

II. POLITICI SECTORIALE

MONICA CĂLUȘER

Reprezentarea minorităților naționale pe locurile rezervate în Parlament

Reprezentarea minorităților etnice este un important mecanism de acomodare a diversității de la nivel național. Cu câteva excepții¹, literatura de specialitate se concentrează în principal pe modul în care se poate produce translatarea preferințelor electoratului în mandate, pe modalitățile în care diferitele sisteme electorale și mecanismele speciale asigură reprezentarea minorităților și mai puțin asupra efectelor acestor mecanisme².

În contextul creșterii utilizării acestor mecanisme este nevoie de cercetări care să încerce să determine efectele acestor instrumente de creștere a reprezentării, precum și consecințelor asupra mecanismelor speciale în sine. România a fost una din primele țări foste comuniste care au adoptat sistemul de reprezentare specială prin rezervarea unor locuri în Parlament pentru minoritățile naționale care nu reușeau să obțină altfel reprezentare. Acest mecanism a fost introdus imediat după schimbarea regimului politic și a fost implementat începând cu alegerile din mai 1990.

Capitolul de față va discuta problema reprezentării minorităților la nivelul legislativ, din perspectiva efectelor pe care aceasta o are asupra locurilor speciale din Parlamentul României. Analiza efectelor pe care le are alocarea de locuri speciale va urmări atât deciziile legislative, cât și comportamentul legislativ. Importanța simbolică a sistemului, creșterea vizibilității minorităților naționale în viața publică și valoarea sa intrinsecă nu pot fi negate, dar întrebarea este ce alte funcții mai îndeplinește sistemul alocării de locuri speciale. Prin compararea comportamentului legislativ al deputaților de pe locurile rezervate cu ceilalți deputați vom încerca să descriem modul în care parlamentarii de pe locurile speciale se comportă, elaborează legi și ale cui interese le reprezintă ei.

În prima parte a acestui capitol vor fi descrise prevederile acestui mecanism de reprezentare și funcțiile pe care el le-a îndeplinit de la înființare. Ulterior, această analiză va examina deciziile legislative ale deputaților de pe locurile speciale comparativ cu ceilalți deputați. Ultima parte va descrie

1 Anne Marie Goetz, „No shortcuts to power: constraints on women's political effectiveness in Uganda”, in *Journal of African Modern Studies*, vol. 40, no. 4, 2002.

2 Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. London: Minority Right Group International, 2006. Andrew Reynolds et al., *Electoral system design: the international IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2005.

comportamentul legislativ al deputaților de pe locurile speciale, cu referire atât la problematica generală, cât și la cea specifică minorităților naționale.

Importanța locurilor rezervate pentru reprezentarea minorităților

Participarea minorităților etnoculturale la luarea deciziei politice reprezintă un aspect important al drepturilor minorităților. Sistemele electorale însă, nu permit întotdeauna acest lucru prin alegeri, fie că este vorba de reprezentare la nivel național sau local. Astfel au apărut diferite proceduri prin care această reprezentare politică să fie facilitată în cazul minorităților naționale. România asigură participarea minorităților naționale la procesul de luare a deciziilor prin reprezentarea acestora în Parlament, asigurând un loc din oficiu în Camera Deputaților pentru fiecare minoritate națională care nu obține altfel reprezentare. Din cele 20 de minorități naționale ale României, 19 sunt reprezentate în baza acestui articol din Constituție în legislatura 2004-2008. Doar maghiarii cu Uniunea Democrată Maghiară din România, au obținut mai multe voturi decât pragul electoral la alegerile parlamentare din 2004, neintrând sub incidența acestui articol.

Alegerea acestui tip de mecanism de reprezentare a minorităților în defavoarea altor opțiuni posibile nu a rămas fără consecințe asupra modului în care minoritățile reprezentate în baza acestei politici participă la viața publică. Acest mecanism a fost considerat ca având în principal o valoare simbolică, deoarece el oferă posibilitatea de reprezentare în Parlament a minorităților naționale. Luând în considerare faptul că se alocă un singur loc fiecărei minorități, din totalul de locuri existente, sunt șanse reduse ca acestea să influențeze semnificativ activitatea legislativului. Deși mecanismul de alocare a locurilor speciale funcționează de 18 ani, au fost realizate puține analize asupra modului în care alocarea de locuri speciale a influențat activitatea legislativului, în cele câteva analize existente accentul a fost plasat asupra prezentării și monitorizării activității³.

Posibilitatea de susținere a candidaților în alegeri de către organizații și partide ale minorităților a avut consecințe atât asupra modului de reprezentare a intereselor minorităților, cât și asupra compoziției și agendei partidelor de pe scena politică românească. Înființarea a cel puțin unei organizații care să reprezinte interesele fiecărei minorități naționale, încurajată de mandatul alocat în Camera Deputaților și de resursele alocate prin Consiliul Minorităților Naționale au dus la concluzia că reprezentarea minorităților este responsabilitatea exclusivă a organizațiilor acestora. În consecință, pe agenda principalelor partide politice din țară nu se regăsesc interesele minorităților, organizațiile minorităților fiind percepute ca având monopolul asupra problemelor de interes pentru acestea. Această situație este accentuată de lipsa de vizibilitate a organizațiilor minorităților în dezbateri asupra problemelor care depășesc cadrul etnic. Această separare clară a problemelor de interes general față de problemele minorităților se păstrează și în cazul alianțelor politice sau a altor

3 Vezi, de exemplu *Monitorizarea activității parlamentare a reprezentanților minorităților naționale, 2004-2007*, CRDE, Septembrie 2007, *Activitatea parlamentarilor în sesiunea februarie-iunie 2007*, IPP, 2007.

forme de cooperare la nivel național și local. În aceste condiții, analiza modului în care problemele de interes pentru minorități sunt transpuse pe agenda Parlamentului prin intermediul deputaților de pe locurile rezervate este cu atât mai mult de interes, fiind principala formă de reprezentare a acestor interese pe agenda parlamentară.

Mecanismele de reprezentare a minorităților la nivel parlamentar

Sistemul electoral din România este unul proporțional, de la primele alegeri după schimbarea regimului politic în 1989, până în 2008. Pragul electoral a fost de 3% până în 2000 și 5% din 2000 încolo. Pragul electoral este aplicat la nivel național, distribuția mandatelor fiind făcută la nivel de județ doar acelor partide care au obținut suficiente voturi pentru a depăși pragul electoral. Astfel, reprezentarea celor mai multe dintre minorități era imposibilă fără locurile rezervate. Constituția și Legea Electorală garantează reprezentarea minorităților naționale în Camera Deputaților. Conform art. 62, alin. 2 al Constituției României: *„Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în urma alegerilor numărul de voturi necesare 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 de o singură organizație”*.

În cazul în care mai multe organizații reprezintă în alegeri aceeași minoritate și nici una nu reușește să obțină reprezentare prin competiția electorală normală, organizația care a obținut cel mai mare număr de voturi este cea care obține mandatul rezervat.

Acest articol din Constituție a fost precedat de art. 4 din Decretul Lege nr. 92/1990 pentru organizarea alegerilor, în baza căruia 13 minorități au beneficiat de locuri rezervate în primul parlament post-comunist. În afară de aceste 12 locuri⁴, Uniunea Democrată a Maghiarilor din România a fost reprezentată cu 41 senatori și deputați, aleși prin procedura normală, și nu pe locurile rezervate.

Cu intrarea în vigoare a Constituției din 1991 toate minoritățile naționale, cu excepția maghiarilor au fost reprezentate în parlament în baza acestei prevederi privind locurile rezervate.

UDMR-ul a fost reprezentat în mod constat, având 39 de deputați și senatori aleși în 1992, 39 în 2000 și din nou 39 în 2004⁵. Cele 12 minorități⁶ reprezentate în primul parlament au fost: germanii, romii, rușii-lipoveni, armenii, bulgarii, cehii și slovacii, sârbii, grecii, polonezii, tătarii, turcii și ucrainenii. În 1992 erau 13 minorități reprezentate, cele din 1990 la care s-au mai adăugat

4 Cehii și slovacii au fost reprezentați din primul Parlament de o singură organizație, Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România.

5 Ciprian-Călin Alionescu, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, in „Southeast European Politics”, Vol. V, No. 1, June 2004. Marian Chiriac, *Provocările diversității. Politici publice privind minoritățile naționale și religioase în România*. Cluj: CRDE, 2005.

6 Deși în urma alegerilor au fost alocate 11 locuri rezervate, ruperea în două a organizației care reprezenta turcii și tătarii a dus la alocarea unui nou loc rezervat la doar câteva săptămâni de la alegerea primului Parlament.

italienii, în 1996 numărul a crescut la 15, incluzând și albanezii și evreii, pentru ca din 2000 să fie 18, ultimele minorități incluse în parlament fiind croații, macedonenii slavi și rutenii (Chiriac 2005).

Creșterea constantă a minorităților naționale reprezentate pe locurile rezervate până în 2000 este explicată de prevederile legislației. Astfel, legea electorală nr. 68/ 1992 preciza că organizațiile neguvernamentale constituite ca organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale pot participa în alegeri cu candidați, iar în baza articolului 59 din Constituție erau îndreptățite la locul rezervat dacă nu reușeau să depășească pragul de 3%, dacă obțineau la nivel național cel puțin 5% din numărul de voturi necesare pentru alegerea unui deputat (art. 4: 1). Numărul de voturi necesare a fost ridicat începând cu 2004 la 10% din voturile pentru alegerea unui deputat. Această cerință este mai degrabă formală, numărul de voturi necesar pentru obținerea unui loc rezervat fiind foarte mic. Astfel, în 1992 numărul de voturi necesar era de 1336 voturi, în 1996 1494 voturi, în 2000 1273 voturi, iar în 2004 de 2841 voturi.

Legislația a fost modificată în 2004 pentru a limita creșterea competiției pentru locurile rezervate, precum și numărul acestora. Astfel, legea electorală din 2004 diferențiază între organizațiile care erau reprezentate în Camera Deputaților în momentul înregistrării candidaților pe listele electorale pentru noile alegeri și cele care nu erau în Parlament, condițiile dure pentru acestea din urmă ducând la scăderea competiției pentru o parte din minorități.

Pentru minoritățile naționale legislația nu pretinde formarea de partide politice pentru a prezenta candidați în alegeri, permițând și organizațiilor neguvernamentale ale minorităților reprezentarea în alegeri. Astfel, un număr tot mai mare de organizații au fost înființate, ducând nu doar la creșterea numărului de minorități, ci și la creșterea numărului de organizații care prezintă candidați în alegeri în numele unei minorități, așa cum arată anexa 1. Având în vedere că nu există o definiție a minorității naționale în legislație, minoritățile sunt definite ca fiind cele reprezentate în Parlament și în Consiliul Minorităților Naționale. Această definiție permite practic oricărui grup să revendice statului de minoritate națională, și oricărei organizații să obțină un loc în Parlament. Legislația permisivă, numărul mic de voturi necesar pentru obținerea locului rezervat, precum și stimulentele financiare au dus la o creștere constantă a numărului minorităților reprezentate în parlament, de la 13 la 19.

Șansele de a obține un loc în Camera Deputaților cresc în condițiile în care votul pentru organizațiile minorităților naționale nu este separat de cel pentru partidele majoritare. Astfel, voturile organizațiilor pot să vină nu doar de la proprii membrii, ci de la oricare votant. Din acest motiv, există diferențe, în unele cazuri însemnate între numărul de voturi obținute de organizație și numărul de membrii ai minorității, așa cum reiese din anexa 1. De fapt, doar astfel minorități care numără mai puțini membrii decât numărul de voturi necesare pentru obținerea locului rezervat reușesc să obțină reprezentare parlamentară.

Toate aceste aspecte ridică întrebări – care depășesc însă obiectivele acestui capitol – legate de caracteristicile reprezentanților minorităților naționale de pe locurile rezervate, profilul electoratului acestora, care sunt factorii care explică succesul electoral al unora dintre organizații și realegerea acolo unde există competiție, și mai ales: cum și ce interese promovează reprezentanții minorităților în Parlament.

Următoarele secțiuni ale capitolului se vor concentra asupra acestei din urmă întrebări.

Activitatea deputaților de pe locurile rezervate

Datele pe care se bazează concluziile acestui studiu au fost publicate de Camera Deputaților în legătură cu activitatea deputaților din Parlamentul României, între 1996-2007. Activitatea legislativă a deputaților minorităților naționale este analizată în comparație cu activitatea celorlalți deputați, per ansamblu, arătând modul în care aceștia își înțeleg rolul de parlamentar. Un alt aspect inclus în analiză se referă în mod specific la aspecte de reprezentare a minorităților, și anume interesul în promovarea agendei minorităților. Analiza activității deputaților urmărește instrumentele specifice activității parlamentare, și anume luările de cuvânt, întrebările, interpelările și propunerile legislative.

Discursuri

Discursurile reprezintă cel mai general dintre instrumentele de mai sus, incluzând de la declarații politice la luări de poziție în cadrul dezbaterilor legate de propuneri legislative. Datele pe care se bazează analiza includ toate categoriile de discursuri și se referă la perioada 1996-2008.

Spre deosebire de celelalte tipuri de activități legislative, numărul total al discursurilor nu a crescut semnificativ de la un mandat la altul. Astfel, în timpul mandatului 1996-2000 numărul discursurilor pentru toți deputații se întinde de la nici unul până la 352 de luări de poziții, pentru ca între 2000-2004 maxima să crească doar la 357. Punctul median este la 15 în primul caz și la 13.5, în al doilea. Deputații care reprezintă minoritățile au o activitate mult redusă, maximele fiind 74 în primul mandat – cu un punct median la 3 și 57 pentru al doilea – cu punctul median la 7. Astfel, chiar dacă activitatea deputaților minoritari este în creștere de la un mandat la altul, ea este cu mult sub media colegilor care au obținut locurile de deputat prin procedura normală.

O privire mai atentă la conținutul discursurilor arată că în multe cazuri acestea nici măcar nu se referă la probleme interes pentru minoritățile naționale. Astfel, dintr-un total de 289 de luări de cuvânt ale reprezentanților minorităților în perioada 1 ianuarie 2005 – 1 februarie 2007 89 dintre ele se referă cel puțin parțial la aspecte de interes pentru grupul reprezentant sau o altă minoritate de pe locurile rezervate. Astfel, doar 30% din intervenții includ referințe la problematica minorităților.

Întrebări și interpelări

Cel de-al doilea instrument al activității deputaților este reprezentat de posibilitatea de a adresa întrebări și interpelări membrilor guvernului, agențiilor guvernamentale sau reprezentanților administrației centrale.

Regulamentul Camerei Deputaților definește întrebarea și interpelarea astfel:

Art. 165. – (1) *Fiecare deputat poate formula întrebări scrise sau poate adresa întrebări orale Guvernului, miniștrilor ori altor conducători ai organelor ad-*

ministrației publice, la care solicită răspuns oral, răspuns scris sau răspuns scris și oral.

(2) Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Art. 173. – *(1) Interpelările se fac în scris, arătându-se obiectul acestora, fără nici o dezvoltare.*

(2) Interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Pentru motive temeinice Camera poate acorda un nou termen.

Întrebările și interpelările presupun un grad mai mare de specificitate, o cunoaștere mai precisă a domeniului întrebării față de luările de cuvânt care pot fi foarte generale, prin urmare un efort mai mare.

Datele analizate includ întrebările și interpelările tuturor deputaților din perioada 1996-2004. Activitatea deputaților pe această dimensiune a fost analizată și din perspectiva relevanței întrebărilor și interpelărilor pentru probleme de interes pentru minorități. Întrebările relevante pentru problema minorităților au fost definite larg, incluzând mai multe categorii: întrebări explicit relevante pentru minoritate, întrebări legate de aspecte anti-discriminare și de egalitatea de șanse, întrebări legate de instituții și organizații de interes pentru minorități.

Datele arată că numărul total de întrebări și interpelări a crescut de la un mandat la altul, de la o maximă de 263 între 1996-2000, la 611 între 2000-2004. Punctul median crește și el de la 0 la 1, ceea ce înseamnă că dacă în primul mandat jumătate dintre deputați nu înregistrau nici un fel de activitate pe această dimensiune, în cel de-al doilea mandat mai mulți deputați au cel puțin o întrebare sau interpelare. Intervalul mare se explică prin existența unuia sau unui mic număr de deputați care au o activitate foarte bogată, comparativ cu cei mai mulți colegi. Tendința crescătoare de la un mandat la altul se păstrează și în cazul locurilor rezervate, intervalul fiind mult mai mic, de la 0 la 11 în primul mandat și la 129 în cel de-al doilea. Chiar dacă punctele mediane sunt similare cu cele ale deputaților aleși prin procedură normală, activitatea deputaților de pe locurile rezervate este mai mică, în special în primul din mandatele analizate. Astfel, între 1996-2000 doar patru dintre deputații de pe locurile rezervate au pus o întrebare sau interpelare. Numărul este mai mare pentru mandatul următor, fiind vorba de 10 dintre deputații de pe locurile rezervate dintr-un total de 18.

Dacă analiza asupra numărului de întrebări și interpelări adresate de deputații de pe locurile rezervate indică o activitate redusă, cu atât mai important este în ce măsură această activitate este relevantă pentru problemele minorităților. Activitatea deputaților de pe locurile rezervate nu crește comparativ cu cea a majorității deputaților, atunci când sunt analizate doar întrebările relevante pentru problematica minoritară. Astfel, majoritatea întrebărilor relevante pentru problematica minorităților provin de la deputații aleși

prin procedură normală, 99 comparativ cu 14 întrebări de la deputații de pe locurile rezervate. Spre deosebire de inițiativa legislativă care necesită sprijin politic, întrebările și interpelările sunt preocupări legate de efectele legislației și instituțiilor existente. Prin urmare, activitatea deputaților de pe locurile rezervate pe această dimensiune este relevantă pentru modul în care interesele comunităților minoritare sunt reprezentate.

Propuneri legislative

Deputații, senatorii, guvernul, președintele și cetățenii, toți au dreptul la inițiativa legislativă. Pe de o parte, propunerile legislative reprezintă o activitate mai complexă față de luările de cuvânt sau interpelările și întrebările. Pe de altă parte, propunerile legislative au nevoie de susținere politică pentru a fi transformate în legislație, însă ele pot fi semnate de deputați dintr-unul sau mai multe grupuri parlamentare. În cele mai multe cazuri propunerile legislative nu sunt un efort individual, ci de grup, spre deosebire de luări de cuvânt, întrebări și interpelări. Analiza include atât activitatea generală pe acest indicator, cât și activitatea legată în mod specific de problemele de interes pentru minorități.

Activitatea legislativă a deputaților a crescut de la un mandat la altul. În perioada 1996-2000 punctul median este de 3 legi inițiate, punct median similar cu cel pentru deputații de pe locurile rezervate. Însă, intervalul acoperit este de la 1 la 14 pentru deputații reprezentând minoritățile, și de la 0 la 43 pentru ceilalți deputați. Faptul că fiecare deputat de pe locurile rezervate are o inițiativă legislativă se datorează inițierii în comun a unui astfel de proiect de lege. Pe perioada mandatului următor, punctul median este mult mai mare, pentru ambele categorii, în cazul deputaților de pe locurile rezervate - 6 mai mic decât cel pentru deputații de pe locurile obținute prin procedură normală - 8. De asemenea, față de mandatul anterior, nu toți deputații de pe locurile rezervate au inițiat un proiect legislativ.

Pentru a identifica legislația de interes pentru minorități a fost luat ca și criteriu de filtrare lista propunerilor legislative dezbătute de Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților, atât propunerile în cazul cărora Comisia este comisia sesizată în fond, cât și cele în care Comisia întocmește doar aviz. Astfel, orice propunere legislativă care se referă direct sau parțial la problematica minoritară, a cultelor sau a drepturilor omului va fi analizată de Comisie.

