituționale se impune o conceptualizare a termenilor implicați: efectivizare, protecției și minorități naționale.

Deși termenul de minorități naționale a fost amplu dezbătut în literatura de specialitate și nu constituie o inovație în domeniu, termenul de efectivizare este relativ nou pentru sistemul juridic, apariția acestuia fiind legată mai întâi de munca de cercetare a sociologilor și filozofilor și abia apoi importat în sistemul juridic.

Astfel, termenul de efectivizare, deși utilizat în dreptul contemporan nu este explicat și analizat în sistemul de drept românesc, utilizarea acestuia fiind una simplistă, neînsoțită de o clarificare a noțiunii. Conturarea conceptuală a acestuia se datorează, în principal, cum am zis și mai sus, sociologilor și filosofilor secolelor trecute, importarea acestuia în drept fiind destul de actuală și legată de dreptul internațional.

Având în vedere că în domeniul juridic românesc nu găsim o definiție concretă a acestuia, am apelat, la alte surse exterioare domeniului juridic pentru a vedea ce se înțelege prin efectivizare în sensul său de bază. Într-o primă accepțiune efectivizarea reprezintă faptul de a face ceva să aibă un efect real și corespunzător scopului urmărit, unor cerințe, unei situații.¹ Din modul în care este construit cuvântul, se observă o substantivizare a acestuia realizată din adjectivele efectiv/efectivă care sunt definite potrivit Dex ca reprezentând ceea ce este „real, adevărat”. De asemenea, termenul de efectivitate este definit ca fiind capacitatea unui sistem de a produce un efect specific, iar adăugând această definiție la sistemul de drept am putea spune că efectivitatea regulilor de drept reprezintă capacitatea acestora de a produce efecte juridice,

¹ <https://www.dexx.ro/index.php?a=term&d=Dictionar+explicativ+roman&t=efectivizare>

ceea ce reprezintă de altfel și motivul adoptării acestora. Observăm așadar că, între noțiunile de efectivitate și efectivizare există similitudini, chiar o relație de sinonimie, optarea pentru unul dintre termeni ținând mai mult de o alegere proprie, decât de vreo diferență marcantă între cele două. În plus, unele sisteme străine, cum este cel francez, optează pentru utilizarea primului termen, cel de efectivitate.

Apelând la sursele internaționale am văzut că termenul de efectivizare nu aparține limbajului juridic, neconstituind nici o categorie juridică, nici un cuvânt pe care juriștii îl utilizează în mod obișnuit, în afara dreptului internațional public unde termenul se aplică naționalității persoanei, statului, teritoriilor ocupate, exercițiului suveranității, anexărilor sau blocadelor maritime.² Prin urmare noțiunea de efectivizare este utilizată, în dreptul internațional, pentru a defini o situație care există în fapt, în mod real, desemnând o situație de care regula de drept va ține cont.³

Într-o altă opinie, noțiunea de efectivitate a fost legată de munca de cercetare a sociologului care activează în domeniul dreptului, sociolog care va tinde în cercetările acestuia să analizeze decalajele existente între practică și drept.⁴ Această abordare îi permite lui Pierre Lascoumes să definească efectivitatea prin raportare la ordinea socială „permițând să se măsoare, sub diferite aspecte, starea de separare drept/societate”, și astfel, impactul dreptului asupra practicilor sociale. Observăm, așadar, că noțiunea de efectivitate este specifică în primul rând domeniului sociologiei juridice, neapartenând domeniului dreptului, ea fiind ulterior importată în domeniul juridic.

Termenul de efectivitate își are originea în secolul XVI, mai exact în opera „Principele” a filosofului italian Niccolò Machiavelli. În ceea ce îl privește pe Machiavelli, au existat voci care au spus că „veritabila sursă a distincției între ceea ce este și ceea ce trebuie să fie care vine să influențeze și liberalismul modern” se găsește la acesta în special în debutul capitolului XV din Principele, susținându-se că în acest capitol a fost pusă în valoare noțiunea de efectivitate pentru prima oară în gândirea politică occidentală.⁵ Astfel Machiavelli afirma că „Mi s-a părut că este mai potrivit să urmăresc adevărul faptelor înseși (verita eeffettuale della cosa), decât simpla închipuire. Căci mulți scriitori și-au imaginat Republici și Principate pe cari nimeni nu le-a văzut vreodată și nimeni nu le-a cunoscut ca existând în realitate; într-adevăr este atât de mare deosebire între felul în care oamenii trăiesc și felul în care ar trebui să trăiască, încât cel care lasă la o parte ceea ce facem pentru ceea ce ar trebui să facem, mai curând își pregătește propria lui pieire decât învață mijlocul de a se păstra mai departe”.⁶ Acesta este momentul din care termenul de efectivitate însoțește afirmarea distincției dintre ceea ce este și ceea ce trebuie să fie, și realizează valorizarea dintre ceea ce este făcut și ceea ce trebuie făcut.