Pentru legislatura 2000-2004 au fost discutate 287 propuneri legislative în Comisie. Dintre acestea, 138 au fost inițiate de deputați și senatori, iar 149 de guvern. Datorită subiectelor acoperite de Comisie, propunerile legislative au fost împărțite în 6 categorii relevante pentru scopul prezentei analize:

1. propunere legislativă explicit legată de problematica minoritară
2. propunere legislativă legată de culte
3. propunere legislativă referitoare la sistemul politic: sistemul electoral, partide politice, administrație publică, educație,
4. propunere legislativă referitoare la protecția datelor
5. propunere legislativă referitoare la restituirea proprietății
6. propunere legislativă referitoare la probleme de ordin social.

Din cele 138 de propuneri legislative inițiate de deputați și senatori în perioada amintită, 53 sunt relevante pentru problema minorităților, fiind incluse într-una din cele 6 categorii. Considerând activitatea deputaților pe aceste 6 categorii, activitatea deputaților de pe locurile rezervate relativ la numărul lor este mai mare (1,37 față de 0,45). Dacă analiza este limitată doar la proiectele care sunt în mod explicit legate de problematica minorităților, și nu și la alte aspecte care au consecințe asupra vieții minorităților naționale, numărul inițiativelor se restrânge la 10, din care doar două sunt inițiate și de deputați ai minorităților naționale, restul de 8 fiind doar inițiativa deputaților de pe locurile normale. Astfel, se poate observa că, cu cât este mai specific diferențiată activitatea, cu atât ea arată un interes mai mic al deputaților de pe locurile rezervate în a promova problemele de pe agenda de interes ale minorității.

Un exercițiu similar a fost făcut și pentru mandatul 2004-2008, pentru prima jumătate a mandatului. Comparând activitatea parlamentarilor reprezentând minoritățile naționale cu cea a altor grupuri parlamentare de mărime apropiată sau similară, diferențele sunt evidente. Per ansamblu, activitatea parlamentarilor reprezentând minoritățile naționale este, per ansamblu, scăzută, cu mult sub activitatea celorlalte grupuri parlamentare (Anexa 2). Se poate observa că Grupul parlamentar al minorităților naționale este mult mai puțin activ în promovarea proiectelor de legi ce vizează minoritățile decât alte grupuri parlamentare, precum PRM. În aceste condiții sunt votate mai multe legi cu valoare simbolică pentru minorități, decât legi esențiale. Unele proiecte inițiate de reprezentanții minorităților nu primesc votul necesar în Camera Deputaților, deși au un conținut aproximativ similar cu alte proiecte, care, provenind de la alte grupuri parlamentare, ulterior sunt votate cu o mare majoritate.

O serie de proiecte dezbătute în prima jumătate a legislaturii 2004-2008 sunt de interes pentru comunitățile minorităților naționale, ele vizând probleme comune ale acestora. La inițierea unora dintre aceste proiecte au contribuit o parte din membrii Grupului Parlamentar al Minorităților Naționale, cum ar fi: Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 48 din 16 ianuarie 2002 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (inițiativă a deputatului Amet Aledin), Propunerea legislativă privind înființarea Centrului Cultural al Minorităților Naționale din România (inițiativă a deputatului Amet Aledin), Propunerea legislativă pentru declararea zilei de 8 aprilie – „Ziua Națională a Romilor” (inițiativă a deputatului Nicolae Păun), Propunerea legislativă pentru alegerea reprezentanților României în Parlamentul European (inițiativă a deputatului Varujan Pambuccian împreună cu alți 16 deputați și senatori din alte grupuri parlamentare), Propunerea legislativă privind Statutul deputaților și al senatorilor (inițiativa a 12 deputați și senatori, câte unul pentru fiecare grup parlamentar din cele două camere, din partea minorităților Liana Dumitrescu), Propunerea legislativă pentru completarea art. 44 și 49 din Legea nr. 128/1997 privind Statutul personalului didactic (inițiat de 17 deputați (8 UDMR, 7 Grupul parlamentar al minorităților), Propunerea legislativă pentru completarea articolelor 8 (alin. 1 și 2) și 119 (alin. 1) ale Legii învățământului nr. 84/1995 (inițiat de deputatul Mihai Radan).

Dincolo de aceste inițiative legislative, susținerea arătată de deputații de pe locurile rezervate pentru proiecte inițiate de alți colegi sau de guvern și

care sunt de interes pentru comunitățile reprezentate indică, de asemenea promovarea intereselor minorităților.

Un astfel de exemplu este **Proiectul de Lege privind statutul minorităților naționale din România**. Acesta a fost cel mai important proiect de lege pentru minorități în perioada analizată. Proiectul definește minoritățile naționale din România, prevede drepturile persoanelor aparținând acestor comunități, inclusiv și dreptul comunităților la autonomie culturală. Inițiat de Guvernul României în mai 2005, proiectul a fost respins de Senat în octombrie 2005, și a fost în dezbateri în Camera Deputaților în iunie 2006, când s-a propus retrimiteră pentru raport suplimentar la Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale, Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport, Comisia juridică, de disciplină și imunități. La dezbateri au luat cuvântul (în ordinea înscrierii la cuvânt): Varujan Pambuccian (liderul Grupului parlamentar al minorităților naționale - de două ori), Lia Olguța Vasilescu (PRM), Florin Iordache (PSD), Nicolae Popa (PC), Cristian Rădulescu (PD), Márton Árpád-Francisc (UDMR), Lucian Augustin Bolcaș (PRM - de trei ori), Anghel Stanciu (PRM devenit PSD - de două ori), Pantelimon Manta (PC), Sergiu Andon (PC), Ioan Bivolaru (PSD), Vasile Pușcaș (PSD), Marcu Tudor (PRM), Grațiana Denisa Iordache (PC devenit PD), Dragoș Ujeniu (PNL devenit independent), Florina Ruxandra Jipa (PRM), Mircea Valer Pușcă (PNL), Ioan Ghișe (PNL), Ecaterina Andronescu (PSD). Se poate observa activitatea substanțială a deputaților PRM față de cea a reprezentanții minorităților.

Concluzii

Capitolul de față a analizat comportamentul legislativ al deputaților aleși pe locurile rezervate. Analiza a identificat o serie de probleme cu referire la modul în care aceștia înțeleg să reprezinte interesele comunităților minorităților naționale și să le promoveze pe agenda parlamentară. Au fost identificate o serie de aspecte legate de activitatea parlamentară a deputaților minorităților naționale urmărind luările de cuvânt, întrebările și interpelările și propunerile legislative ale acestora.

Analiza arată că activitatea deputaților de pe locurile rezervate este mai scăzută pe cele trei dimensiuni analizate, atât urmărind activitatea per ansamblu, cât și doar aspectele de interes pentru minorități.

O serie de elemente contribuie la situația existentă. În primul rând modul în care a fost conceput sistemul electoral nu generează o legătură foarte strânsă între minorități și deputații aleși, care să se transforme în susținerea și promovarea agendei minorităților la nivelul instituțiilor politice prin intermediul aleșilor de pe locurile rezervate. Apoi, lipsa de susținere politică pentru proiecte de interes pentru minorități descurajează reprezentanții acestora să ducă o politică mai agresivă de promovare într-un mediu în care încă există suficiente controverse legate de problemele minorităților.

Modelul românesc de reprezentare în Parlament îndeplinește un rol foarte important, și anume acela de a da o voce în legislativ fiecărei minorități. Tocmai de aceea sunt necesare analize asupra consecințelor pe care locurile rezervate le au asupra modului de reprezentare a minorităților în viața publică, precum și identificarea unor modalități de îmbunătățire a curenților sistemului.

lui. În lipsa unor mecanisme instituționale mai adecvate care să impună o responsabilitate mai mare a acestora față de alegători, locurile rezervate rămân o politică de creștere a vizibilității minorităților la nivelul Parlamentului, fără însă ca această reprezentare să se transforme în promovarea de proiecte de interes pentru minorități.

Bibliografie

- Alionescu, Ciprian-Călin, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, în „Southeast European Politics”, vol. V, no. 1, June 2004.
- Recensământul populației 2002, la www.recensamant.ro.
- Biroul Electoral Central, la www.bec2004.ro.
- Camera Deputaților, Parlamentul României, la www.cdep.ro.
- Chiriac, Marian, *Provocările diversității. Politici publice privind minoritățile naționale și religioase în România*. Cluj, CRDE, 2005.
- Goetz, Anne Marie, *No shortcuts to power: constraints on women's political effectiveness in Uganda*, in „Journal of African Modern Studies”, vol. 40, no. 4, 2002.
- Institutul pentru Politici Publice. 2007. *Activitatea parlamentarilor în sesiunea februarie-iunie 2007*, la www.ipp.ro
- Norris, Pippa, *Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies. Do Powersharing Institutions Work?* in „Faculty Research Working Paper Series, Harvard University, JFK School of Government”, February 2005.
- Opreșcu, Dan, *Politici publice privind minoritățile naționale din România (1996-1998)*, in Lucian Năstasă and Levente Salat. *Relații interetnice în România postcomunistă*. Cluj-Napoca: CRDE, 2000.
- Reynolds, Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. London: Minority Right Group International, 2006
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A., *Electoral system design: the international IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2005
- Monitorizarea activității parlamentare a reprezentanților minorităților naționale, 2004-2007*, CRDE, Septembrie 2007, la www.edrc.ro.

Anexa 1

Numărul de voturi obținute de organizațiile minorităților în alegeri

<i>Minoritatea</i>	<i>Recensământ 2002</i>	<i>Procent din populație (%)</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>	<i>1996</i>	<i>1992</i>	<i>1990</i>
Romă	535,250	2,46%	56,076 (2)	71,786 (2)	82,195 (4)	52,704 (4)	29,162 (5)
Ucraineană	61,353	0,28%	10,888 (1)	9,404 (2)	7,165 (2)	7,717 (1)	16,179 (1)
Germană	60,088	0,27%	36,166 (1)	40,844 (1)	23,888 (1)	34,685 (1)	38,768 (1)
Rusă-Lipoveană	36,397	0,16%	10,562 (1)	11,558 (1)	11,902 (1)	14,975 (1)	17,974 (1)
Turcă	32,596	0,14%	7,715 (3)	6,675 (2)	4,326 (1)	2,572 (1)	8,600 (1)
Tătară	24,137	0,11%	6 452 (1)	10,380 (1)	6,319 (1)	7,699 (1)	0 (0)
Sârbă	22,518	0,10%	6,643 (1)	8,748 (1)	6,851 (1)	5,328 (1)	9,095 (1)
Slovacă și cehă	21,137	0,09%	5,950 (1)	5,686 (2)	6,531 (1)	4,708 (1)	4,584 (1)
Bulgară	8,025	0,03%	15,283 (3)	20,085 (4)	5,359 (2)	1,906 (1)	3,451 (1)
Croată	6,786	0,03%	10,331 (2)	11,084 (3)	486 (1)	219 (1)	0 (0)
Grecească	6,513	0,02%	7,161 (1)	15,007 (4)	8,463 (2)	9,134 (1)	4,932 (1)
Evreiască	5,870	0,02%	8,449 (1)	12,629 (1)	12,746 (1)	0 (0)	0 (0)
Poloneză	3,671	0,01%	5,473 (2)	5,055 (2)	1,842 (1)	3,031 (1)	2,372 (1)
Italiană	3,331	0,01%	6,168 (2)	21,263 (2)	11,454 (7)	4,188 (1)	0 (0)
Armeană	1,780	0,008%	9,810 (1)	21,302 (1)	11,543 (1)	7,145 (1)	399 (1)
Macedoneană slavă	731	0,003%	9,750 (3)	8,809 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Albaneză	520	0,002%	5,011 (1)	10,543 (2)	8,722 (1)	0 (0)	0 (0)
Ruteană	262	0,001%	2,871 (1)	6,942 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Numerele pe coloane reprezintă numărul de voturi obținute de organizațiile reprezentate în Parlament, sau cel mai mare număr de voturi obținute de o organizație a minorității. În paranteză sunt trecute numărul organizațiilor care au prezentat candidați pentru minoritatea respectivă.

Surse: *Recensământul populației 2002, Datele Biroului Electoral Central 1990, 1992, 1996, 2000, 2004.*

Anexa 2

Grupul parlamentar	Nr. membri	Nr. ședințe cu luări de cuvânt și durata lor	Nr. inițiative legislative	Nr. inițiativelor care au devenit lege
Partidul România Mare	30	1.186 100 h 02 min. 53 sec.	153	11
Uniunea Democrată Maghiară din România	22	513 27 h 06 min. 37 sec.	117	27
Partidul Conservator	19	809 30 h 28 min. 29 sec.	153	21
Minorități	18	289 8 h 53 min. 48 sec.	42	12

Sursa: Camera Deputaților, www.cdep.ro

Reprezentarea minorităților naționale la nivel local – o evaluare a legislației electorale românești pe baza rezultatelor alegerilor locale din 2004 și 2008

1. Introducere

Participarea efectivă la deciziile politice, în special în domeniile care le privesc direct, este unul dintre drepturile esențiale ale persoanelor aparținând minorităților naționale. Acest principiu este enunțat și în cel mai important tratat internațional referitor la minorități, Convenția-Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale.¹ Tratatul, ratificat și de România, încurajează statele să adopte măsuri pentru a crea condițiile participării efective pentru minorități, ceea ce poate necesita uneori adoptarea unor soluții speciale, care să faciliteze reprezentarea acestora în diferitele structuri decizionale.

Importanța participării efective a minorităților la deciziile politice a fost subliniată și de Înalțul Comisar pentru Minoritățile Naționale al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE). La solicitarea acestuia au fost elaborate în 1999 Recomandările de la Lund cu Privire la Participarea Efectivă a Minorităților Naționale la Viața Publică², în care statelor li s-a recomandat adoptarea unui sistem electoral care să faciliteze reprezentarea minorităților, atât la nivel central cât și la nivelele regionale și locale.³

În literatura de specialitate sintagma „participarea minorităților naționale în deciziile politice” se referă la activitatea politică a membrilor comunității care se realizează prin drepturile speciale ale minorităților, și nu la exercitarea individuală a drepturilor electorale universale de către cetățenii minoritari.⁴ Așadar, nu sistemul electoral general este de interes, ci existența și impactul unor prevederi create în special pentru a facilita reprezentarea minorităților naționale.⁵ O largă

1 Textul Convenției-Cadru în limba română se găsește la [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_\(monitoring\)/1_texts/PDF_Text_FCNM_Romanian.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_(monitoring)/1_texts/PDF_Text_FCNM_Romanian.pdf), accesat pe 17 septembrie 2008.

2 Textul recomandărilor în limba română se găsește la http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_ro.pdf, accesat pe 17 septembrie 2008.

3 Recomandările 9-11.

4 Komac, Miran, The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia, în Polzer, Miroslav – Kalčina, Liana – Žagar, Mitja (eds.): *Slovenia & The European Standards for the Protection of National Minorities*, Information and Documentation Centre on the Council of Europe – Institute for Ethnic Studies – Austrian Institute of East and Southeast European Studies, Ljubljana, 2002, p. 21.

5 Desigur, participarea politică a minorităților este influențată și de regulile electorale generale, care se aplică tuturor competitorilor electorali, indiferent dacă reprezintă minorități sau nu, iar în cazul în care nu există măsuri speciale, reprezentarea minorităților depinde în primul rând de sistemul electoral. Acest lucru este subliniat și

varietate de reglementări electorale introduse cu scopul de a acorda *acțiune afirmativă* (*affirmative action*) minorităților⁶ pot fi întâlnite în multe țări. Cele mai importante dintre acestea sunt rezervarea unor mandate speciale pentru minorități, renunțarea la pragul electoral sau aplicarea unor praguri mai scăzute, delimitarea favorabilă a circumscripțiilor electorale, sau încurajarea prezentării unor liste de candidați mixte din punct de vedere etnic.⁷

Nici România nu reprezintă o excepție. Este bine cunoscut faptul că România este țara cu cele mai multe minorități naționale reprezentate în parlament, în Camera Deputaților fiind prezenți reprezentanții a nu mai puțin de 19 de minorități. Sistemul în vigoare la nivelul parlamentului a constituit obiectul a numeroase analize și comentarii,⁸ studiul *Reprezentarea minorităților naționale pe locurile rezervate în parlament* de, cu mult mai puțin s-a vorbit însă despre ceea ce se întâmplă la nivelul administrațiilor locale.

Este mult mai puțin cunoscut faptul că legislația electorală din România conține și prevederi care, cel puțin la prima vedere, facilitează participarea minorităților naționale în consiliile locale.⁹ Acest capitol este deci menit să aducă o contribuție despre acest aspect destul de neglijat al regulului minorităților din România. Obiectivul este de a evalua eficiența acestor regle-

de unele studii realizate de Comisia de la Veneția, care conclud că participarea politică a minorităților naționale se realizează în primul rând prin efectul regulilor generale ale sistemului electoral, ajustate dacă este nevoie pentru a facilita succesul candidaților minoritari, și numai în al doilea rând prin aplicarea unor măsuri electorale speciale pentru minorități. Vezi documentele CDL-INF(2000)4, *Electoral Law and National Minorities*, la [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp), și CDL-AD(2005)009, *Report On Electoral Rules And Affirmative Action For National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries*, la [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp), accesate pe 17 septembrie 2008.

- 6 În continuare ne vom referi la aceste reglementări electorale speciale menite să ajute minoritățile ca și la măsurile de *acțiune afirmativă electorală*.
- 7 Vezi documentele Comisiei de la Veneția citate anterior, precum și Reynolds, Andrew, *Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note*, "Legislative Studies Quarterly", 30, (2), 2005, p. 301-310.; Meier, Petra, *Who Is Who? Defining Groups Entitled to Reserved Seats in National Legislatures*, 2007. Working paper.; Székely, István Gergő, *Soluții instituționale speciale pentru reprezentarea parlamentară a minorităților naționale*. „Studii de Atelier. Cercetarea Minorităților Naționale din România - Working Papers in Romanian Minority Studies”, Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2008.
- 8 Vezi de exemplu Oprescu, Dan, *Politici publice pentru minoritățile naționale din România*, "Sfera Politicii", 6, (66), 1999, p. 13-18.; Oprescu, Dan, *Un pas greșit în direcția cea bună*, "Sfera Politicii", 9, (87-88), 2001, p. 46-56.; Horváth, István, *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001*. Centre for OSCE Research, Hamburg, 2002.; Alionescu, Ciprian-Călin, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, "Southeast European Politics", V, (1), 2004, p. 60-75., precum și studiul Monicăi Călușer din acest volum.
- 9 Termenul oficial, utilizat în documentele legislative este: „organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale”. Deoarece folosirea cuvânt cu cuvânt a acestei formulări ar fi greoaie în text, ne vom referi la aceste organizații ca și la „organizații ale minorităților” sau „organizații minoritare”. Suntem conștienți că formularea oficială reflectă o anumită concepție despre drepturile minorităților, iar termenii mai simpli din punct de vedere gramatical pot aminti de alte concepții, dar ținem să subliniem că simplificarea s-a făcut fără asemenea obiective, am avut în vedere doar fluența textului.

mentări electorale speciale, printr-o analiză a rezultatelor produse de acestea la cele două alegeri locale care s-au organizat de când au intrat în vigoare.

Vom proceda în felul următor: în prima parte a capitoului vom prezenta evoluția legislației românești referitoare la reprezentarea minorităților naționale la nivelul consiliilor locale, începând de la primele alegeri locale până în prezent. Pentru înțelegerea mecanismului special referitor la minorități trebuie prezentat sistemul electoral general folosit în România, prin urmare vom oferi și o caracterizare succintă a acestuia. În secțiunea a doua vom trece în revistă rezultatele obținute de formațiunile minorităților la alegerile locale din 2004 și 2008, și vom identifica contribuția prevederii speciale la aceste rezultate. În continuare, vom dedica câteva paragrafe și inițiativei legislative depuse de minorități, încercând o evaluare a posibilelor consecințe, iar la sfârșit vom trage concluziile referitoare la eficacitatea legislației.