Filosofi precum Hegel și Kelsen au tratat și ei subiectul efectivității. Astfel, la Hegel efectivizarea conceptului de drept este separată de noțiunile de real-existent, realul efectiv fiind singurul care conține pentru conturarea conceptului de drept și cel care își creează pentru el însuși condițiile necesare existenței sale, netrăgându-le dintr-o cauză contingentă din prezența aleatoare a reprezentărilor⁷, în timp ce la Kelsen o normă este efectivă „fie atunci când este aplicată unor cazuri concrete de către organele ordinii juridice, de tribunale, adică atunci când sancțiunea este ordonată și executată când norma prevede acest lucru, fie atunci când ea este urmată de subiecții de drept, adică atunci când aceștia urmează conduita în scopul evitării aplicării sancțiunii”.⁸

² Leroy YANN, « La notion d'effectivité du droit », Droit et société, 2011/3 (n° 79), p. 715-732. URL : <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2011-3-page-715.htm>

³ *Ibidem*.

⁴ Pierre LASCOUMES, Evelyn SERVERIN, *Théories et pratiques de réflexivité du Droit*, In: Droit et société, n°2, 1986, pag.101-https://www.persee.fr/doc/AsPDF/dreso_0769-3362_1986_num_2_1_902.pdf

⁵ Florian Couveinhes MATSUMOTO, L'effectivité en droit international format epub., pag.68

⁶ Niccolò MACHIAVELLI, *Principele*, Institutul Italian de filosofie, p. 68 - http://www.biblacad.ro/UPC_Persona litati/principele.pdf

⁷ R. Theis, « Volonté et liberté, Commentaire de l'introduction à la philosophie du droit de Hegel », In Archiv für Rechts und Sozialphilosophie, LXV/3, 1979, pag. 373

⁸ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, p. 15 *apud* Yann Leroy, La notion d'effectivité de droit, Droit et société 2011/3 (n° 79), pag. 718-719- <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2011-3-page-715.htm>

Deși, termenul de efectivitate a fost dezbătut și de alți autori ne vom opri cu analiza termenului aici, deoarece prezenta lucrare nu-și propune decât clarificarea termenului de efectivizare și nu o analiză centrată pe acesta, subiectul care ne interesează în principal fiind modul în care se realizează efectivizarea prin raportare la dispozițiile constituționale.

Cu privire la cel de-al doilea termen implicat și anume „protecție”, metoda de abordare va fi similară cu cea de mai sus, adică voi începe cu definiția dată termenului în dicționar, după care o voi aborda din punct de juridic.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române termenul de protecție se referă la „Faptul de a proteja, de a ocroti, de a apăra; ansamblu de măsuri care protejează; persoană, instituție etc. care protejează; dispozitiv, sistem tehnic etc. care servește la protejare”.⁹

2. Conceptul de „minoritate națională” și reglementarea internă și internațională a protecției acordată acestora

În fine, în ceea ce privește noțiunea de minoritate națională, dreptul intern nu oferă nicio definiție, iar în ceea ce privește dreptul internațional, o definiție strict juridică, normativă, a minorităților naționale lipsește și aici, deși termenul este frecvent utilizat. Recomandarea 1201 din 1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului European conținea o definiție care ar fi urmat să fie prezentă în sistemul european, însă acest text a rămas fără consecințe juridice concrete ca urmare a faptului că protocolul adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului care o preconiza a rămas neîncheiat. Totuși, pentru România definiția prevăzută în Recomandare a căpătat o valoare normativă prin introducerea unei referiri la recomandarea 1201 în Tratatul de prietenii, de cooperare și bună vecinătate cu Ungaria.¹⁰

Definiția dată minorităților în Recomandare este următoarea:

- a) locuiesc pe teritoriul acestui stat și îi sunt cetățeni;
- b) întrețin legături vechi, profunde și durabile cu acest stat;
- c) prezintă caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice specifice;
- d) sunt suficient de reprezentative, chiar fiind puțin numeroase față de restul populației acestui stat sau a unei regiuni a acestuia;
- e) sunt animate de voința de a păstra împreună ceea ce reprezintă identitatea lor comună, cu deosebire cultura, tradițiile, religia sau limba lor.¹¹