2. Evoluția legislației românești privind reprezentarea minorităților la nivel local

2.1. Legislația între 1990-2004

Primele alegeri locale din România postcomunistă s-au organizat în 1992, procedura fiind reglementată de Legea 70/1991.¹⁰ În lege singura referire la minoritățile naționale se regăsea în articolul 105, potrivit căruia organizațiile legal constituite aparținând minorităților naționale erau asimilate partidelor și formațiunilor politice. Articolul era menit să permită participarea organizațiilor minorităților la alegeri, în pofida faptului că aceste formațiuni nu s-au constituit ca și partide politice, ci ca asociații sau uniuni, iar articolul 6 al aceleiași legi permitea candidaturi numai din partea partidelor politice sau a alianțelor acestora, sau a candidaților independenți, participarea organizațiilor societății civile fiind exclusă. Lipsa altor reglementări care ar fi vizat organizațiile minorităților a însemnat că aceste formațiuni puteau câștiga mandate de consilieri în aceleași condiții ca și partidele politice, fără a beneficia de acțiune afirmativă electorală.

Ulterior, Legea 70 a suferit o serie de modificări, însă fără a aduce noutăți semnificative în ceea ce privește minoritățile naționale. Singura modificare care a avut efect asupra organizațiilor minorităților a survenit în 1996¹¹, când s-a reglementat accesul competitorilor electorali la serviciile publice de radiodifuziune și televiziune în timpul campaniei electorale, organizațiilor minoritare stabilindu-se condiții ceva mai favorabile pentru a beneficia de acces la mass media publică.¹²

10 *Legea nr. 70 din 26 noiembrie 1991 privind alegerile locale*, publicată în „*Monitorul Oficial*”, nr. 239, din 28 noiembrie 1991.

11 *Legea nr. 25 din 12 aprilie 1996 pentru modificarea și completarea Legii nr. 70/1991 privind alegerile locale*, publicată în „*Monitorul Oficial*”, nr. 77, din 13 aprilie 1996.

12 Potrivit legii, accesul la serviciile mass media este gratuit doar pentru partidele parlamentare și pentru candidații independenți. Partidele nereprezentate în parlament dobândesc acces gratuit la mass media publică teritorială doar dacă depun liste de candidați în cel puțin 50% din circumscripțiile electorale de pe cuprinsul unui județ ce intră în raza de acoperire a studiourilor teritoriale respective. Pentru a beneficia de timpi de antenă în mass media națională, partidele neparlamentare trebuie să depună liste complete de candidați în cel puțin 50% din circumscripțiile electorale din 15 județe. În

2.2. Legislația din 2004

Schimbările cu adevărat importante în ceea ce privește participarea organizațiilor minoritare la alegerile locale au survenit odată cu adoptarea noii legi electorale 67/2004. Legea a adus două noutăți foarte importante, prima dintre acestea referindu-se la depunerea candidaturilor, iar cea de-a doua la introducerea unei proceduri care aparent înlesnește obținerea unor mandate de consilier pentru organizațiile minorităților naționale. Deoarece scopul acestui capitol este evaluarea procedurii speciale, modificarea referitoare la participare, la fel de importantă dacă nu chiar mai importantă, nu va fi abordată în detaliu, ci prezentată doar succint.

2.2.1. Condițiile candidaturii

În ceea ce privește depunerea candidaturilor, Legea 67/2004 a introdus o diferențiere între organizațiile minorităților reprezentate în parlament (în Consiliul Minorităților Naționale), și cele fără reprezentanți în parlament, acestora din urmă stabilindu-se condiții mult mai dificile pentru a participa la alegeri. Astfel, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, nereprezentate în parlament, pot participa la alegeri dacă prezintă la Biroul Electoral Central o listă de membri, numărul acestora trebuind să fie mai mare decât 15% din numărul total al cetățenilor care la ultimul recensământ s-au declarat ca aparținând minorității respective.¹³ Mai mult, dacă numărul membrilor necesari pentru îndeplinirea acestor condiții este mai mare de 25.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 25.000 de persoane domiciliate în cel puțin 15 din județele țării și municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și municipiul București.¹⁴

Acest articol a devenit foarte controversat, fiind criticat nu numai de organizațiile defavorizate. Cea mai mediatizată parte a ei a devenit cerința celor 25.000 de semnături pentru minoritățile „mari”, care i-a împiedicat pe adversarii UDMR-ului să participe la alegeri. Dar nu numai maghiarii au avut de suferit datorită acestui articol, de fapt în 2004 au putut depune candidaturi doar organizațiile reprezentate în Parlament. Într-un studiu despre alegerile

schimb, pentru organizațiile minoritare este suficient să participe la alegeri cu liste de candidați în circumscripțiile electorale din județe în mod proporțional cu ponderea lor în totalul populației județului, respectiv al României (*Legea nr. 70/1991*, modificată și republicată în „*Monitorul Oficial*”, nr. 79/18 aprilie 1996., art. 57). Reglementarea a rămas practic neschimbată în *Legea nr. 67 din 25 martie 2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*, publicată în „*Monitorul Oficial*”, nr. 271, din 29 martie 2004 (art. 61.). Deși prevederea pare să favorizeze minoritățile, Comisia de la Veneția a formulat o critică în opinia sa despre legea 67/2004, subliniind faptul că ponderea unor minorități în populația României este atât de mică, încât accesul la serviciile de televiziune și radiodifuziune publice va fi unul iluzoriu, dat fiind faptul că timpii de antenă acordați sunt proporționali cu numărul listelor complete de candidați depuse. Comisia a recomandat, prin urmare, adoptarea unor măsuri de discriminare pozitivă în lege, prin precizarea unui timp minim de antenă pentru organizațiile minorităților naționale. Vezi documentul *CDL-AD(2004)040*, paragraful 55, la [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)040-e.asp), accesat pe 14 septembrie 2008.

13 *Legea nr. 67/2004, art. 7, alineat (3).*

14 *Legea nr. 67/2004, art. 7, alineat (4).*

locale din 2004, Institutul Pentru Politici Publice¹⁵ a subliniat că articolul adoptat la inițiativa liderului grupului parlamentar al minorităților, Varujan Pambuccian, a reprezentat de fapt încununarea eforturilor depuse de organizațiile minoritare reprezentate în parlament pentru a obține un monopol politic asupra comunităților pe care le reprezintă. Concluzia analizilor IPP a fost că prevederea este discriminatorie și neconstituțională.¹⁶

La rândul ei, și Comisia de la Veneția a formulat o critică dură la adresa legiuitorului,¹⁷ subliniind că aceste restricții constituie o încălcare a principiului tratamentului egal al cetățenilor aparținând minorităților naționale, drept garantat, între altele, de articolul 4 al Convenției-Cadru Pentru Protecția Minorităților Naționale, ratificat și de România. În continuare, Comisia a avertizat că restricțiile legii blochează competiția politică în rândul minorităților, prin urmare încalcă principiul democrației plurale, constituind o tentativă impusă de sus pentru a împiedica dezvoltarea alternativelor politice. Specialiștii Comisiei au atras atenția că fragmentarea excesivă a alternativelor politice trebuie contracarată prin mecanismul de conversie a voturilor în mandate (adică prin sistemul electoral), nu prin îngrădirea dreptului la candidatură. În continuare, Comisia a mai avertizat că unele minorități nu pot satisface condițiile stabilite la nivel național pentru a dobândi reprezentare în Parlament, deși la nivel local prezența lor poate fi semnificativă. Așadar, participarea politică la nivel local – care poate fi considerată chiar mai importantă decât cea la nivel național – nu ar trebui să fie condiționată de reprezentarea la nivel național. În fine, Comisia a precizat că cerința de a prezenta o listă cu semnături provenind de la cel puțin 15% din membrii comunității minoritare înseamnă că un număr mare de persoane sunt nevoite să își declare preferințele politice, iar acest lucru poate conduce la presiuni în această direcție, ceea ce este de nedorit. Pe scurt, Comisia a considerat că aceste prevederi ale legii sunt atât de severe, încât ele pot fi considerate aproape prohibitive și exclusiviste la adresa unor organizații minoritare.

2.2.2. Acțiune afirmativă electorală pentru minoritățile „mici”

Cealaltă noutate a legii 67/2004 referitoare la minorități constă în modificarea procedurii de alocare a mandatelor de consilier, și nu a fost abordată de Comisia de la Veneția în raportul său. Prin urmare, în acest capitol mă voi concentra asupra acestui aspect al legislației românești referitoare la participarea politică a minorităților naționale.

Mecanismul de alocare a mandatelor de consilier este reglementat prin articolul 96 al legii 67/2004.¹⁸ Înainte de a trece la prezentarea prevederii speciale referitoare la minorități, trebuie explicată în general funcționarea sis-

15 Stan, Valentin și col. *Alegerile locale 2004. O lecție politică*. Institutul pentru Politici Publice, București, 2004. <http://www.ipp.ro/altmateriale/alegeri%20locale%202004.pdf> (accesat: 17 septembrie 2008).

16 *Ibid.*, pp. 59-61.

17 Vezi Venice Commission, *Opinion On The Law For The Election Of Local Public Administration Authorities In Romania* (CDL-AD(2004)040), 2004., în special paragrafele 42-45, 48, și 54. la [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)040-e.asp). accesat pe 14 septembrie 2008.

18 În numerotarea originală numărul articolului era 92, a devenit art. 96 doar în versiunea republicată a legii 67/2004, în „*Monitorul Oficial*”, nr. 333, din 17 mai. 2007.

temului electoral folosit la alegerile locale, reglementarea specială nefiind interpretabilă în lipsa acestor cunoștințe. Pentru o interpretare mai ușoară a aspectelor tehnice ale sistemului electoral, am încercat să redăm grafic algoritmul de alocare a mandatelor pentru partide (și alianțe), respectiv organizații ale minorităților naționale în Figurile 1 și 2.

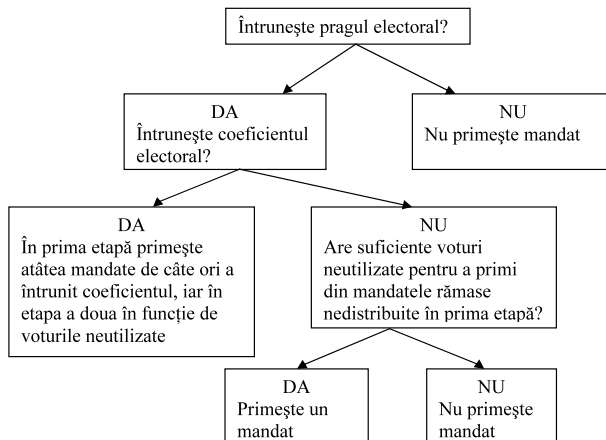


Figura 1. Algoritmul de alocare a mandatelor pentru partide politice, alianțe electorale sau politice:

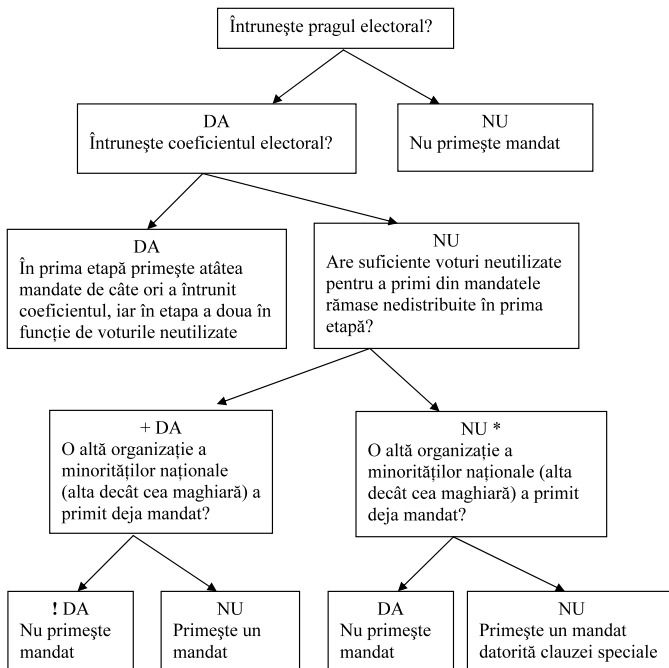


Figura 2. Algoritmul de alocare a mandatelor pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale

Potrivit legii, repartizarea mandatelor de consilier se face numai între competitorii care au întrunit pragul electoral. Acest prag este de 5% pentru partidele politice, organizațiile minorităților și candidații independenți, la care se adaugă încă 2% pentru alianțele electorale sau politice formate din două formațiuni, și încă 1% pentru alianțele compuse din cel puțin trei membri.

După ce s-a stabilit care dintre competitori au trecut pragul (determinat pentru fiecare în parte în funcție de tipul competitorului), se calculează coeficientul electoral, prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toate listele și candidații independenți care au întrunit pragul electoral la numărul total al mandatelor de consilier din circumscripția respectivă.¹⁹

În prima etapă de alocare a mandatelor se repartizează fiecărei liste atâtea mandate, de câte ori coeficientul electoral a fost atins, iar candidații independenți primesc un mandat dacă au atins coeficientul. Voturile care au rămas după atribuirea mandatelor, precum și cele inferioare coeficientului electoral se consideră voturi neutilizate, cu excepția candidaților independenți, a căror voturi nefolosite se pierd.

În etapa a doua partidele și alianțele electorale sunt înscrise pe o listă în ordinea descrescătoare a voturilor neutilizate, iar mandatele încă neatribuite se repartizează în ordinea de pe această listă.

Prevederea specială referitoare la organizațiile minorităților intervine în acest moment. Legea prevede ca

„în cazul în care nici una dintre organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alta decât cea maghiară, nu a obținut cel puțin un mandat, se atribuie un mandat de consilier, din cele rămase din prima etapă, organizației care a întrunit pragul electoral și a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate dintre toate aceste organizații.”²⁰

Ațiunea afirmativă garantată de legea electorală se referă deci doar la situațiile în care nici o organizație minoritară nu a întrunit coeficientul electoral. Dacă o organizație a reușit acest lucru, ea va fi tratată în mod identic cu partidele sau alianțele: va primi atâtea mandate de câte ori a întrunit coeficientul, și va participa în etapa a doua pe baza voturilor sale neutilizate.²¹ Așa cum se poate observa în Figurile 1 și 2, partea superioară a algoritmilor pentru partide și pentru minorități este identică, prevederea specială poate fi aplicată doar dacă nici o organizație minoritară nu a câștigat mandate în prima etapă.

19 Sistemul electoral românesc este de fapt un sistem de reprezentare proporțională care aplică principiul celor mai mari resturi (*largest remainders method*). Coeficientul electoral românesc este foarte asemănător cu *cota Hare*, care este cea mai simplă cotă în folosință, și totodată cea mai proporțională, ea neavantajând în mod explicit partidele mari. Diferența este că în cazul cotei Hare numărătorul conține toate voturile valabil exprimate, nu numai cele ale competitorilor care au trecut pragul electoral. Vezi Reynolds-Reilly-Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm, 2005, p. 177-178.

20 *Legea nr. 67/2004, art. 96, alineat (4)*.

21 Vezi și normele tehnice de repartizare a mandatelor de consilier stabilite prin *Hotărârea nr. 74. din 15 mai 2008 a Biroului Electoral Central*, publicată în „*Monitorul Oficial*”, nr. 384, din 21 mai 2008.

Dacă nici o organizație minoritară nu a obținut mandate în prima etapă, dar există organizații care au trecut pragul de 5%, prevederea specială propulsează în mod automat prima dintre acestea pe primul loc al listei pe care competitorii sunt înscrși în ordinea descrescătoare a voturilor neutilizate. În cea mai simplă formulare, prevederea specială acordă prioritate organizației minoritare cu cele mai multe voturi în fața partidelor politice în etapa a doua a alocării mandator. Partidele sau alianțele vor primi mandate în etapa a doua numai după ce unei organizații minoritare i s-a alocat un mandat.

Putem constata deci că buna intenție față de minorități nu lipsește din lege. Utilitatea acestei forme de acțiune afirmativă electorală este însă o problemă de ordin empiric. Din păcate, chiar și fără analize amănunțite se poate observa că domeniul de aplicabilitate a prevederii speciale este destul de limitat, deoarece poate beneficia de ea:

- doar o singură formațiune (cea cu cele mai multe voturi)
- dacă nu reprezintă minoritatea maghiară,
- dacă nici o altă formațiune minoritară (iarși excluzând maghiarii) nu a obținut mandate în prima etapă.

Însă ceea ce este cel mai important, și constituie obiectul analizei care urmează, prevederea ar reprezenta un ajutor real pentru minorități doar în cazul în care organizația minoritară respectivă nu ar fi fost capabilă să obțină mandatul prin forțe proprii, adică dacă nu ar fi avut suficiente voturi neutilizate pentru a „prinde” ultimul mandat repartizat în etapa a doua. Adică, prevederea poate ajuta doar acele organizații care trec prin punctul marcat cu asterisc (*) al algoritmului din Figura 2. Pentru organizațiile care trec prin punctul marcat cu plus (+) le este indiferent dacă sar pe primul loc al listei sau rămân pe un loc inferior, dar care încă furnizează un mandat.

Faptul că prevederea se aplică doar dacă o altă formațiune minoritară nu a obținut mandate ne obligă să marcăm încă un punct sensibil în algoritmul din Figura 2. Acesta este semnalat prin semnul exclamării (!), și indică faptul că datorită existenței prevederii speciale nici măcar o formațiune care ar fi avut suficiente voturi neutilizate pentru un mandat în cazul în care ar fi fost tratată la fel ca și partidele nu poate fi sigură de reprezentare, deoarece soarta ei depinde și de performanța celorlalte organizații minoritare.

Întrebarea este deci: cât de frecvente sunt aceste situații din punctele marcate cu asterisc, respectiv semnul exclamării, în care o organizație minoritară obține mandatul într-adevăr mulțumită prevederii speciale, respectiv în care nu o obține datorită aplicării ei, deși ar fi obținut-o, dacă ar fi fost tratată în mod identic cu partidele politice.

Însă înainte de a trece la identificarea acestor situații, mai trebuie abordat un alt aspect la fel de important al prevederii, și anume faptul că ea nu se referă la minoritatea maghiară. Acest lucru are un aspect negativ, însă există și o veste bună în cadrul celei rele.

Partea rea este că avem de-a face cu un caz evident de discriminare. O astfel de diferențiere între minorități nu poate fi justificată prin faptul că minoritatea maghiară este cea mai numeroasă din România și că dispune de un partid politic (UDMR) care este capabil să intre în parlament prin întrunirea pragului de 5%, fără a recurge la mandatele speciale pentru minorități. Așa cum s-a

subliniat și în raportul Comisiei de la Veneția²², reprezentarea la nivel local nu trebuie să depindă de reprezentarea la nivel național. O parte semnificativă a maghiarilor trăiesc în localități unde ponderea lor este scăzută,²³ în această privință ei nu se deosebesc de celelalte minorități. Vestea bună în cadrul celei rele constă în faptul că prevederea specială poate fi aplicată pentru celelalte minorități în cazurile în care o formațiune maghiară a obținut mandate în prima etapă, altfel minoritățile mici ar pierde orice șansă de a deveni reprezentate în localitățile unde există o populație semnificativă de maghiari.

3. Rezultatele minorităților la alegerile locale din 2004 și 2008

Pentru a stabili utilitatea tratamentului special de care beneficiază minoritățile, trebuie să comparăm rezultatele obținute de organizațiile acestora cu rezultatele ipotetice care s-ar fi obținut în lipsa acestui alineat al legii, adică dacă organizațiile minoritare ar fi fost tratate la fel ca și partidele politice (așa cum s-a întâmplat înainte de 2004). Prin urmare am analizat rezultatele ultimelor două alegeri locale organizate în România, aceste două scrutinuri fiind singurele la care Legea 67/2004 a fost aplicată.

În cele ce urmează, vom trece în revistă pe scurt rezultatele obținute de organizațiile minorităților naționale (altele decât cea maghiară) la ultimele două alegeri, după care vom identifica acele cazuri în care rezultatul a fost într-adevăr influențat de aplicarea prevederii speciale de acțiune afirmativă electorală pentru organizațiile minoritare.

3.1. Minoritățile naționale la alegerile locale din 2004 și 2008

În acest capitol suntem interesați doar de reprezentarea care se realizează prin intermediul organizațiilor proprii ale minorităților²⁴, obiectivul principal nefiind evaluarea gradului de reprezentare a minorităților, ci a legislației referitoare la aceste organizații. Prin urmare, nu am luat în seamă mandatele obținute de persoane aparținând unei minorități care au fost alese în culorile unor partide politice²⁵, nici rezultatele organizațiilor minoritare care au par-

22 Venice Commission, *Opinion On The Law For The Election Of Local Public Administration Authorities In Romania* (CDL-AD(2004)040), 2004.

23 Potrivit recensământului din 2002, 3,5% dintre maghiari trăiesc în localități unde ponderea lor este sub 5%, 10,89% în localități cu sub 10% maghiari, și 17,02% în localități unde ponderea lor nu atinge 15%. Chiar și cei din prima categorie sunt mai numeroși decât unele dintre minoritățile „mici”. Calcul propriu pe baza datelor publicate de Árpád Varga E., accesibil la <http://www.kia.hu/konyvtar/erdely/erd2002.htm>, accesat pe 14 septembrie 2008.

24 O analiză profundă despre participarea minorităților naționale în politica locală ar trebui să treacă în revistă și reprezentarea care se realizează prin intermediul partidelor politice ale majorității. Persoane aparținând minorităților pot fi alese în culorile unor partide fie ca urmare a unor decizii individuale a partidului de a nominaliza asemenea persoane, fie datorită unui protocol încheiat între un partid politic și o organizație minoritară.

25 De exemplu, în 2008 în câteva localități din județul Timiș, între altele și la Timișoara, precum și pe lista pentru consiliul județean, pe listele UDMR-ului au figurat și reprezentanți ai minorității bulgare, italiene, sârbe și ucrainene. Deși UDMR-ul nu este partid politic din punct de vedere juridic, legea electorală îl tratează în acest fel.

ticipat la alegeri în cadrul unor alianțe electorale cu partide politice.²⁶ Așadar, rezultatele obținute de fiecare minoritate (în afară de cea maghiară), prezentate în mod sintetic în Tabelul 1 din anexă, reprezintă rezultatele obținute de organizațiile minoritare care au participat la alegeri.

După cum se vede în Tabelul 1, performanțele organizațiilor minoritare la alegerile locale pot fi considerate în general destul de slabe. Primul lucru care se vede este că nu toate minoritățile reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale au prezentat liste de candidați la alegerile locale. Organizațiile evreilor și turcilor nu au depus candidaturi la nici una dintre cele două alegeri analizate, iar albanezii au lipsit de la alegerile din 2008.

Mult mai important este însă că minoritățile sunt subreprezentate în consiliile locale. La nivel național, organizațiile minorităților au întrunit 1,93% din voturile valabil exprimate în 2004, iar în 2008 1,39%, ambele rezultate fiind mult sub ponderea lor totală din populație, care a fost de 3,93% conform recensământului din 2002. În ceea ce privește numărul de mandate obținute, subreprezentarea devine și mai evidentă: organizațiile minorităților au obținut 382 de mandate de consilier local în 2004 (0,95% din cele 40035 de mandate din toată țara) și 351 în 2008 (0,87% din cele 40297 de mandate disponibile). Deși reprezentanți ai minorităților pot fi aleși în consilii și prin intermediul partidelor politice (fenomen despre care nu avem informații precise), este greu de crezut că prin această cale alternativă devin consilieri atât de multe persoane aparținând minorității, încât deficiențele reprezentării prin organizațiile proprii să fie compensate.²⁷

Desigur, o simplă constatare a rezultatelor la nivel național nu este de ajuns, trebuie să descompunem rezultatele pentru fiecare minoritate în parte. Dar nici dacă ne uităm separat la rezultatele fiecărei minorități nu prea găsim excepții de la regula generală. O singură organizație se poate lăuda cu o performanță foarte bună, și anume Forumul Democrat al Germanilor din România, dar și aceasta doar în unele localități din județele Sibiu și Satu Mare. În mod evident însă succesul acestei organizații (cel puțin în Sibiu) se datorează voturilor provenite de la alegători de etnie română.

În ceea ce privește tendințele în timp, o comparație a rezultatelor de la cele două alegeri, prezentată în Tabelul 2, dezvăluie că în general, în 2008 minoritățile au pierdut față de ceea ce au avut în 2004. Totuși, au fost și unele excepții, unele comunități reușind să sporească numărul consilierilor aleși.

Doar trei formațiuni au obținut un rezultat net superior celui înregistrat cu patru ani în urmă. Uniunea Bulgară din Banat a obținut în loc de cinci consilieri în două localități, opt mandate în trei localități, reușind să obțină și majoritate relativă în comuna Dudeștii Vechi (TM). Uniunea Polonezilor din România și-a păstrat reprezentanții în ambele consilii în care a fost prezentă în 2004, în unul dintre ele reușind chiar cu un mandat mai mult. A treia

26 De exemplu, în 2008 în județul Timiș Forumul Democrat al Germanilor din România a încheiat o alianță electorală cu Partidul Național Liberal și cu Partidul Național Țărănesc Creștin-Democrat.

27 Desigur, în localitățile în care ponderea minorităților este foarte ridicată, și proporția consilierilor care aparțin etniei va fi mare, deci rezultatul slab al organizației minoritare nu înseamnă automat subreprezentarea minorității respective în consiliul local. Din păcate, nu avem la dispoziție date pentru a putea analiza mai profund acest fenomen.

formațiune care și-a îmbunătățit rezultatul este Uniunea Elenă din România, care a obținut un singur mandat în 2008 față de nici unul în 2004.

În ceea ce privește numărul de mandate, o creștere semnificativă s-a produs în sânul comunității rome, Partida Romilor îmbunătățindu-și rezultatul cu 13 mandate față de 2004 (o creștere de 6,88%), iar o formațiune concurentă care nu a participat în 2004²⁸, Alianța pentru Unitatea Romilor a reușit și ea să adune patru locuri în consilii. Mai mult, în 2008 Partida Romilor a obținut majoritate absolută în două consilii locale (Brăhășești, jud. Galați și Bărbulești, jud. Ialomița), în 2004 nereușind să obțină nici măcar majoritate relativă niciunde. Cu toate acestea, numărul localităților unde romii au consilieri a scăzut de la 154 la 150 (vezi tabelele 3 și 4), așadar progresul romilor nu este chiar fără echivoc.

Și croații au înregistrat performanțe mixte: Uniunea Croaților are din 2008 consilieri în trei localități, cu una mai mult decât în 2004, însă numărul consilierilor a rămas neschimbat, ceea ce a însemnat pierderea a 2 mandate și totodată a majorității relative în Carașova (CS).

Restul minorităților au consențit pierderi atât în privința numărului de mandate, cât și a numărului localităților în care au consilieri. Scăderea a fost cea mai ușoară în cazul tătarilor, care au pierdut un consilier și o localitate din cele trei în care au fost reprezentați. Celelalte minorități au suferit însă pierderi mult mai grele. Sârbii au pierdut 5 din cele 11 de mandate câștigate în 2004, și sunt prezenți în doar șase consilii, față de cele nouă în care au fost anterior.²⁹

Comunitatea Rușilor Lipoveni a pierdut la rândul ei o treime din cele 21 de mandate pe care le-a deținut în ciclul anterior, rămânând cu 14. Într-o localitate au dispărut din consiliul local, iar în Slava Cercheza (TL) au pierdut majoritatea absolută din consiliu. Uniunea Democratică a Slovaciilor și Cehilor a înregistrat pierderi similare: vor avea doar 14 de consilieri, adică cu șase mai puțin decât anterior, și nu vor mai fi prezenți în unul dintre cele 11 de consilii în care erau reprezentați.

Germanii au pierdut 16 de mandate și sunt prezenți în cu nouă mai puține consilii locale (între altele din cele din municipiile Mediaș și Sighișoara, unde au avut 4, respectiv 3 mandate, și din comuna Cămin, jud. SM, unde a avut 4 mandate). Cu toate acestea, FDGR-ul a reușit să și câștige în alte locuri, de exemplu în Avrig (SB), unde are majoritate relativă din 2008 și nici măcar nu a fost reprezentat în ciclul anterior, și în Brebu Nou (CS), unde a obținut majoritatea absolută. De asemenea, formațiunea a reușit să păstreze majoritatea absolută în municipiul Sibiu, și în comunele Ciunești și Petrești din județul Satu Mare, și rămâne singura organizație minoritară care a obținut un procent mai bun de voturi decât ponderea etniei în populația țării.³⁰

28 Datorită incapacității de a întruni numărul de semnături stabilit prin articolul 7 al Legii 67/2004. Vezi Stan și col., op.cit, p. 61.

29 Sârbii se pot consola cu succesul listei multietnice din Timișoara, ei fiind îndreptățiți la un sfert din al doilea mandat câștigat de UDMR. Lista UDMR-ului a obținut două mandate în consiliul local al Timișoarei. Dintre acestea, primul i-a revenit reprezentantului UDMR pentru durata întregului mandat, iar sârbii, italienii, ucrainenii și bulgarii vor împărți cel de al doilea mandat prin rotație, fiecare minoritate urmând să aibă un reprezentant în consiliu pentru o perioadă de un an de zile.

30 FDGR-ul este și singura organizație minoritară pe lângă cele maghiare care a reușit să obțină mandate de consilieri județeni, mai mult, au câștigat și președenția Consiliului Județean Sibiu.

Cele mai mari pierderi le-au înregistrat însă ucrainenii. Pe când în 2004 Uniunea Ucrainenilor din România avea 29 de reprezentanți în 20 de localități, în 2008 au rămas cu 11 consilieri în 9 localități. În parte, performanța mai slabă se datorează participării la alegeri a unei organizații rivale, Uniunea Democratică a Ucrainenilor din România, dar nici această formațiune nu a reușit să câștige decât un singur mandat.

Concluzia este deci că minoritățile (cu o singură excepție) au fost subreprezentate la ambele alegeri locale, iar tendința arată că situația nu se îmbunătățește, dimpotrivă, cu puține excepții, subreprezentarea minorităților s-a agravat.

3.2. Efectul prevederii speciale referitoare la minorități

După ce am prezentat performanțele organizațiilor minoritare la alegerile locale, este momentul să trecem la întrebarea principală a capitolului: în ce măsură a contribuit prevederea specială prezentă în legea electorală la îmbunătățirea reprezentării minorităților naționale? Pentru a răspunde la această întrebare, am procedat după metoda următoare: am recalculat repartizarea mandatelor în fiecare localitate în care o organizație a minorităților a obținut un mandat în cea de-a doua etapă de alocare, și am comparat rezultatul cu ceea ce s-ar fi întâmplat dacă organizațiile minoritare ar fi fost tratate la fel ca și partidele politice.

Precum am evidențiat în secțiunea precedentă, aplicarea prevederii speciale înseamnă că organizația minoritară se bucură de prioritate în etapa a doua de repartizare a mandatelor. Însă acest lucru reprezintă un ajutor doar în cazul în care organizația nu ar avea suficiente voturi pentru a ocupa un „loc câștigător” pe lista întocmită în etapa a doua (adică se află la * și nu la + în algoritmul din Figura 2). De exemplu, într-o localitate în care consiliul este format din 11 de membri, iar în prima etapă s-au repartizat 8 mandate, organizația minoritară va fi ajutată cu adevărat de prevederea specială doar dacă are mai puține voturi neutilizate decât trei partide politice, altfel ar obține mandatul și în lipsa acțiunii afirmative electorale. Prin urmare minoritățile sunt avantajate doar în cazurile când obțin un mandat *în detrimentul* unui partid politic, adică există un partid care dispune de mai multe voturi neutilizate decât organizația minoritară, și totuși nu i se alocă un mandat pentru acestea.³¹

Am efectuat analiza pentru ambele alegeri locale la care prevederea specială a fost deja în vigoare³². Deși în procesele verbale întocmite de birourile electorale – și prin urmare și în bazele de date publicate de Biroul Electoral Central – mandatele alocate fiecărui competitor electoral sunt clasificate după etapa în care s-au alocat, în Tabelele 5 și 6 am grupat mandatele organizațiilor minoritare după o logică diferită. În prima categorie (coloana 3) intră mandatele care au fost obținute prin întrunirea coeficientului electoral (adică prima etapă de alocare), dar și cele care sunt repartizate pe baza voturilor neutilizate care au rămas peste coeficientul electoral. A doua categorie (coloana 4) o reprezintă mandatele obținute fără atingerea coeficientului electoral, dar prin forțe proprii, adică acele mandate care

31 O altă întrebare interesantă ar fi contribuția acestei prevederi la buna conviețuire a grupurilor etnice la nivelul localităților, având în vedere că un partid al majorității pierde un mandat în favoarea unei minorități.

32 Datele pe care le-am folosit au provenit din bazele de date publicate de Biroul Electoral Central pe CD-Rom și DVD, respectiv pe pagina de web a Biroului (<http://www.beclocale2008.ro/>).

ar fi fost obținute de organizațiile minoritare și dacă ar fi fost tratate în mod identic cu partidele politice (aflate la semnul + în algoritm). A treia categorie (coloana 5) cuprinde acele mandate care au fost obținute mulțumită aplicării prevederii speciale, adică cele care nu le-ar fi revenit minorităților dacă ar fi fost tratați ca și partidele (locul marcat prin * în algoritm). Finalmente, în coloana a șasea a tabelului sunt însumate pierderile organizațiilor minoritare, adică acele mandate pe care aceștia le-ar fi obținut în lipsa prevederii speciale, dar care au revenit altor competitori electorali datorită faptului că o altă organizație minoritară a obținut deja mandate în consiliu (locațiile marcate prin ! în Figura 2 sau situațiile în care mai multe organizații minoritare se află în locația * în același timp). Utilitatea prevederii speciale pentru minorități poate fi deci evaluată pe baza ultimelor trei coloane ale Tabelelor 5 și 6 din anexă.

După cum se vede, mandatele care au fost obținute de minorități doar datorită aplicării prevederii speciale a legii reprezintă doar o proporție foarte scăzută a totalului de mandate câștigate de aceștia.

La alegerile din 2004 minoritățile naționale au profitat de prevederea specială a legii doar în opt cazuri. Dintre acestea, cinci au fost situații clare, în care organizația minoritară nu ar fi obținut mandatul în lipsa acțiunii afirmative electorale. Partida Romilor Social Democrată din România a fost avantajată în comunele Copăcel (BH), Plăieșii de Jos (HR), Dragu (SJ), și Hodoșa (MS), iar Uniunea Ucrainenilor din România a dobândit reprezentare la Căndești (BT). În celelalte trei cazuri organizația minoritară s-a situat la egalitate în ceea ce privește voturile neutilizate cu un partid politic: PRSDR cu PUNR în Bărbătești (GJ) și cu PRM în Merghindeal (SB), iar Comunitatea Rușilor Lipoveni cu Partidul Democrat în C.A. Rosetti (TL). În cazul în care două sau mai multe formațiuni au un număr egal de voturi neutilizate deoarece au obținut același număr de voturi valabil exprimate și nu sunt suficiente mandate de distribuit, legea impune tragerea la sorți.³³ Astfel, în lipsa prevederii speciale, organizațiile minorităților ar fi fost lăsate în voia sorții în privința a trei mandate de consilier local.³⁴

Însă tot drept consecință a aplicării prevederii speciale, organizațiile minorităților au pierdut în 2004 șase mandate pe care le-ar fi câștigat dacă ar fi fost tratate în mod identic cu partidele politice, deoarece o altă organizație minoritară a obținut deja reprezentare în consiliu. În patru dintre aceste cazuri – Bunești (BV), Beltiug (SM), Laslea și Șura Mică (SB) – Partida Romilor nu a intrat în consiliu deoarece Forumul Democrat al Germanilor a câștigat mandate din prima etapă a alocării. Similar, Uniunea Sârbilor din România ar fi avut suficiente voturi neutilizate pentru a primi un mandat la Carașova (CS), însă Uniunea Croaților era deja reprezentată din prima etapă. Finalmente, la Socol (CS) nici Uniunea Slovacilor și Cehilor, nici Uniunea Sârbilor nu au atins coeficientul electoral, însă sârbii au avut mai multe voturi neutilizate, așadar UDSCR-ul a rămas nereprezentat.

33 Vezi, *Legea nr. 67/2004, republicată, art. 96, alin. (5) și art. 9. al Hotărârii 74/2008* a Biroului Electoral Central.

34 Și la Hodoșa (MS) a survenit egalitatea de voturi neutilizate între PRSDR și UDMR, însă UDMR-ul a obținut mai multe voturi valabil exprimate, așadar în lipsa prevederii speciale, ar fi avut prioritate pentru mandatul rămas nealocat. Prin urmare, formațiunea romă a fost avantajată de prevederea specială a legii în mod evident. Vezi referințele din nota de subsol anterioară.

În 2008 s-au acordat doar patru mandate datorită prevederii speciale, trei Partidei Romilor „Pro Europa”, în localitățile Silivașu de Câmpie (BN), Palatca (CJ) și Agrij (SJ), și unul Uniunii Democrate a Slovacilor și Cehilor din România, la Derna (BH).

Însă tot drept consecință a acestui alineat organizațiile minorităților naționale au pierdut cinci mandate pe care le-ar fi obținut dacă prevederea nu ar fi fost aplicată. Partida Romilor „Pro Europa” a întrunit pragul de 5% în Beltiug (SM) și Laslea (SB) și ar fi avut suficiente voturi neutilizate pentru a primi câte un mandat, însă a rămas fără reprezentare deoarece Forumul Democrat al Germanilor din România a obținut deja mandate.³⁵ În localitatea Valea Viilor (SB) rolurile au fost schimbate: aici FDGR-ul a rămas fără mandat deoarece Partida Romilor a obținut deja unul. Celelalte două cazuri s-au consemnat în rândul comunității ucrainene, în localitățile maramureșene Remeți și Repedea. În ambele comune, pragul de 5% a fost atins atât de Uniunea Ucrainenilor din România, cât și de Uniunea Democrată a Ucrainenilor din România. În Remeți UUR a întrunit mai multe voturi decât coeficientul electoral, așadar a obținut mandatul din prima etapă de alocare, iar astfel UDUR a pierdut posibilitatea de a fi reprezentat în consiliu, deși avea mai multe voturi neutilizate decât UDMR sau PC, partide care au primit mandate. În Repedea nici UUR nici UDUR nu a întrunit coeficientul electoral, însă UUR a primit cu trei voturi mai mult, prin urmare a obținut mandatul, iar UDUR degeaba fost al doilea în ceea ce privește voturile neutilizate, mandatul a fost alocat pentru PD-L.

4. Adoptarea unui sistem asemănător celui în vigoare la nivel național – ar fi o soluție?

După experiența alegerilor din 2004, minoritățile au realizat că acțiunea afirmativă electorală garantată de legislație în forma ei actuală nu reprezintă un ajutor real pentru a îmbunătăți calitatea reprezentării. Drept consecință, pe 21 iunie 2006 unsprezece deputați din grupul parlamentar al minorităților naționale au înaintat un proiect de lege pentru modificarea legii 67/2004.³⁶

În expunerea de motive a inițiativei, deputații au constatat că

„[t]extul acum în vigoare este deficitar, întrucât nu asigură o participare reală și reprezentativă a minorităților naționale la viața publică a colectivităților locale, numărul consilierilor locali ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale fiind mult inferior ponderii acestor minorități în configurația etnică a localităților respective.”³⁷

35 În mod ironic, în Beltiug mandatul care s-ar fi dus la romi a fost primit chiar de FDGR, această formațiune fiind următoarea pe listă în ceea ce privește voturile neutilizate (peste coeficientul electoral).