Definiția dată de Recomandare adoptă o abordare colectivă, istorică și chiar teritorială a conceptului de minoritate, legând-o de noțiunea de cetățenie, motiv pentru care protocolul adițional a fost respins de statele membre ale Consiliului European pentru abordarea colectivă a conceptului de minoritate și posibilitatea acordată minorităților de a obține o anumită autonomie teritorială.¹²

Într-o altă opinie, minoritatea națională este o colectivitate care trăiește în zona frontalieră a unui stat „A”, dar a cărei etnie, limbă, obiceiuri și simpatii naționale, relevă de la un stat vecin „B”. Acestei categorii sociale aparțin în mod clar nemții din Belgia (Eupen-Malmedy), Danemarca (Schleswig du Nord), Polonia, România și fosta Cehoslovacie, albanezii din Grecia (Epire), Italia (Calabre) și fosta Iugoslavie (Kosovo, Macédoine, Montenegro), austriecii din Ungaria, din Italia (Tyrol du Sud), croații din Austria (Burgenland), din Ungaria și

⁹ DICȚIONARUL EXPLICATIV AL LIMBII ROMÂNE, ACADEMIA ROMÂNĂ INSTITUTUL DE LINGVISTICĂ „Iorgu Iordan-Al. Rosetti”, Ed. a 2-a rev. Editura Univers Enciclopedic Gold, pag.888

¹⁰ Dan Claudiu DĂNIȘOR, *Constituția României comentată*, Titlul I. Principii generale, Universul Juridic, București, 2009, pag.217-218

¹¹ <http://www.dri.gov.ro/recomandarea-nr-1201-cu-referire-la-un-protocol-aditional-la-conventia-europeana-a-drepturilor-omului-privind-drepturile-persoanelor-apartinand-minoritatilor-naționale/>.

¹² Pigeonnier Anne-Sylvie, « Les organisations européennes et la promotion des droits des minorités nationales dans les pays baltes Le cas de la Lituanie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2011/4 (N° 42), p. 55-82. DOI : 10.4074/S0338059911004037. URL : <https://www.cairn.info/revue-revue-d-etudes-comparatives-es-ouest1-2011-4-page-55.htm>

din Italia (Molise), danezii din Germania (Schleswig du Sud), francezii din Italia (Val d'Aoste), grecii din Bulgaria și din Italia (Otrante, Calabre, Sicile), ungurii din Austria, (Burgenland), din România (Transilvania) etc.¹³

Într-un studiu al său, profesorul Yves deMontigny scria „...cuplul majoritate/minoritate exprimă înainte de toate o relație numerică între două porțiuni dintr-un întreg”. Astfel, francofonii sunt minoritari prin raportare la anglofoni în ansamblul Canadei, în timp ce un individ poate fi majoritar pe un plan și minoritar pe un altul.¹⁴

Deși există o serie de Convenții internaționale pe care le vom analiza în cele ce urmează și care au ca scop protecția minorităților naționale, nici dreptul intern și mai ales legea fundamentală nu rămân pasive la problema minorităților naționale, acestea conținând dispoziții cu privire la protecția acestora.

De exemplu, la nivel de acte normative avem:

1. Hotărârea Guvernului nr. 839 din 01.08.2007 privind organizarea și funcționarea Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale al cărui sediu este în Cluj-Napoca și care are printre principalele atribuții:

a) elaborarea, coordonarea, efectuarea și contractarea de studii, analize și cercetări inter- și pluridisciplinare, fundamentale, respectiv aplicate, privind diferitele aspecte ale păstrării, dezvoltării și exprimării identității etnice, culturale, lingvistice și religioase în rândul minorităților naționale și al altor comunități etnice constituite în urma unor procese migraționale recente;

b) organizarea și realizarea de programe în parteneriat cu instituții și organisme internaționale;

c) elaborarea, tipărirea și difuzarea în țară și în străinătate de publicații, rapoarte de informare, precum și alte materiale cu caracter științific;

d) asigurarea participării personalului Institutului la acțiuni cu caracter științific și cultural, la reuniuni, precum și la alte acțiuni având ca scop protejarea drepturilor cetățenilor aparținând minorităților naționale; e) inițiere și organizarea de seminarii, colocvii, dezbateri, simpozioane, mese rotunde și alte acțiuni pe tema păstrării, dezvoltării și exprimării identității etnice, culturale, lingvistice și religioase în rândul minorităților naționale;

f) organizarea unor vizite de documentare și schimburi de experiență cu persoane din țară și din străinătate în scopul cunoașterii experienței altor sisteme de protecție a drepturilor cetățenilor aparținând minorităților naționale;

g) alte atribuții stabilite prin regulamentul de organizare și funcționare a Institutului, cu încadrarea în atribuțiile principale prevăzute la art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 121/2000 privind înființarea Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, aprobată cu modificări prin Legea nr. 396/2001.¹⁵