36 PL-x nr. 275/2008. Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Documentele se regăsesc la http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=7543, accesat pe 15 septembrie 2008.

37 Expunere de motive, la <http://www.cdep.ro/proiecte/2008/200/70/5/em275.pdf>, accesat pe 15 septembrie 2008.

Minoritățile au propus abrogarea sistemului în vigoare, și înlocuirea acestuia cu o prevedere similară celei care se regăsea în Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului.³⁸ Conform inițiativei legislative,

„[o]rganizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale [...], legal constituite, care nu au obținut în alegeri cel puțin un mandat de consilier local, au dreptul, împreună, la un mandat de consilier local, dacă au obținut, pe întreaga circumscripție electorală comunală, orășenească sau municipală., după caz, un număr de voturi egal cu cel puțin 10% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe circumscripție pentru alegerea unui consilier local.”³⁹

Deși minoritățile ar fi dorit ca la alegerile din 2008 să se aplice deja sistemul propus prin amendament, inițiativa nu a fost votată până la alegeri, neajungând să fie supus votului în Camera Deputaților, deși a fost aprobată de Senat la 29 aprilie 2008. Caracteristic legiferării din România, Senatul a adoptat modificarea prin aprobare tacită, prin împlinirea termenului, la data de 24 aprilie 2008.⁴⁰ După acesta, proiectul a fost trimis la Camera Deputaților, unde a primit avizul Comisiei juridice de disciplină și imunități, și a Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale pe 17, respectiv 18 iunie 2008, cu ceva mai mult de două săptămâni după primul tur al alegerilor locale.

Dincolo de greutatea cu care legislația poate fi amendată, întrebarea este dacă acest sistem propus de minorități ar rezolva cu adevărat problema reprezentării acestora la nivel local. Proiectul ar acorda un mandat minorităților peste numărul total de consilieri locali, rezultat din norma de reprezentare reglementată prin legea administrației publice.⁴¹ Însă ar fi vorba de un singur mandat, iar în multe cazuri într-o localitate trăiesc mai multe minorități. Așadar, mandatul s-ar acorda împreună pentru minorități, nu s-a reglementat însă căreia formațiuni minoritare i-a reveni acest singur mandat și sub ce condiții, aceste lucruri trebuind să fie rezolvate de minorități între ele.

Cu certitudine, printr-o astfel de acțiune afirmativă electorală reprezentarea minorităților în consiliile locale s-ar îmbunătăți, cel puțin prin prisma numerelor. Nu s-ar rezolva însă cealaltă problemă care caracterizează reglementarea în vigoare, și anume, favorizarea unei singure organizații minoritare, deseori în detrimentul celorlalte. Mai mult, prin acest proiect se propune instituționalizarea acestei practici. O soluție în care un singur consilier ar trebui să reprezinte mai multe grupuri etnice nu dă motive pentru prea mult optimism. Diferitele minorități pot avea interese total diferite, uneori chiar conflictuale. Este destul să ne gândim că în cele mai multe localități una dintre aceste minorități este cea romă.

38 Și noua lege electorală (*Legea 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului*) duce mai departe aceeași principiu, numai o adaptează la detaliile tehnice ale noului sistem electoral, cunoscut sub denumirea de „vot uninominal”.

39 Forma adoptată de Senat a proiectului de lege, la <http://www.cdep.ro/proiecte/2008/200/70/5/se275.pdf>, accesat pe 15 septembrie 2008.

40 În conformitate cu art. 75 alin. (2) din Constituția României, coroborat cu prevederile art. 141 alin. (2) din Regulamentul Senatului.

41 *Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001, Legea administrației publice*, republicată în „*Monitorul Oficial*”, nr. 123, din 20 februarie 2007, art 29.

O altă problemă care s-ar ivi ține de numărul consilierilor. Dacă s-ar acorda un singur mandat, aceste consilii, în prezent alcătuite dintr-un număr impar de membri, ar deveni compuse dintr-un număr par de persoane, ceea ce ar putea conduce la o imposibilitate de decizie.

Pe de altă parte, dacă s-ar acorda mai multe mandate, acest lucru ar încuraja apariția unor minorități artificiale și etno-business-ul și ar rezulta în consilii locale umflate excesiv, așadar nici aceasta nu ar fi o soluție. Teoretic, oportunismul electoral ar putea fi prevenit prin crearea unor registre speciale în care membri minorității s-ar putea înscrie, iar votul ar fi condiționat de prezența pe listă, însă o astfel de soluție ar fi incompatibilă cu filozofia legislației în vigoare referitoare la parlament.

Concluzia este deci că alternativa propusă de minorități ar ameliora într-o oarecare măsură reprezentarea acestora, însă nu ar fi o soluție foarte fericită, deoarece nu ar rezolva problema pluralismului, ci mai degrabă ar avea un efect advers asupra lui, iar într-o formă modificată care să faciliteze pluralismul ea ar deveni deficitară din alte motive.

5. Concluzii

Chiar și o rapidă trecere în revistă a rezultatelor ultimelor două alegeri locale a dezvăluit că minoritățile (poate cu excepția germanilor) sunt subreprezentate în consiliile locale din România, iar schimbările survenite în 2008 față de ciclul anterior arată că situația nu se îmbunătățește. Dimpotrivă, cu puține excepții, situația minorităților a devenit mai rea.

Prin urmare, ar fi mare nevoie de măsuri de acțiune afirmativă electorală pentru a contracara aceste tendințe negative. Legislația electorală în vigoare conține o astfel de prevedere specială, menită să faciliteze obținerea mandatelor pentru organizațiile minorităților naționale prin faptul că le acordă prioritate în cea de a doua etapă a repartizării mandatelor, în cazul în care nici o organizație nu a devenit reprezentată în prima etapă.

Din păcate însă această prevedere a legii nu ajută prea mult minoritățile. Domeniul ei de aplicabilitate este foarte redus, deoarece de cele mai multe ori organizațiile minorităților ar fi capabile să obțină mandatele în cea de a doua etapă a alocării mandatelor și fără a beneficia de prioritate în această fază. În 2004, doar opt mandate din cele 382 obținute de minorități nu ar fi revenit acestora în lipsa prevederii speciale, iar în 2008 doar patru din cele 351.

Dincolo de aplicabilitatea limitată (care nu este însă evidentă fără o bună înțelegere a funcționării sistemului electoral), o problemă și mai serioasă o constituie faptul că prevederea poate fi aplicată doar dacă nici o altă organizație a minorităților nu a obținut încă mandate, iar acest lucru poate depozeda minoritățile de mandate pe care le-ar fi obținut pe baza voturilor neutilizate dacă ar fi fost tratați în mod identic cu partidele politice. În 2004 s-au înregistrat șase astfel de cazuri, iar în 2008 cinci. Astfel, câștigul net al minorităților a fost de două mandate în 2004, iar în 2008 bilanțul a fost negativ.

Un alt aspect problematic al prevederii speciale constă în faptul că ea se referă doar la „minoritățile naționale, altele decât cea maghiară”, ceea ce este discriminativ față de maghiari. Tratatamentul diferențiat nu poate fi justificat prin faptul că maghiarii sunt cea mai mare minoritate, și că UDMR-ul intră în

parlament prin atingerea pragului electoral de 5%, deoarece reprezentarea la nivel local nu ar trebui să depindă de reprezentarea la nivelul parlamentului. În realitate, o parte semnificativă a maghiarilor trăiește în localități în care ponderea etniei în populație este scăzută, prin urmare ar avea nevoie de acțiune afirmativă electorală pentru a-și spori șansele de reprezentare politică.

Având în vedere toate acestea, concluzia este că nu are prea mult rost ca prevederea specială să fie menținută în continuare în forma ei actuală. Ea nu ajută minoritățile, în schimb complică și mai mult procesul de repartizare a mandatelor. Iar această procedură ar fi destul de complicată și în lipsa prevederii speciale pentru minorități, procesele verbale mărturisesc că ea creează destule bătăi de cap membrilor birourilor electorale de circumscripție, în special în localitățile rurale.

Desigur, și minoritățile sunt conștiente că sistemul în vigoare nu este unul satisfăcător, fapt demonstrat și de inițiativa legislativă prin care aceștia urmăresc înlocuirea prevederii inutile cu un sistem asemănător celui practicat la nivelul Camerei Deputaților. Conform propunerii, s-ar putea obține un singur mandat (peste norma de reprezentare) în cazul în care s-a întrunit un număr de voturi egal cu cel puțin 10% din numărul mediu de voturi necesare pentru alegerea unui consilier local în circumscripția respectivă. În timp ce această modificare ar conduce în mod cert la îmbunătățirea reprezentării minorităților, ea nu ar rezolva problema pluralismului, mai mult, ar instituționaliza principiul unui singur consilier minoritar într-o localitate. Din păcate, această soluție ar încuraja oportunismul politic și etno-business-ul dacă ar fi aplicată fără restricția la un singur mandat, iar impunerea unor condiții pentru candidatură sau vot cum ar fi crearea unor liste electorale speciale pentru membrii minorităților este incompatibilă cu filozofia sistemului în vigoare la nivelul parlamentului.

Așadar, avem o reglementare nesatisfăcătoare și o propunere de soluție la fel de nefericită, ambele îngrădite de logica sistemului folosit la nivelul parlamentului. Ce ar fi de dorit? Pe termen scurt minimul ar fi abrogarea prevederii speciale folosite în prezent, și revenirea la starea precedentă, în care organizațiile minoritare să fie tratate în mod identic cu partidele politice. Acest lucru cel puțin ar simplifica procedura, fără a aduce prea mari prejudicii minorităților, ar rezolva problema discriminării maghiarilor, și ar elimina și o sursă potențială de conflict între minoritățile care conviețuiesc în aceeași localitate. Pe termen lung însă, sistemul românesc de reprezentare a minorităților trebuie regândit temeinic, atât la nivel local cât și la cel național.

Bibliografie

- Alionescu, Ciprian-Călin, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, în *“Southeast European Politics”*, V, 2004, (1), p. 60–75.
- Convenția-Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale. Versiunea Română*. Consiliul Europei, Strasbourg, 1995.
- Horváth, István, *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001*. Centre for OSCE Research, Hamburg, 2002.

- Komac, Miran, *The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia*, în Polzer, Miroslav – Kalčina, Liana – Žagar, Mitja (eds.): *Slovenia & The European Standards for the Protection of National Minorities*, Information and Documentation Centre on the Council of Europe – Institute for Ethnic Studies – Austrian Institute of East and Southeast European Studies, Ljubljana, 2002, p. 13–66.
- Meier, Petra, *Who Is Who? Defining Groups Entitled to Reserved Seats in National Legislatures*, 2007. Working paper. <http://www.paviagroup.be/documents/Meier.07.WhoIsWho.doc>. (Accesat: 12 iunie 2008).
- Oprescu, Dan, *Politici publice pentru minoritățile naționale din România*, în “*Sfera Politicii*”, 6, (66), 1999, p. 13–18.
- Oprescu, Dan, *Un pas greșit în direcția cea bună*, în “*Sfera Politicii*”, 9, (87-88), 2001, p. 46–56.
- Recomandările de la Lund cu Privire la Participarea Efectivă a Minorităților Naționale la Viața Publică*. Office of the High Commissioner on National Minorities, The Hague, 1999. http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_ro.pdf (Accesat: 17 septembrie 2008)
- Reynolds, Andrew, *Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note*, în “*Legislative Studies Quarterly*”, 30, (2), 2005, p. 301–310.
- Reynolds, Andrew Reilly, Ben Ellis, Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm, 2005.
- Stan, Valentin, Moraru, Adrian, Iorga, Elena, Teișanu, Radu, *Alegerile locale 2004. O lecție politică*. Institutul pentru Politici Publice, București, 2004. <http://www.ipp.ro/altmateriale/alegeri%20locale%202004.pdf>. (accesat: 17 septembrie 2008)
- Székely, István Gergő. *Soluții instituționale speciale pentru reprezentarea parlamentară a minorităților naționale*. „*Studii de Atelier. Cercetarea Minorităților Naționale din România – Working Papers in Romanian Minority Studies*”, Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2008
- Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), *Electoral Law and National Minorities* (CDL-INF (2000) 4), 2000. [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDLINF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDLINF(2000)004-e.asp) (Accesat: 12 iunie 2008)
- Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries*. (CDL-AD (2005) 009), 2005 [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp) (Accesat: 12 iunie 2008)
- Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), *Opinion On The Law For The Election Of Local Public Administration Authorities In Romania* (CDL-AD(2004)040), 2004, [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)040-e.asp) (Accesat: 14 septembrie 2008)

ANEXE

Taboul 1

Rezultatele organizațiilor minorităților naționale la alegerile din 2004 și 2008

Minoritate	# persoane la recensământul din 2002	Pondere în populație în 2002	Denumirea organizației	Voturi CL 2004	% voturi CL 2004	Mandate 2004	Voturi CL 2008	% voturi CL 2008	Mandate 2008
Romi	535.250	2,47%	PRSDR / Partida Romilor „Pro Europa” Alianța pentru Unitatea Romilor	69 293	0,75%	189	55 743	0,65%	202
Ucraineni	61.091	0,28%	Uniunea Ucrainenilor din România	5 448	0,06%	29	3 810	0,04%	4
Germani	60.088	0,28%	Uniunea Democrată a Ucrainenilor din România	n.p.	n.p.	n.p.	872	0,01%	1
Ruși lipoveni	36.397	0,17%	Forumul Democrat al Germanilor din România	77 573	0,84%	96	44 626	0,52%	79
Turci	32.596	0,15%	Comunitatea Rușilor Lipoveni din România	4 309	0,05%	21	2 219	0,02%	14
Tătari	24.137	0,11%	Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Sârbi	22.518	0,10%	Uniunea Sârbilor din România	5 589	0,06%	3	2 810	0,03%	2
Slovaci și cehi	17.199 + 3.938 = 21.137	0,10%	Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România	2 120	0,02%	11	1 020	1,00%	6
Bulgari	8.092	0,04%	Uniunea Bulgară din Banat România	3 048	0,03%	20	2 219	0,02%	14
Croați	6.786	0,03%	Uniunea Croaților din România	1 645	0,02%	5	1 152	1,00%	8
Greci	6.513	0,03%	Uniunea Elenă din România	760	0,01%	6	395	0,00%	6
Evrei	5.870	0,03%	n.p.	4 036	0,04%	0	318	0,00%	1
Polonezi	3.671	0,02%	Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Italiani	3.331	0,02%	Comunitatea Italiană din România	533	0,01%	2	335	0,00%	3
Armeni	1.780	0,01%	Asociația Italianilor din România Ro.As.It	41	0,00%	0	n.p.	n.p.	n.p.
Macedoneni slavi albanezi ruteni	731 520 262	0,00%	Uniunea Armenilor din România	n.p.	n.p.	n.p.	392	0,00%	0
			Asociația Macedonenilor din România	1 118	0,01%	0	213	0,00%	0
			Asociația Ligii Albanezilor din România	923	0,01%	0	300	0,00%	0
			Uniunea Culturală a Rutenilor Din România	1 098	0,01%	0	n.p.	n.p.	n.p.
Total	830770	3,83%		178903	1,93%	382	118610	1,39%	351

Tabelul 2.
Comparație 2004-2008

	Voturi CL 2004	Mandate CL 2004	Voturi CL 2008	Mandate CL 2008	Dif voturi	Dif mandate	Dif % mandate
Forumul Democrat al Germanilor din România	77.573	96	44.626	79	-32.947	-17	-17,71%
Partida Romilor Social Democrată din România / Partida Romilor Pro Europa	69.293	189	55.743	202	-13.550	+13	+ 6,88%
Alianța pentru Unitatea Rromilor			3.810	4			
Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România	5.589	3	2.810	2	-2.779	-1	-33,33%
Uniunea Ucrainenilor din România	5.448	29	2.049	11	-3.399	-18	-62,07%
Uniunea Democrată a Ucrainenilor din România			872	1			
Comunitatea Rușilor Lipoveni din România	4.309	21	2.219	14	-1.817	-7	-33,33%
Uniunea Elenă din România	4.036	0	318	1	-3.718	+1	
Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România	3.048	20	2.219	14	-829	-6	-30%
Uniunea Sârbilor din România	2.120	11	1.020	6	-1.100	-5	-45,45%
Uniunea Bulgară din Banat România	1.645	5	1.152	8	-493	+3	+ 60%
Uniunea Culturală a Rutenilor din România	1.369	0	137	0	-1.232	0	0
Uniunea Armenilor din România	1.118	0	213	0	-905	0	0
Asociația Liga Albanezilor din România	1.098	0					
Asociația Macedonenilor din România	923	0	300	0	-623	0	0
Uniunea Croaților din România	760	6	395	6	-365	0	0
Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”	533	2	335	3	-198	+1	+ 50%
Comunitatea Italiană din România	41	0					
Asociația Italianilor din România Ro.As.It.			392	0			
Total	178.903	382	118.610	351	-60.293	-31	-8,12%

Tabelul 3.
Prezența organizațiilor minoritare în consiliile locale după alegerile din 2004

Numele organizației	Nr. total mandate	Numărul localităților în care organizația a obținut ... mandate										nr. localități	
		1	2	3	4	5	6	7	16				
Partida Romilor Social Democrată din România	189	125	24	4	1 ^a								154
Forumul Democrat al Germanilor din România	96	9	7	5	5 ^b	2 ^c	2 ^d					1 ^e	31
Uniunea Democratică a Slovacylor și Cehilor din România	20	5	3	3									11
Comunitatea Rușilor Lipoveni din România	21	5	3	1						1 ^f			10
Uniunea Ucrainenilor din România	29	14	4	1	1 ^g								20
Uniunea Bulgară din Banat România	5	1			1 ^h								2
Uniunea Sârbilor din România	11	7	2										9
Uniunea Croaților din România	6	1						1 ⁱ					2
Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”	2	2											2
Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România	3	3											3

a Cuza Vodă (CT)

b Mediaș, Cîsnădie, Laslea (SB), Cămin, Belting (SM)

c Fojeni, Tiream (SM), în ambele majoritate relativă

d Pitești, Cîrmești (SM), în ambele majoritate absolută

e Municipiul Sibiu

f Slava Cercheza (TL) majoritate absolută

g Ruscova (MM)

h Dudeștii Vechi (TM)

i Carașova (CS), majoritate relativă

Tabelul 4.
Prezența organizațiilor minoritare în consiliile locale după alegerile din 2008

Numele organizației	nr. total mandate	numărul localităților în care organizația a obținut ... mandate										nr. localități		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	14			
Partida Romilor „Pro Europa”	202	113	27	2	3				1 ^a		1 ^b		14	147
Alianța pentru Unitatea Rromilor	4	2	1											3
Forumul Democrat al Germanilor din România	79	7	3	2	4	3 ^c		1 ^d	1 ^e			1 ^f		22
Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România	14	7	2	1										10
Comunitatea Rușilor Lipoveni din România	14	6	2		1									9
Uniunea Ucrainenilor din România	11	7	2											9
Uniunea Democrată a Ucrainenilor din România	1	1												1
Uniunea Bulgară din Banat România	8	2					1 ^g							3
Uniunea Sârbilor din România	6	6												6
Uniunea Croaților din România	6	1	1	1										3
Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”	3	1	1											2
Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România	2	2												2
Uniunea Elenă din România	1	1												1

a Brăhășești (GL)

b Bărbulești (IL)

c Brebu Nou (CS) – majoritate absolută, Tîream (SM), Avrig (SB) – majoritate relativă

d Petrești (SM)

e Ciunești (SM)

f Municipiul Sibiu

g Dudaștii Vechi (TM), majoritate relativă

Tablelul 5. Modalitățile de alocare a mandatelor obținute de organizațiile minorităților la alegerile locale din 2004

	Nr. total mandate	Mandate din prima etapă sau cu voturi neutilizate rămase după atribuirea primului mandat	Mandate pe baza voturilor neutilizate inferioare coeficientului electoral	Mandate pe baza prevederii speciale	Mandate pierdute din cauza prevederii speciale
Partida Romilor Social Democrată din România	189	98	85	6	4
Forumul Democrat al Germanilor din România	96	77	19	-	-
Uniunea Ucrainenilor din România	29	18	10	1	-
Comunitatea Rușilor Lipoveni din România	21	15	5	1	-
Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România	20	11	9	-	1
Uniunea Sârbilor din România	11	4	7	-	1
Uniunea Croaților din România	6	6	-	-	-
Uniunea Bulgară din Banat România	5	5	-	-	-
Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România	3	1	2	-	-
Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”	2	2	-	-	-

Tabelul 6. Modalitățile de alocare a mandatelor obținute de organizațiile minorităților la alegerile locale din 2008

	Nr. total mandate	Mandate din prima etapă sau cu voturi neutilizate rămase după atribuirea primului mandat	Mandate pe baza voturilor neutilizate inferioare coeficientului electoral	Mandate pe baza prevederii speciale	Mandate pierdute din cauza prevederii speciale
Partida Romilor „Pro Europa”	202	127	72	3	2
Alianța pentru Unitatea Romilor	4	2	2	–	–
Forumul Democrat al Germanilor din România	79	74	5	–	1
Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România	14	11	2	1	–
Comunitatea Rușilor Lipoveni din România	14	10	4	–	–
Uniunea Ucrainenilor din România	11	5	6	–	–
Uniunea Democrată a Ucrainenilor din România	1	1	–	–	2
Uniunea Bulgară din Banat România	8	7	1	–	–
Uniunea Sârbilor din România	6	2	4	–	–
Uniunea Croaților din România	6	5	1	–	–
Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”	3	2	1	–	–
Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România	2	1	1	–	–
Uniunea Elenă din România	1	–	1	–	–

ISTVÁN HORVÁTH

Evaluarea politicilor lingvistice din România

Conceptul de **democrație lingvistică** este unul relativ recent. Sociolingviști, activiști în domeniul drepturilor lingvistice folosesc acest concept pentru a se referi la calitatea gestionării diversității lingvistice, la capacitatea de a păstra și integra diversitatea lingvistică din cadrul unor state naționale¹. Ideea care stă la baza acestui concept este că există o relație intrinsecă între calitatea unui regim democratic și modalitățile prin care statele sunt capabile să acomodeze variatele segmente ale unor societăți diversificate din punct de vedere lingvistic.

Analiza calității democrației lingvistice se poate face fie din perspective unei raționalități valorice, fie din pe baza unui demers mai instrumental (rațional legal). Prima, raționalitatea valorică, pornește de la normele derivate din filosofii politice normative ce speculează asupra ordinii lingvistice juste ce ar trebui să prevaleze în societățile multilingve². Demersul rațional instrumental analizează gradul și formele în care obiectivele politicilor lingvistice sunt puse în practică³.

Studiul nostru este, în definitiv, unul mai analitic, care pornește de la obiectivele politicilor lingvistice referitoare la multilingvism, așa cum ele au fost asumate explicit sau implicit de clasa politică românească și urmărește (în mod critic) modalitățile prin care acestea au fost puse în practică. Mai pe scurt, analizează gradul de realizare al obiectivelor politicilor în materie lingvistică.

Aceste demers analitic are mai multe nivele distincte, după cum urmează:

- formă legală
- implementare instituțională – transformare în practici instituționale

- 1 Miklós Kontra, "Nyelvi emberi jogi polémiák." *Korunk* 11, 2004. Stephen May, *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*. London: Longman, 2001. Stephen May, "Language rights: Moving the debate forward." *Journal of Sociolinguistics* 9, 2005, pp. 319-347. Christina Bratt Paulston, "Language Policies and Language Rights." *Annual Review of Anthropology* 26, 1997, pp. 73-85. Tove Skutnabb-Kangas, "Marvellous human rights rhetoric and grim realities: Language rights in education." *Journal of Language, Identity and Education* 1, 2002, pp. 179-206.
- 2 Vezi Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press, 2001; și Will Kymlicka and Alan Patten, *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- 3 Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, *Language Planning from Practice to Theory*. Clevedon: Multilingual Matters LTD, 1997. Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, "Language planning and policy in Europe", *Language planning and policy*. Clevedon; Buffalo: Multilingual Matters, 2005. Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, "Language planning and policy in Europe Vol 1, Hungary, Finland and Sweden." vol. 1. Clevedon; Buffalo, NY: Multilingual Matters Ltd, 2005. Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, "Language planning and policy in Europe. Vol. 2, The Czech Republic, the European Union, and Northern Ireland." Clevedon; Buffalo: Multilingual Matters, 2006. Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, *Language planning and policy in Europe. Vol. 3, The Baltic States, Ireland and Italy*. Clevedon, UK; Buffalo, NY: Multilingual Matters, 2008.

- impact sociolingvistic – schimbarea comportamentului lingvistic al grupului țintă
- influențe asupra ideologiilor lingvistice dominante.

În analiza de față ne vom ocupa mai ales de primele două aspecte.

Evaluarea formal legală

În cadrul acestui articol intenționăm să evaluăm în context internațional și în termeni generali standardele drepturilor lingvistice minoritare din România (la nivelul anului 2006⁴), fără ca să trecem în revistă în mod analitic legislația națională (enumerând tratatele și paragrafele relevante) de referință.

Drepturile lingvistice pot fi analizate pe două axe. Pe de o parte trebuie să considerăm axa extensiei exercitării acestor drepturi, pe de alta funcțiile alocate limbilor minoritare în diferite situații de comunicare în care statul promovează reglementări referitoare la utilizarea unui anumit cod lingvistic.

În ceea ce privește extensia exercitării unor drepturi lingvistice minoritare, putem distinge între două principii majore pe baza cărora anumite drepturi lingvistice pot fi exercitate: principiul dreptului exercitat teritorial și cel al dreptului exercitat personal⁵. **Principiul teritorialității** stipulează acordarea și promovarea drepturilor lingvistice în funcție de criteriul volumului, mai precis al concentrării la nivelul anumitor unități administrative a vorbitorilor unei limbi. **Principiul personalității** conferă drepturi lingvistice anumitor indivizi pe tot teritoriul statului, indiferent de locația lor administrativă. Principiul personalității implică conferirea unui status lingvistic fiecărui vorbitor al unei limbi, cel al teritorialității implică conferirea unui status lingvistic particular unei unități administrative delimitate teritorial, implicând o uzanță lingvistică particulară la nivelul acestei unități administrative.

În România drepturile lingvistice ale minorităților au fost conferite atât pe principiul personalității cât și pe principiul teritorialității. Astfel că în ceea ce privește drepturile lingvistice referitoare la utilizarea numelor proprii, sau dreptul de opțiune pentru o anumită limbă de predare este rezervat părinților (sau tutorelui) elevilor și acesta poate fi exercitat pe tot teritoriul României, indiferent de numărul sau volumul vorbitorilor la nivelul unității administrative unde se solicită acest lucru.

Se impune o precizare: faptul că exercitarea dreptului la învățământ în limba minorității respective este condiționat de existența unui anumit număr de elevi nu reprezintă o lezare sau o promovare imperfectă a principiului personalității, ci o condiție impusă din rațiuni de gestionare cât mai eficientă a unor resurse limitate (bugetul învățământului). De exemplu în București, cu toate că volumul etnicilor maghiari (sau a celor care declară că au limba

4 Înainte, deci, de intrarea în vigoare a Cartei Europene a Limbilor Minoritare sau Regionale.

5 Stephen May, "Language rights: Moving the debate forward." *Journal of Sociolinguistics* 9, 2005, pp. 319-347. KD McRae, "The principle of territoriality and the principle of personality in multilingual states" *International Journal of the Sociology of Language* 4, 1975, pp. 33-54. Christina Bratt Paulston, "Language Policies and Language Rights." *Annual Review of Anthropology* 26, 1997, pp. 73-85.

maternă maghiară) e departe de a ajunge la măcar 1% din total locuitorilor, există clase cu predare în această limbă. Acesta deoarece precondiția organizării învățământului în această limbă este ca numărul solicitanților (indiferent de originea sau afinitățile lor lingvistice) să ajungă la un număr minim stabilit de cei care administrează sistemul de învățământ.

Pe de altă parte, exercitarea drepturilor lingvistice în contactul cu instituțiile administrației (locale sau a unităților deconcentrate ale administrației centrale) s-a soluționat pe baza principiului teritorialității. Adică în unitățile administrative (sate, comune, orașe, municipii, județe) în care procentul unei minorități lingvistice atinge sau depășește 20% s-au conferit (diferențiat, în funcție de unitatea administrativă) anumite funcții limbii vorbite de minoritatea respectivă.

Referitor la aspectul funcțiilor alocate limbilor minoritare, trebuie să pornim de la aspectele mai generale ale planificării lingvistice, mai restrâns de la dimensiunea planificării statutului lingvistic⁶. Planificarea lingvistică implică înainte de toate selectarea unui cod lingvistic ce devine mediu al comunicării oficiale, publice. Sau cum formulează Bourdieu, codul lingvistic selectat și promovat în mod preferențial de stat devine mediul dominant al comunicării, tinzând să aibă o poziție hegemonică în comunicarea în instituțiile administrative în general în viața publică⁷. Cert este că o asemenea limbă devine mediul de comunicare al administrației și a justiției respectiv a învățământului public și tinde să domine comunicarea la nivelul serviciilor publice și în mass-media. Deci acest cod lingvistic nu se restrânge *stricto sensu* la funcțiile unei **limbi oficiale**⁸, nu rămâne doar mediu de comunicare al treburilor administrative în general, ci tinde să se impună ca mediu de comunicare al sferei publice în general⁹. Astfel că în termeni de funcții, limbile minoritare tind să fie împinse în medii în care puterea de reglementare a statului nu a putut pătrunde (viața privată, eventual viața religioasă, etc.). Statele pot avea mai multe opțiuni în acest context, aceste politici lingvistice conturând o scală de evaluare în termeni formali a democrației lingvistice. Ele pot încerca să accelereze procesul de restrângere a limbii/limbilor minoritare în sfera privată. Putem menționa exemplul politicilor lingvistice ale statului francez în legătură cu dialectul germanic vorbit în Alsacia, după cel de al doilea război mondial¹⁰. Aceste politici

6 Robert Cooper, *Language Planning and Social Change*. New York: Cambridge University Press, 1989. Robert B. Kaplan and Richard B. Baldauf, *Language Planning from Practice to Theory*. Clevedon: Multilingual Matters LTD, 1997. Planificarea lingvistică are mai multe dimensiuni: planificarea statusului, planificarea corpusului (a vocabularului) și planificarea achiziției lingvistice.

7 Bourdieu, Pierre, "The Economics of Linguistic Exchanges." *Social Sciences Information*, 1977, pp. 645 – 668. Bourdieu, Pierre, *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press, 1991.

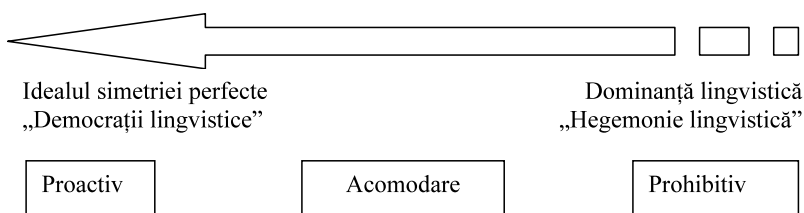
8 Vezi analiza funcțiilor subsecvente unei limbi oficiale la W. Fasold, *The Sociolinguistics of Society*. Oxford U.K., Cambridge USA: Blackwell, 1990.

9 Kathryn A. Woolard, "Language Variation and Cultural Hegemony: Toward an Integration of Sociolinguistic and Social Theory", *American Ethnologist* 12, 1985, pp. 738-748.

10 Helga Bister-Broosen and Roland Willems, "French-German Bilingual Education in Alsace", *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 1, 1998, pp. 3-17.

le putem numi drept politici **prohibitive**. Statele pot alocă anumite funcții unei (unor) limbi vorbite de minorități, păstrând în esență o asimetrie pronunțată de funcții între limba oficială și limba minoritară. Aceste politici le vom numi politici de **acomodare lingvistică**. În al treilea rând, statele pot promova o simetrie în termen de funcții între diferitele limbi vorbite pe teritoriul statului respectiv. Pot face acest lucru în termenii principiului personalității (vezi trilingvismul din Elveția) sau o pot face pe principiul teritorialității, cum ar fi statutul special al limbii germane în provincia Bolzano, în nordul Italiei. Politicile aparținătoare acestui tip de politici lingvistice le vom numi politici **proactive**.

Politicile denumite proactive și cele de acomodare lingvistică reprezintă procese de planificare lingvistică, ca tendințe ce se opun dominanței hegemonice a limbii (limbilor) oficiale, și implică un proces de alocare de funcții pentru limbile minoritare (sau, după caz, codificarea sau întărirea utilizării lor în anumite situații de comunicare dacă ele sunt deja utilizate).



Sub aspectul politicilor lingvistice față de minorități în istoria postcomunistă a României putem distinge două perioade distincte. Pe de o parte avem tendința de restrângere a unor funcții pe care limbile minoritare le-au avut fie alocate în mod formal, fie încetățenite prin uzanță¹¹. Pe de altă parte, începând din 1996 avem o tendință, constantă până la ora actuală de a extinde sfera drepturilor lingvistice, deci a funcțiilor alocate prin lege unor limbi vorbite de minorități. Desigur, trebuie menționat că, în pofida unor tendințe clare și pronunțate de reglementări ce permit extinderea sferei de utilizare a limbilor minoritare, rămâne și se reiterează primatul limbii oficiale ca limbă de stat, utilizarea limbilor minoritare fiind considerată ca o excepție de la această regulă, deci menținându-se o asimetrie formală dintre limba română și celelalte limbi¹².

Cum în partea de implementare instituțională ne vom concentra pe aplicarea legislației referitoare la utilizarea limbilor minoritare în contactul cu administrația, vom prezenta pe scurt câteva aspecte legate de legislația din domeniu, mai concret la drepturile lingvistice ale minorităților așa cum ele sunt cuprinse în *Legea administrației publice locale* (Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001).

Exercitarea drepturilor lingvistice în contactul cu instituțiile administrației s-a făcut pe baza principiului teritorialității. Adică în unitățile administrative

11 István Horváth, *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001*. Hamburg: CORE, 2002.

12 Miklós Kontra and N. Sándor Szilágyi, "A kisebbségeknek van anyanyelvük, de a többségnek nincs." Pp. 3-10 in *Magyarok és nyelvtörvények*, edited by M. Kontra and H. Hattvár. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2002.

în care procentul unei minorități lingvistice atinge sau depășește 20% s-a conferit o oficialitate limitată. **Oficialitatea limitată** înseamnă alocarea pentru anumite limbi a unor funcții ce de obicei se conferă limbilor oficiale. Limitarea, în sensul prezentului articol, are două sensuri: (1) este limitat la instituțiile administrațiilor locale (comună, oraș, municipiu) și județene în care procentajul unei minorități lingvistice depășește pragul de 20%; (2) este limitat în termeni de funcții, deoarece acestor limbi sunt alocate numai o parte din funcțiile îndeobște alocate unei limbi oficiale, adică:

- a. poate fi mediu al comunicării formale între cetățeni și reprezentanții administrației – cetățenii se pot adresa și pot primi răspuns (atât oral cât și în scris) în limba respectivă;
- b. poate fi utilizată ca mediu al dezbaterii treburilor oficiale – se poate folosi această limbă în timpul ședințelor, audiențelor altor debateri, etc.), fără ca limba minorității să devină și mediul de stocare al acestor informații sau codul lingvistic în care se emit hotărârile cu caracter oficial;
- c. poate funcționa ca mediu al informării publice – cu toate că hotărârile cu caracter oficial, actele normative se codifică în continuare în limba oficială (limba română); administrațiile informează despre conținutul acestora și în limba minorităților, respectiv se formulează alte informații de interes public (sediul unor instituții, respectiv denumirea localității, etc.);
- d. poate fi limba în care anumite manifestări publice sau private cu caracter ceremonial se desfășoară (de exemplu la ofițerul stării civile în cadrul ceremonialelor de căsătorie);

Deci în unitățile administrativ teritoriale în care ponderea unei minorități depășește 20%, în mod teoretic ar trebui să existe o interfață completă de comunicare cu administrația în limba acestor populații. Mai mult, în aceste situații limba ar trebui să funcționeze, în paralel cu limba oficială, ca și limbă a comunicării publice oficiale, a afișajelor oficiale, și ar trebui să rezulte un peisaj lingvistic bilingv (cel puțin startul oficial al acestuia).

Implementare instituțională

Ar fi o naivitate să se creadă că politicile lingvistice sunt determinate în mod absolut de foruri legislative și entități guvernamentale. Klaus Bochmann consideră că orice analiză a politicilor lingvistice trebuie să ia în considerare mai mulți actori și, în mod analog cu principiul subsidiarității, cu cât acești actori cu putere de decizie sunt mai aproape de situația de comunicare asupra căreia au putere să acționeze, cu atât mai mare este influența efectivă a acestora¹³. Deci analiza politicilor lingvistice nu se poate opri la nivelul normelor care încearcă să modifice comportamentul lingvistic și ar trebui să se concentreze atât asupra transformării în practici instituționale, cât și la gradul și modalitățile efective de modificare a comportamentelor lingvistice. Mai simplu: în ce măsură există posibilitatea instituțională pentru a exercita drepturile lingvistice prevăzute de legi, și în ce măsură cetățenii uzează de aceste drepturi.

13 Klaus Bochmann, *Sprachpolitik in der Romania. Zur Geschichte sprachpolitischen Denkens und Handelns von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart*. Berlin and New York: de Gruyter, 1993.

În ceea ce privește implementarea instituțională a drepturilor lingvistice la nivelul administrației locale am condus două serii de cercetări, concentrându-ne asupra primăriilor ca instituții (normele fiind interpretate și implementate de Consiliul local și Primărie), respectiv asupra funcționarilor publici (ca actori care în mod efectiv implementează aceste norme). Au fost aplicate chestionare (trimise prin corespondență) la nivelul tuturor primăriilor care, conform legii administrației publice locale (Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001) ar fi trebuit să aplice normele legale referitoare la drepturile lingvistice ale minorităților. Au fost contactate în total 522 de administrații locale (unități administrative) înregistrându-se date referitoare la 1249 localități. Ancheta a cuprins următoarele comunități lingvistice minoritare: bulgară, cehă, croată, greacă, poloneză, rusă, sârbă, slovacă, tătară, turcă, ucraineană, maghiară și germană. Cu toate că obiectivul nostru era acoperirea completă (obținerea de răspunsuri pentru fiecare localitate inclusă în anchetă) nu am reușit să obținem decât o rată de răspuns de 95,67%.¹⁴

O altă sursă de date o reprezintă seria de interviuri cu funcționarii care lucrează în asemenea primării. Seriile de interviuri au început în 2000 și au continuat până în 2006. Au fost înregistrate peste 40 de interviuri semistructurate care se concentrau pe de o parte pe atitudinea funcționarilor (atât vorbitori numai de română cât și bilingvi) în legătură cu paragrafele legii care promovau bilingvismul în administrație, respectiv asupra modalităților efective în care se implementează aceste paragrafe. Ambele studii au fost efectuate în cadrul Centrului de Cercetare a Relațiilor Interetnice.

Reîntorcându-ne la ancheta cu primăriile, schițăm câteva rezultate elocvente pentru a putea concluziona asupra gradului de implementare instituțională. O parte a chestionarului s-a referit la inscripționarea oficială (indicatoare rutiere bilingve și inscripționări bilingve ale instituțiilor administrative locale, sau ale celor aflate în subordinea sau coordonarea acestora), care conform legii ar fi trebuit să fie aplicată și în limba minorităților lingvistice locale¹⁵. Aceste inscripționări ce fac parte din peisajul lingvistic oficial, nu au doar un caracter pur informativ, ci marchează prezența unei anumite comunități, confirmă în mod simbolic statutul acelei limbi și implicit al vorbitorilor acestei limbi¹⁶. O asemenea confirmare poate fi ușor interpretată ca o oportunitate de reasezare a relațiilor intercomunitare, mai ales acolo unde relațiile interetnice au anumite valențe competitive. Acesta a fost situația în multe localități mai ales în Transilvania, unde odată cu implementarea paragrafelor referitoare la inscripționare s-a început în adevărat război al plăcuțelor, vopsite, distruse, reîmprospătate și iarăși distruse.