2. Hotărârea Guvernului nr. 546 din 06.06.2007 privind înființarea Comisiei pentru studierea robiei romilor;

3. Hotărârea Guvernului nr. 1194/2001 privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, cu modificările și completările ulterioare;

4. Lege nr. 33/1995 pentru ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995;

5. Legea nr. 324 din 14.07.2006 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare care definește la art. 2 alin. 1 discriminarea ca fiind „, orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și

¹³ André-Louis Sanguin, *Les minorités ethniques en Europe. Quelques problématiques spatiales* (Ethnic minorities in Europe. Some spatial problems), in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 66e année, 1989-3 (juin). pp. 207; doi : 10.3406/bagf.1989.1483 http://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1989_num_66_3_1483

¹⁴ Yves DeMontigny, „L'O.N.U et la protection internationale des minorités depuis 1945”, (1978) 13 R.J.T. 389, pp. 400-402, *apud*. Beaudoin, G. (1986). La protection constitutionnelle des minorités. Les Cahiers de droit, 27(1), p.32

¹⁵ <http://www.edrc.ro/docs/docs/legis/ro179.pdf>

a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.”¹⁶

Deși exemplele pot continua, lista actelor normative care au ca scop protecția minorităților fiind mult mai lungă, ne vom opri aici considerând că scopul fixat când am început această prezentare, respectiv de a demonstra preocuparea dreptului românesc asupra protecției minorităților a fost atins.

Minoritățile naționale sunt protejate și la cel mai înalt grad de reglementare intern, Constituția României conținând dispoziții semnificative în acest sens. De exemplu, art. 6 purtând denumirea „Dreptul la identitate” reglementează dreptul minorităților naționale la dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase făcând din statul român debitorul obligației pentru realizarea acestor drepturi: „(1) Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.

(2) Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români.”¹⁷

Mai mult decât atât, o dispoziție constituțională oferă dreptul cetățenilor aparținând minorităților naționale ca în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere semnificativă să folosească limba minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică. Este vorba aici de art. 120 din Constituție denumit „Principii de bază”. În plus, art. 128 dispune că „cetățenii români aparținând minorităților naționale au dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii organice”. Deși, minoritățile naționale vor putea să-și folosească limba maternă, toate actele procedurale vor fi efectuate în limba română pentru că potrivit art. 13 din Constituție limba oficială este limba română, iar efectuarea actelor de procedură în limba minorităților naționale ar contraveni acestei dispoziții constituționale.

Pentru asigurarea unei protecții cât mai eficiente a minorităților naționale, Constituantul român a avut în vedere și reprezentarea de drept a acestora în Parlamentul României. Astfel, potrivit art. 62 alin. 2 „Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație.”

Reglementarea unei astfel de protecții la nivel constituțional arată importanța acordată acestor categorii de persoane de către Constituantul român.

Întrebarea care se pune în continuare totuși este următoarea „Este efectivă protecția persoanelor? Dar eficientă?”

Dacă înțelegem termenul de efectivizare într-unul din sensurile expuse mai sus, și anume ca fiind faptul de a face ceva să aibă un efect real și corespunzător scopului urmărit, unor cerințe, unei situații, respectiv capacitatea normelor juridice de a produce efectele scontate de legiuitor în momentul adoptării lor, protecția acordată minorităților naționale este efectivă pentru că actele normative relative la această protecție produc efecte juridice din momentul adoptării și publicării lor în Monitorul Oficial. Din acel moment orice încălcare a dispozițiilor publicate constituie un derapaj de la respectarea normei legale și o alegere personală a celui ce încalcă norma. Astfel, dacă în urma nerespectării ei și aducerii atingerii unui drept al unei persoane aparținând unei minorități naționale, aplicarea sancțiunii de către instanța de judecată va face ca norma efectivă, adică orientată spre scopul stabilit de legiuitor în momentul edictării și adoptării ei, să devină eficientă, adică să determine aplicarea ei și respectivă să atragă o sancțiune pentru nerespectarea sa.

Ce se întâmplă totuși dacă încălcarea unui drept aparținând unei persoane ce face parte dintr-o minoritate națională este un drept prevăzut de Constituție? Va putea aceasta să se adreseze Curții Constituționale pentru nerespectarea respectivului drept?