După patru-cinci ani de la acest proces situația indicatoarelor, respectiv indicatoarele rutiere cu denumirea localității în limba minorității(lor) arăta astfel: acestea ar fi trebuit să fie așezate în 1253 de cazuri (ce nu reprezintă tot atâtea localități, în unele localități fiind două minorități lingvistice care au dobândit acest

14 Studiul *Aplicarea legislației cu privire la drepturile minorităților naționale în România*, cu prezentarea detaliată a anchetei și a rezultatelor poate fi descărcat de la adresa <http://www.dri.gov.ro/index.html?page=integrare> (accesat 21 X. 2008).

15 Indicatoare rutiere la fiecare localitate în care ponderea unei minorități depășește 20%. Inscripționarea instituțiilor locale (mai ales Consiliul Local, Primărie) în unitățile administrative în care ponderea unei minorități depășește 20%.

16 Rodrigue Landry and Richard Y. Bourhis, "Linguistic Landscape and Ethnolinguistic Vitality: An Empirical Study." *Journal of Language and Social Psychology* 16, 1997, pp. 23-49.

drept). În 79,4% din aceste cazuri s-a raportat conformarea la această obligație legală. În cazul a 7% din localități nu am primit răspuns (deloc sau doar la această întrebare) din partea administrației locale, pentru 81 de localități (6,5% din total s-a confirmat inexistența acestor inscripții, iar în 90 de localități (aproximativ 7%) se invocă alte situații. În ceea ce privește inscripționarea bilingvă a clădirii primăriei, acesta s-a confirmat în ceva mai puțin de trei sferturi (74,7%) din unitățile administrative unde acesta ar fi trebuit să se întâmple, conform legii.

Situațiile în care administrația locală nu aplică această hotărâre sunt:

- se consideră că minoritatea respectivă nu (sau la data respectivă nu *mai*) atinge pragul de 20%, deci nu este obligată să afișeze în limba minorității aceste indicatoare (am întâlnit situații de cunoaștere eronată a prevederilor legii, unii funcționari neștiind că indicatoarele rutiere bilingve se plasează doar la nivel de localitate și nu la nivel de comună, acolo unde doar la nivel de localitate o minoritate trece de pragul de 20%);
- nu există deloc indicatoare pentru anumite localități (nici în limba română), pentru că nu au fost puse, s-au deteriorat, etc., sau nici nu trebuie să existe, pentru că localitatea nu mai există în sens administrativ (a fost comasată cu o altă localitate).

Situația inscripționării instituțiilor la nivel local, altele decât indicatoarele rutiere cu denumirea localității (numai pentru situațiile în care există instituțiile respective la nivelul localității)

	Poliția	Poștă	Cămin cultural	Grădiniță	Școală Elementară	Școală generală
Există inscripție (% din nr.)	15,7	22,2	63,1	63,2	66,3	64,2
Nu există inscripție (% din nr.)	72,8	67,1	29,3	29,5	26,6	27,4
Nu e cazul (% din nr.)	11,0	9,4	7,0	6,6	6,8	8,1
Nu știu (% din nr.)	0,4	1,2	0,7	0,7	0,2	0,3
Nr. total de localități în care există instituția	445	562	875	859	864	665

După cum se poate observa, instituțiile educaționale locale, respectiv căminul cultural (acolo unde există acestea) sunt acele instituții a căror inscripționare reflectă cel mai adesea caracterul multilingv al localității. În aproximativ două treimi din localitățile în care există asemenea instituții există și inscripționare bilingvă, respectiv la ceva mai mult de un sfert inscripționarea nu indică prezența unei minorități lingvistice în localitate.

În cazul poștei și al poliției¹⁷, comparativ cu instituțiile subordonate sau gestionate de consiliile locale, avem mult mai puține situații de inscripționare în limba minorităților. Analizând situația inscripționării la aceste două instituții publice se pare mai degrabă că se *negociază* o inscripționare, și nu asistăm la o aplicare a unor principii și norme prestabilite, bazate pe o logică univocă.

17 Nu cunoaștem dacă există o reglementare unitară de inscripționare în cazul acestor două instituții.

În ceea ce privește posibilitatea folosirii limbii materne la nivelul diferitelor instituții, pe baza declarațiilor funcționarilor de la primărie avem următoarea situație:

Situația asigurării folosirii limbii minorităților în comunicarea la nivelul diferitelor instituții. Numărul și procentajul din totalul unităților administrative cu peste 20% minoritari unde a fost confirmat că se asigură posibilitatea folosirii limbii materne de către minorități, respectiv primăria utilizează această limbă pentru comunicarea publică.

	Nr. unități administrative	% unități administrative
1. Poliția	154	45,7
2. VPoșta	258	76,6
3. La nivelul primăriei sunt vorbitorii limbii respective	293	86,9
4. Stare civilă	257	76,3
5. Se publică ordinea de zi a consiliului local	189	56,1
6. Se publică hotărâri cu caracter normativ	171	50,7
7. Se transmit rezoluții cu caracter individual în limba respectivă	166	49,3
8. Diferite anunțuri cu interes public	271	80,4

Practic în 13% din unitățile administrative care intră sub incidența legii nu se asigură deloc comunicarea orală în limba minorităților, și doar în ceva mai puțin de jumătate din unitățile administrative se asigura (la vremea respectivă) tot spectrul drepturilor lingvistice minoritare așa cum acesta a fost prevăzut de legea administrației publice (vezi punctele 3-7).

Deci gradul de implementare instituțională a prevederilor referitoare la utilizarea limbii minorităților la sfârșitul anului 2006, începutul anului următor (perioada de desfășurare a anchetei) arăta astfel:

- a) În ceea ce privește simbolistica locală oficială (Primărie, indicatoare cu numele localității) aproximativ trei sferturi din unitățile administrative locale se conformează legii.
- b) În ceea ce privește inscripționarea altor instituții subordonate Consiliului Local sau parțial gestionate administrate de aceasta (Căminele culturale, clădirile unităților de învățământ etc.) acestea marchează în mod simbolic prezența unei minorități în două treimi din unitățile administrative care au intrat în anchetă.
- c) În 13% din unități administrative nu s-a confirmat posibilitatea utilizării (orale sau în scris) a limbii minorității lingvistice
- d) În aproximativ jumătate din unitățile administrative ce intrau sub incidența legii se confirmă aplicarea completă a legii, sunt asigurate și se practică în comunicarea (orală și scrisă, în anunțuri cu caracter public, ec.) cu cetățenii minoritari în limba lor maternă.
- e) În aproximativ o treime din cazuri avem situații intermediare de comunicare, deci nu în toate situațiile prevăzute de lege, se realiza comunicarea în limba minorității respective.

- f) Există o diferență de implementare semnificativă între situațiile de comunicare verbală și situații ce implică scrisul (situațiile de comunicare la linia 5-7 a tabelului de mai sus). Astfel, mai degrabă, se folosește comunicarea orală în limba minorităților, decât mesajul scris, mai ales mesajul scris cu caracter rezolutoriu (cel mai redus este numărul administrațiilor locale care transmit rezoluții cu caracter individual în limba respectivă).

Am analizat care sunt tendințele, unde și în ce situații se constată lipsurile în aplicarea legii. Prima tendință care s-a articular în mod univoc a fost următoarea: cu cât proporția minorității la nivelul administrației este mai redusă¹⁸ cu atât este mai puțin probabil ca să existe inscripționare bilingvă sau posibilitatea de a utiliza limba maternă. Mai mult, în situațiile de prag demografic (pondere apropiată de 20%) se „negociază” numărul minorității, și nu au fost puține primăriile care au transmis că legea nu mai este aplicabilă, deoarece ei aveau informații că minoritatea respectivă nu mai are ponderea de 20%.

Pe de altă parte (dar strâns corelat cu aspectul mai sus menționat), cu cât o minoritate este mai mică dar mai ales dacă este mai puțin concentrată teritorial, cu atât mai reduse sunt șansele de a se promova prevederile referitoare la utilizarea limbii materne la nivelul administrației locale.

Deci situația pare întrucâtva paradoxală. În localitățile și unitățile cu un volum semnificativ de minoritari (peste 40%), unde limba lor maternă oricum este utilizată cu multiple funcții, și unde probabil că și la nivelul administrației locale limba respectivă se putea utiliza (cel puțin în comunicarea verbală), legea este implementată, aducând relativ puține modificări. În cazul în care situația de minoritate implică și o restrângere considerabilă a situațiilor publice de comunicare în care se utilizează limba minoritară respectivă, și unde implementarea instituțională ar putea însemna o valoare adăugată considerabilă, acolo există reticente în aplicare.

Un alt aspect demn de analiză îl reprezintă diferența de implementare dintre situațiile de comunicare orală și scriptică. Administrațiile locale găsesc mai ușor personal care să comunice verbal decât să producă documente sau anunțuri cu caracter oficial, în scris. Pe parcursul interviurilor cu funcționarii publici s-au conturat câteva răspunsuri ce pot explica acest particularism.

Un prim răspuns ține de o regularitate mai generală a competenței în cele patru abilități lingvistice de bază¹⁹. Tendința generală este că abilitățile receptive atât la nivelul comunicării orale (înțelegerea unui text vorbit) cât și în scris (citirea) se dezvoltă mai repede și tind să fie mai dezvoltate decât cele productive (vorbirea și scrierea). Acest lucru se confirmă și în cazul funcționarilor care aveau ca limbă maternă o limbă minoritară utilizată la nivel local, și este pronunțat valabil la funcționarii bilingvi, cu limba română ca limbă maternă. Mai concret, acești funcționari acuză o incertitudine lingvistică pronunțată în limba în care au avut mai puțină experiență comunicativă (prin natura lucrurilor aceasta fiind limba minoritară), nu găsesc cuvintele, nu sunt siguri dacă termenul utilizat este adecvat, etc. Lucru ce apare în mod evident în cazul scrisului. Pe lângă faptul că unele competențe productive se dezvoltă mai greu, comunicarea în scris înseamnă

18 Totuși peste 20% în fiecare situație, căci numai aceste localități au intrat în ancheta noastră.

19 Colin Baker, *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*. Clevedon: Multilingual Matters LTD, 2006, pp. 7-9.

transmiterea unui mesaj mai peren (*verba volant, scripta manet*), și grija pentru acuratețea formulării mesajului este mult mai pronunțată.

Aici apare și o frică a funcționarului, care știe că produce un text care are autoritate (o rezoluție, traducerea unui normativ) etc. și preferă să se refugieze în limba și limbajul pe care-l stăpânește mai bine. Acest lucru este valabil și în cazul acelor funcționari a căror limbă maternă a fost maghiara, mai toți declarând că au impresia că stăpânesc mai bine registrul de comunicare administrativă.

Al treilea aspect ține de percepția unei diferențe de status între limba română și limba minoritară. Cu toate că în comunicarea cu administrațiile locale legea creează o egalitate formală între statusul limbii oficiale și cel al limbii minoritare, certificând legalitatea, acceptabilitatea și procesabilitatea înscrisurilor depuse în limba minorităților (dacă în localitatea respectivă ei au acest drept) funcționarii (și ei percep că și cetățenii) consideră mai „sigure” documentele care sunt depuse în limba română.

Pe baza celor arătate mai sus se pot formula următoarele concluzii. Implementarea parțială (accentuăm, datele sunt pentru sfârșitul anului 2006, începutul anului următor) a paragrafelor legii administrației referitoare la drepturile lingvistice ale minorităților ține atât de o rezistență și/sau nepăsare instituțională a autorităților locale (primari, consilieri), dar și de anumite lipsuri cu care se confruntă actorii care ar fi trebuit să pună în practică aceste prevederi. În lipsa unei presiuni locale semnificative primarii și consilierii tind să ignore aceste prevederi legale, iar dacă se inițiază punerea lor în practică, impactul poate lăsa de dorit pentru că degeaba se alocă funcții unei limbi dacă limbajul de specialitate nu este suficient de răspândit între funcționari.

Acest ultim aspect readuce în discuție problema coerenței procesului de planificare lingvistică. Și anume faptul că diferitele dimensiuni și faze ale planificării, respectiv planificarea statusului (a funcțiilor alocate), planificarea corpului (a vocabularului specific) și planificarea achiziției (însușirea limbii, a limbajului respectiv) trebuie să fie luate în considerare în mod egal în procesul de îmbunătățire a situației lingvistice a minorităților, asumat de România. Legea administrației alocă funcții acestor limbi, dar în sine funcțiile alocate nu sunt suficiente, trebuie asistată și crearea unui vocabular relativ unic și unitar, adaptat specificului legislativ și tradițiilor aparte ale sistemului administrativ românesc pe baza cărora funcționarii să-și poată însuși limbajul de specialitate.

Bibliografie selectivă

- Baker, Colin. 2006. *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*. Clevedon: Multilingual Matters LTD.
- Bister-Broosen, Helga and Roland Willemyns. 1998. “French-German Bilingual Education in Alsace.” *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 1: 3-17.
- Bochmann, Klaus. 1993. “Sprachpolitik in der Romania. Zur Geschichte sprachpolitischen Denkens und Handelns von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart.” Berlin and New York: de Gruyter.
- Bourdieu, Pierre. 1977. “The Economics of Linguistic Exchanges.” *Social Sciences Information*: 645-668.

- . 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- Cooper, Robert. 1989. *Language Planning and Social Change*. New York: Cambridge University Press.
- Fasold, Ralph W. 1990. *The Sociolinguistics of Society*. Oxford U.K., Cambridge USA: Blackwell.
- Horváth, István. 2002. *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001*. Hamburg: CORE.
- Kaplan, Robert B. and Richard B. Baldauf. 1997. *Language Planning from Practice to Theory*. Clevedon: Multilingual Matters LTD.
- . 2005. "Language planning and policy in Europe.", in *Language planning and policy*. Clevedon; Buffalo: Multilingual Matters.
- . 2005. "Language planning and policy in Europe Vol 1, Hungary, Finland and Sweden." vol. 1. Clevedon; Buffalo, NY: Multilingual Matters Ltd.
- . 2006. "Language planning and policy in Europe. Vol. 2, The Czech Republic, the European Union, and Northern Ireland." Clevedon; Buffalo: Multilingual Matters.
- . 2008. *Language planning and policy in Europe. Vol. 3, The Baltic States, Ireland and Italy*. Clevedon, UK; Buffalo, NY: Multilingual Matters.
- Kontra, Miklós. 2004. "Nyelvi emberi jogi polémia." *Korunk* 2004/11.
- Kontra, Miklós and N. Sándor Szilágyi. 2002. "A kisebbségeknek van anyanyelvük, de a többségnek nincs." Pp. 3-10 in *Magyarok és nyelvtörvények*, edited by M. Kontra and H. Hattyár. Budapest: Teleki László Alapítvány.
- Kymlicka, Will. 2001. *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will and Alan Patten. 2003. "Language Rights and Political Theory." Oxford: Oxford University Press.
- Landry, Rodrigue and Richard Y. Bourhis. 1997. "Linguistic Landscape and Ethnolinguistic Vitality: An Empirical Study." *Journal of Language and Social Psychology* 16: 23-49.
- May, Stephen. 2001. *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*. London: Longman.
- . 2005. "Language rights: Moving the debate forward." *Journal of Sociolinguistics* 9: 319-347.
- McRae, KD. 1975. "The principle of territoriality and the principle of personality in multilingual states." *International Journal of the Sociology of Language* 4:33-54.
- Paulston, Christina Bratt. 1997. "Language Policies and Language Rights." *Annual Review of Anthropology* 26: 73-85.
- Skutnabb-Kangas, Tove. 2002. "Marvellous human rights rhetoric and grim realities: Language rights in education." *Journal of Language, Identity and Education* 1: 179-206.
- Woolard, Kathryn A. 1985. "Language Variation and Cultural Hegemony: Toward an Integration of Sociolinguistic and Social Theory." *American Ethnologist* 12: 738-748.

MĂRIA KOVÁCS

Politici educaționale de promovare a educației multiculturale în sistemul de învățământ din România și unele aspecte ale implementării acestora

Studiul de față urmărește două scopuri: pe de o parte, să analizeze politicile educaționale de promovare a educației multiculturale în sistemul de învățământ și, pe de altă parte, să prezinte unele aspecte ale implementării acestor politici. În prima parte a articolului voi prezenta și analiza pe scurt principalele acte normative care reflectă politicile guvernamentale de promovare a educației multiculturale, iar în a doua parte voi insista asupra modului în care aceste politici se reflectă în unele programe și manuale școlare pentru ciclul primar de învățământ, aflate în vigoare.

I. Scurtă analiză a politicilor educaționale de promovare a educației multiculturale în sistemul de învățământ din România

În documentul intitulat *Strategia post-aderare a României*¹, Capitolul *Dezvoltarea capitalului uman (reforma sistemului de învățământ, formarea profesională, educația permanentă / continuă)*, Guvernul României a recunoscut importanța promovării diversității culturale și etnice în educație: „Perspectiva dezvoltării durabile a învățământului incumbă asumarea principiilor transparenței, răspunderii publice, diversității culturale și etnice, egalității de șanse, compatibilizarea învățământului cu standardele europene [...]”. În plus, strategia evidențiază importanța centrării procesului educațional pe formarea celor opt competențe cheie, identificate și de Comisia Europeană (Directoratul General pentru Educație și Cultură)², competențe care favorizează dezvoltarea personală, incluziunea socială și inserția pe piața muncii, printre care regăsim și „formarea competențelor inter- și intra-culturale”.³

Din Capitolul I al *Raportului asupra stării sistemului național de învățământ 2008*⁴, în care Ministrul Educației, Cercetării și Tineretului analizează gradul de realizare a obiectivelor Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului (MECT) în anul școlar 2007-8, reiese că în perioada de raportare s-au emis o serie de acte normative care vizează promovarea și valorificarea diversității culturale în educație:

- 1 http://x.gov.ro/obiective/200701/strategie_post_aderare2a.pdf (accesat la 03.11.2008).
- 2 http://bookshop.eu.int/eubookshop/FileCache/PUBPDF/NC7807312ENC/NC7807312ENC_002.pdf (accesat la 03.11.2008).
- 3 http://x.gov.ro/obiective/200701/strategie_post_aderare2a.pdf p. 90. (accesat la 03.11.2008).
- 4 <http://www.edu.ro/index.php/articles/10913> (accesat la 03.11.2008).

a. *OMECT nr. 1529 / 2007 privind dezvoltarea problematicii diversității în curriculumul național care prevede următoarele:*

- promovarea, în politicile curriculare, a aspectelor referitoare la diversitatea culturală (etnică, lingvistică, religioasă etc.);
- includerea, în documentele curriculare, a aspectelor referitoare la diversitatea culturală;
- includerea, în programele școlare, a obiectivelor-cadru, obiectivelor de referință, competențelor generale, competențelor specifice, conținuturilor învățării, activităților de învățare, a valorilor și atitudinilor referitoare la diversitatea culturală;
- abordarea problematicii istoriei tuturor minorităților din România, în învățământul gimnazial și în cel liceal;
- elaborarea unor oferte centrale de cursuri opționale pentru gimnaziu și pentru liceu, cum ar fi *Istoria și tradițiile minorităților din România, Educație interculturală* etc.
- prevederea unor criterii specifice pentru evaluarea aspectelor referitoare la diversitate/ alteritate în manualele școlare și auxiliarele curriculare;
- elaborarea unor materiale-suport cu rol de orientare a cadrelor didactice în aplicarea în procesul didactic a problematicii diversității culturale;
- introducerea, în cadrul cursurilor de abilitare curriculară și a altor cursuri de formare, a unor teme specifice referitoare la diversitatea culturală;
- identificarea resurselor și partenerilor necesari pentru a asigura formarea cadrelor didactice în vederea promovării, cunoașterii și acceptării diversității / alterității.