¹⁶ <http://www.edrc.ro/docs/docs/legis/ro133.pdf>

¹⁷ Constituția României, Convenția Europeană a drepturilor omului, Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, Ediția a 5-a actualizată la 1 februarie 2016, Editura Rossetti Internațional, București, 2016

Aprecierea mea este că nu, iar sancționarea unei astfel de abateri cade în sarcina judecătorului ordinar. Rațiunea care stă la baza acestui răspuns este faptul că titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale sunt limitativ prevăzuți de art. 146 din Constituție, iar cazurile în care o persoană sau instituție poate sesiza Curtea sunt și ele prevăzute de același articol. Situația în care o persoană aparținând unei minorități naționale s-ar putea adresa Curții Constituționale ar fi cea în cazul sesizării acesteia cu efectuarea unui control de constituționalitate pe cale de excepție, însă acest caz nu ar constitui sesizarea cu o încălcare propriu-zisă a unui drept, ci cu neconstituționalitatea unei legi care urmează să i se aplice într-un caz concret și care i-ar aduce atingere unui drept al său consacrat de Constituție.

Constituția României nu este singura care conține dispoziții cu privire la protecția minorităților naționale. De exemplu, Constituția Bulgariei prevede la art. 6 alin. 2 că „Toți cetățenii sunt egali în fața legii. Privilegiile sau restrângerea exercitării drepturilor pe motive de rasă, origine națională sau socială, identitate etnică, sex, religie, educație, opinie, apartenență politică, statut personal sau social ori avere sunt interzise.” De asemenea, art. 36 alin.2 dispune că „Cetățenii a căror limbă maternă nu este limba bulgară au dreptul să studieze și să folosească propria limbă simultan cu studierea obligatorie a limbii bulgare.”¹⁸

Deși dispoziția constituțională bulgară nu face mențiune expresă la noțiunea de minoritate națională, menționarea cetățenilor care au altă limbă maternă decât cea bulgară nu poate să ducă la o altă concluzie decât aceasta.

Art. 6 din Constituția Italiei dispune că „Republica protejează minoritățile lingvistice prin măsuri corespunzătoare”, făcând din stat debitorul obligației de a implementa măsuri care să vizeze protecția acestor categorii de minorități, în timp ce art. 19 prevede că „Orice persoană are dreptul de a-și exprima în mod liber credința religioasă sub orice formă, individual sau alături de alte persoane, de a o propovădui și de a-și exercita cultul, în public sau în privat, cu condiția ca acestea să nu contravină moralei publice.”¹⁹

Legea fundamentală a Canadei din 1982 conține, de asemenea, dispoziții referitoare la minorități. De exemplu, art. 23 intitulat Limba de instrucție, reglementează dreptul părinților de a-și instrui copiii în limba minorității de care aparțin, „Cetățenii canadieni:

a) a căror primă limbă învățată și înțeleasă este aceea a minorității francofone sau anglofone a provinciei în care ei locuiesc,

b) care au primit educația, la nivel primar, în franceză sau în engleză în Canada și care locuiesc într-o provincie unde limba în care ei au primit această educație este aceea a unei minorități francofone sau anglofone a provinciei, au dreptul de a-și educa copiii, la nivelele primare și secundare în această limbă.”²⁰

Ca instrumente juridice internaționale adoptate cu privire la protecția minorităților naționale avem:

1. CONVENȚIA-CADRU pentru protecția minorităților naționale intrată în vigoare la data de 1 februarie 1998, în baza căreia părțile la Convenție se angajează să promoveze egalitatea deplină și efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale în toate domeniile vieții economice, sociale, politice și culturale, precum și condițiile de natură să permită acestor persoane să-și exprime, păstreze și dezvolte cultura și identitatea proprie.

În ceea ce privește modalitatea de monitorizare a implementării și respectării dispozițiilor Convenției, aceasta este bazată pe un sistem de rapoarte, procedura de monitorizare solicită fiecărui stat să prezinte un prim raport într-un interval de un an de la data intrării în vigoare a prezentei Convenții și rapoarte suplimentare la fiecare 5 ani sau ori de câte ori Comitetul Miniștrilor le solicită. Acolo unde sunt necesare informații specifice suplimentare, Comitetul Consultativ trimite statelor chestionare în scris. Elaborarea rapoartelor statale implică deseori un proces de consultare cu minoritățile și cu organizațiile neguvernamentale, care, de asemenea, sunt încurajate să prezinte rapoarte sau informații alternative. Aceste rapoarte sunt examinate de către Comitetul Consultativ, care consultă variate surse de informații scrise parvenite de la factorii guvernamentali și

¹⁸ <http://codex.just.ro/Tari/Download/BG>

¹⁹ <http://codex.just.ro/Tari/Download/IT>

²⁰ <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html#h-46>