Ordinul 1529 / 18 iulie 2007 nu este însoțit de o metodologie de implementare. Așadar, este neclar cum anume se vor simți obligate să acționeze forurile menite să ducă la îndeplinire prevederile ordinului și până când se va realiza acest lucru. Un ordin de ministru mai recent (*OMECT nr. 4316 / 03.06.2008*) prin care se aprobă programul de studii psihopedagogice în vederea certificării pentru profesia didactică prin Departamentul pentru Pregătirea Personalului Didactic (DPPD) completează într-o anumită măsură prevederile OMECT 1529, incluzând în lista disciplinelor opționale (Pachetul 2)⁵ disciplina „Educație interculturală”.

b. *OMECT nr. 1540 / 2007 privind interzicerea segregării școlare a copiilor romi și aprobarea Metodologiei pentru prevenirea și eliminarea segregării școlare a copiilor romi.*

Ordinul, care s-a elaborat cu implicarea largă a societății civile române, a înlocuit Notificarea Ministerului Educației și Cercetării nr. 29323 din 20.04.2004, care s-a emis ca urmare a constatării, în cursul implementării proiectului Phare *Acces la educație pentru grupuri dezavantajate, cu focalizare pe romi*, că fenomenul segregării școlare a elevilor romi este unul frecvent întâlnit în școlile din România. Ca urmare a lipsei unei definiții precise a ceea ce constituie segregare școlară, Notificarea 29323 nu s-a dovedit eficientă în ce privește eliminarea segregării, fapt ce a condus la necesitatea emiterii unui Ordin de Mi-

5 *Anexele 1, 2, 3a, 3b și 4 la OMECT 4316 / 03.06.2008.*

nistru. OMECT 1540 vizează asigurarea echității în educație, accesul egal la toate formele de învățământ și educație de calitate pentru toți copiii, fără discriminare generată de originea etnică sau de limba maternă. Raportul ministrului educației menționează faptul că inspectoratele școlare județene au obligația de a prezenta în într-o secțiune separată a rapoartelor anuale întocmite rezultatele obținute în implementarea planurilor de eliminare a segregării. Metodologia⁶ care însoțește OMECT 1540 include și definiția segregării școlare: „Constituie segregare școlară a elevilor romi separarea fizică a elevilor aparținând etniei rome în grupe / clase / clădiri / școli / alte facilități, astfel încât procentul elevilor aparținând etniei rome din totalul de elevi din școală/clasă/grupă este disproporționat în raport cu procentul pe care copiii romi de vârstă școlară îl reprezintă în totalul populației de vârstă școlară în respectiva unitate administrativ-teritorială.” Pentru claritate sporită, documentul specifică următoarele: „Nu constituie segregare situația în care se constituie grupe / clase / școli formate preponderent sau doar cu elevi romi, în scopul predării în limba romani sau în sistem bilingv (ex.: română-romani / maghiară-romani). Un aspect remarcabil al OMECT 1540 este că Anexa 3 la acest ordin include o serie de indicatori de incluziune școlară, care – conform ordinului – se vor avea în vedere pentru analiza fenomenului de segregare școlară. De fapt, există două liste de întrebări: *Capitolul 1 – Indicatori pentru identificarea și analiza inițială a cazurilor de segregare școlară* și *Capitolul 2 – Indicatori de incluziune școlară*. Deși unele răspunsuri la aceste întrebări contribuie clar la identificarea fenomenului de segregare școlară (de exemplu, răspunsurile la întrebările: „Care este numărul de elevi romi înscriși în școală? Ce procent reprezintă aceștia din totalul celor înscriși?”⁷; “Elevii din grupurile dezavantajate (inclusiv romi) sunt repartizați în toate clasele și anii de studiu în mod aleatoriu și nu în funcție de abilitățile lor sau de rezultatele școlare?”⁸), alte răspunsuri nu este clar cum pot semnala situația de segregare în lipsa unor indicatori de referință (de exemplu, răspunsurile la întrebările: „De cât timp școala are cadre didactice necalificate?”⁹; „Personalul calificat din școală face naveta?”¹⁰), acestea făcând referire la starea generală a învățământului, la aspecte care nu se referă la etnia elevilor sau a membrilor comunității școlii.

c. *OMECT. nr. 3774 / 22.04.2008 privind aprobarea programei școlare pentru disciplina opțională Educație interculturală (curriculum la decizia școlii pentru învățământul gimnazial) și a programei școlare revizuite pentru disciplina opțională „Drepturile omului” (curriculum la decizia școlii).*

Articolul 3 al OMECT 3774 prevede: „Începând cu anul școlar 2008-2009, programele școlare cuprinse în Anexele 1 și 2 ale prezentului ordin, pot fi utilizate în sistemul de învățământ ca ofertă centrală de curriculum la decizia școlii

6 *Anexa 1 la OMECT 1540 / 19.07.2007.*

7 *Anexa 3 la OMECT 1540 / 19.07.2007, p. 1*

8 *Anexa 3 la OMECT 1540 / 19.07.2007, p.1.*

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

(CDS¹¹).” Prezentul ordin, prin Anexa 1 (Programă școlară pentru disciplina opțională *Educație interculturală* [curriculum la decizia școlii pentru gimnaziu], deși mult aclamat de societatea civilă interesată de promovarea multi- și interculturalității, practic vine în sprijinul acelor școli care *aleg* să ofere elevilor posibilitatea de a opta pentru studiul disciplinei respective punându-le la dispoziție o programă deja elaborată (ceea ce îi scutește de conceperea unei programe originale). Cu alte cuvinte, prin emiterea acestui ordin, Ministerul Educației nu obligă școlile să includă în oferta lor disciplina *Educație interculturală* și nici nu limitează școlile care doresc să ofere opțiunea de a studia „Educație interculturală” elevilor lor la programa propusă. Modalitatea de transpunere în acțiune a prevederilor OMECT 1529 / 18 iulie 2007 este deci în continuare neclară.

d. Un alt Ordin de Ministru nespecificat în *Raportul asupra stării sistemului de învățământ 2008* este OMECT 1539 / 19.07.2007 *privind normele de încadrare și de activitate ale mediatorului școlar*. Anexa 1 la OMECT 1539 prezintă trei seturi de criterii (de tip educațional, socio-economic și cultural) care vin în sprijinul identificării unităților de învățământ preuniversitar în care se impune furnizarea serviciilor de mediere școlară. Deși pe baza aplicării criteriilor mai sus menționate numeroase comunități ar putea beneficia de servicii de mediere școlară, pregătirea mediatorilor școlari și fondurile necesare pentru angajarea lor sunt limitate.

Raportul asupra stării sistemului de învățământ face numeroase referiri și la transpunerea în practică a politicilor educaționale care vizează minoritățile naționale și etnice, mai ales în raportarea despre realizarea Obiectivului 8: *Promovarea și valorificarea diversității culturale în educație*. Astfel, în privința tipăririi manualelor pentru anul școlar 2008-2009 se menționează că suma inițial alocată de 24.500.000 lei a fost suplimentată cu 850.000 lei pentru județele care au completat stocuri de manuale școlare traduse în limbile minorităților. În privința asigurării echității în educație, grupurile vizate au inclus și elevii proveniți din rândurile minorităților naționale. În acest sens, s-a realizat revizuirea și descongestionarea programelor pentru examenele naționale la toate limbile materne, s-a elaborat un set de programe pentru ocuparea posturilor didactice declarate vacante în învățământul preuniversitar la disciplina „Istoria și tradițiile minorității maghiare”, pentru examenul de definitivare în învățământ și obținerea gradului didactic II la disciplinele limba și literatura slovacă, rusă, turcă, programa pentru olimpiada de limbă și literatură maghiară, s-a completat setul de programe școlare pentru limba romani și istoria romilor (în prezent existând toate programele școlare pentru clasele I-XII).¹² În plus, în cadrul programul multianual Phare *Acces la educație*

11 Curriculum la decizia școlii. „Prin dreptul de a lua decizii conferit școlii, **curriculumul la decizia școlii** (CDS) este de fapt emblema **puterii reale** a acesteia. Derivată din libertatea - oferită de planul-cadru de învățământ - de a decide asupra unui segment al Curriculumului național, această putere dă posibilitatea definirii unor trasee particulare de învățare ale elevilor.” <http://cnc.ise.ro> (accesat la 03.11.2008).

12 În articolul de față nu vom insista asupra unor măsuri afirmative implementate în favoarea membrilor etniei rome. Pentru informații despre aceste măsuri, a se vedea *Raportul asupra stării sistemului național de învățământ 2008*, p. 18.

pentru grupuri dezavantajate¹³, aflat în prezent în a patra etapă de implementare, au fost pregătiți circa 400 formatori de cadre didactice, care la rândul lor organizează și desfășoară programe de formare pentru cadrele didactice din toate județele țării, programe care, printre altele, urmăresc și realizarea unei educații inter/ multiculturale. De asemenea, în cadrul programului s-au elaborat numeroase ghiduri pentru cadre didactice care își propun să realizeze educația incluzivă și să asigure accesul egal la educație pentru toți elevii. Se menționează în continuare o serie de alte proiecte (cu referire la predarea istoriei, educația pentru cetățenie democratică, introducerea temelor de prevenire și combatere a discriminării în trunchiul comun al programei școlare¹⁴, problematica Holocaustului, impactul Islamului în societatea europeană, aspecte controversate în imaginea celuilalt etc.).

II. Analiza unor programe și manuale școlare din perspectiva transpunerii în practică a politicilor educaționale de promovare a diversității

Potrivit Ordinului 1529/18.07.2007 al Ministrului Educației, Cercetării și Tineretului, documentele curriculare (planurile-cadru, programele școlare, manuale școlare, auxiliare curriculare) ar trebui să includă aspecte referitoare la diversitatea culturală. În continuare vom analiza programele școlare la limba și literatura română, clasa a III-a, precum și la istorie și geografie, clasa a IV-a, pentru a constata măsura în care acestea sunt conforme cerințelor Ordinului 1529, respectiv în ce măsură ele pot folosi pentru realizarea unei educații multiculturale. Menționăm că programele analizate au fost aprobate în anul 2004 sau 2005, deci înaintea emiterii Ordinului 1529, fiind în uz și în anul școlar 2008-9.

II. 1. Analiza unor programe școlare pentru ciclul primar

II.1.1. Programa de limba și literatura română, clasa a III-a

Disciplina Limba și Literatura română face parte din Aria curriculară *Limba și comunicare* și în clasa a III-a îi sunt alocate între 5-7 ore săptămânal la învățământul în limba română, respectiv 4 ore săptămânal la învățământul în limbile minorităților naționale.¹⁵ Programele de limba și literatura română, clasa a III-a (cea pentru școlile cu predare în limba română, respectiv cea pentru școlile și secțiile cu predare în limba minorităților naționale) au fost aprobate prin Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198 / 01.11.2004 și sunt prezentate în Anexa 3 la Ordin. Notele de prezentare ale celor două programe ne oferă imaginea a ceea ce se urmărește prin studiul limbii și literaturii române la nivelul clasei a III.

13 www.acces-la-educatie.edu.ro (accesat la 03.11.2007).

14 Raportul este vag în această privință, evitând să numească acele programe în care s-au operat astfel de adăugiri.

15 *Anexa 1.1 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198/01.11.2004, Plan-cadru de învățământ pentru clasele a III-a și a IV-a.*

Notă de prezentare a programei pentru școlile cu predare în limba română ¹⁶	Notă de prezentare a programei pentru școlile cu predare în limbile minorităților naționale ¹⁷
„[...] formarea și dezvoltarea progresivă la elevi a competențelor esențiale ale comunicării orale și scrise, precum și familiarizarea acestora cu texte literare și nonliterare, semnificative din punctul de vedere al vârstei cuprinse între 8-9 ani. Se urmărește, totodată, structurarea la elevi a unui ansamblu de atitudini și de motivații care vor încuraja și sprijini ulterior studiul limbii și al literaturii române.”	„[...] formarea și dezvoltarea progresivă la elevi a competențelor esențiale ale comunicării orale și scrise în limba română, permite cunoașterea, de către copiii aparținând minorităților naționale, a limbii și a valorilor spirituale românești, oferind în același timp o punte spre interculturalitate, spre o bună cunoaștere reciprocă între populația majoritară și minoritățile naționale din spațiul geografic românesc.”
„Scopul studierii disciplinei <i>Limba și literatura română</i> în perioada școlarității obligatorii este acela de a forma progresiv un tânăr cu o cultură comunicațională și literară de bază, capabil să înțeleagă lumea din jurul său, să comunice și să interacționeze cu semenii, exprimându-și gânduri, stări, sentimente, opinii etc., să fie sensibil la frumosul din natură și la cel creat de om, să-și utilizeze în mod eficient și creativ capacitățile proprii pentru rezolvarea unor probleme concrete în viața de zi cu zi, să poată continua în orice fază a existenței sale procesul de învățare.” „[...] curriculum-ul școlar al disciplinei <i>Limba și literatura română</i> pentru ciclul primar creează, prin ansamblul obiectivelor de referință, o hartă echilibrată a ceea ce înseamnă competență de comunicare la această vârstă, ¹⁸ accentuând asupra elementelor de interacțiune în grup, de cooperare etc.”	

Tabelul 2. Comparație între *Notele de prezentare ale programelor de limba și literatura română* pentru clasa a III-a, pentru elevii care învață în limba română și cei care învață în limbile minorităților naționale.

Observăm că, dacă programa pentru elevii care învață în limbile minorităților încurajează crearea unei punți spre interculturalitate și spre o mai bună cunoaștere între majoritate și minoritățile naționale, programa pentru elevii care învață în limba română nu menționează acest lucru, rezumându-se la a încuraja explicit, pe lângă competențele de comunicare, pe cele de interacțiune

16 *Anexa 3 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198 / 01.11.2004, Programe școlare pentru clasa a III-a, Limba și literatura română, p. 2.*

17 *Ibidem.*

18 *Este vorba de vârsta de 8/9 ani.*

în grup și abilitățile de cooperare. Această distincție se menține și la nivelul obiectivelor cadru formulate pentru elevii de clasa a III-a:

Obiective cadru ale programei de limba și literatura română clasa a III-a, pentru elevii care învață în limba română¹⁹	Obiective cadru ale programei de limba și literatura română clasa a III-a, pentru elevii care învață în limbile minorităților²⁰
1. Dezvoltarea capacității de receptare a mesajului oral	1. Dezvoltarea capacității de receptare a mesajului oral
2. Dezvoltarea capacității de exprimare orală	2. Dezvoltarea capacității de exprimare orală
3. Dezvoltarea capacității de receptare a mesajului scris (citire/ lectură)	3. Dezvoltarea capacității de receptare a mesajului scris (citire/ lectură)
4. Dezvoltarea capacității de exprimare scrisă	4. Dezvoltarea capacității de exprimare scrisă
	5. Dezvoltarea atitudinilor de empatie culturală și interculturală

Tabelul 3. *Comparație între obiectivele cadru la limba și literatura română, clasa a III-a, pentru elevi care învață în limba română și pentru elevi care învață în limbile minorităților*

Pentru atingerea obiectivului cadru „Dezvoltarea atitudinilor de empatie culturală și interculturală”, există un singur obiectiv de referință: „La sfârșitul clasei a III-a elevul va fi capabil să manifeste interes față de creația populară românească și a altor minorități (muzică, literatură)”, iar exemplele de activități de învățare includ: „realizarea de proiecte, șezători literar-muzicale, serbări etc.”²¹

În programa de limba română pentru elevii care învață în limba română nu există nici o mențiune a cuvântului „intercultural” sau a sintagmei „empatie culturală”. Cuvântul „cooperare” este evidențiat în *Nota de prezentare a programei* pentru elevii care învață în limba română, iar în detalierea programei apare în ambele cazuri câte o dată, la nivelul obiectivului de referință: „Să manifeste cooperare în diferite situații de comunicare”. Nici una dintre programe nu urmărește promovarea diversității sau respectul pentru diversitate culturală/alteritate în mod explicit, iar una dintre competențele necesare pentru o persoană care are abilități bune de comunicare interculturală – ascultare activă – este menționată o singură dată în programa pentru minoritățile naționale, la obiectivul de referință: „să manifeste atenție față de interlocutor” prin „jocuri de rol de tipul vorbitor-ascultător, vizând formarea comportamentului de ascultător activ”.²² Pentru atingerea aceluiași obiectiv de referință la copiii care învață în limba română, între propunerile de activități de învățare apar: „exerciții de dialog: elevi-elevi, elev-învățător; jocuri de rol, de tipul vorbitor-ascultător, vizând formarea comportamentului de ascultător”.

19 *Anexa 3 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198 / 01.11.2004, Programe școlare pentru clasa a III-a, Limba și literatura română, p. 3.*

20 *Anexa 3 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198 / 01.11.2004, Programe școlare pentru clasa a III-a, Limba și literatura pentru școlile și secțiile cu predare în limba minorităților naționale, p.3*

21 *Ibidem, p. 7.*

22 *Ibidem, p. 4.*

II. 1. 2. Programa de geografie, clasa a IV-a

Geografia face parte din Aria curriculară *Om și societate*, se studiază în România începând cu clasa a IV-a și îi sunt alocate săptămânal 1-2 ore.²³ Programa de geografie pentru clasa a IV-a a fost aprobată prin Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3191 / 20.04.2005.²⁴ Aceasta își propune „să contribuie la construirea orizontului de existență cotidiană a elevului (începând de la localitatea natală, până la nivelul planetei). Programa concretizează viziunea asupra existenței individuale și sociale în lumea contemporană, bazată pe perceperea corectă a unor evenimente care au loc simultan, atât în orizontul local și apropiat, cât și la nivelul țării natale, al continentului și al lumii contemporane. Acest spațiu, de la localitate la planetă, reprezintă orizontul-sursă al informațiilor referitoare la viața cotidiană, la comunitate și la societatea zilelor noastre”.²⁵ În continuare, în *Nota de prezentare* se specifică: „prezentul curriculum oferă aparatul conceptual și metodologic pentru descoperirea și explorarea, de către elev, a mediului geografic, asigurând trecerea gradată de la abordarea unor elemente, fenomene și procese specifice orizontului local, la cele ale țării, ale continentului și ale planetei ca întreg [...]. Noul curriculum de geografie dezvoltă sensibil dimensiunea socială a acestei discipline și apelează la elemente, fenomene și informații relevante pentru viața cotidiană a elevului.”²⁶ Se recomandă „realizarea unei corelații mai strânse cu obiectivele și conținuturile disciplinelor care fac parte din aceeași arie curriculară – Istorie, Educație civică –, dar și cu alte discipline ca, de exemplu, Limba și literatura română, Științe ale naturii, Matematica.”²⁷

Obiectivele cadru urmărite în disciplina Geografie în clasa a IV-a sunt:

1. Reprezentarea spațiului geografic (de la localitate la planetă);
2. Relaționarea elementelor geografice, pe baza unor surse diferite;
3. Utilizarea adecvată a limbajului specific geografiei;
4. Manifestarea unui comportament favorabil ameliorării relațiilor dintre om și mediul înconjurător.

Dintre obiectivele de referință, doar unul (care se subsumează ultimului obiectiv cadru) poate prezenta interes din punctul de vedere al promovării diversității: „să colaboreze cu cei din jur, în spiritul inițiativei față de protecția mediului de viață.”²⁸ Activitățile de învățare propuse pentru atingerea acestui obiectiv de referință sunt jocul de rol și realizarea unor proiecte de grup.

Conținuturile includ:

– **Elemente de geografie a orizontului apropiat** (sala de clasă, școala, cartierul, localitatea; orientarea în orizontul apropiat: planul clasei, al școlii,

23 *Anexa 1.1 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198/01.11.2004, Plan-cadru de învățământ pentru clasele a III-a și a IV-a.*

24 *Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, Programe școlare pentru clasa a IV-a, Geografie (introducere în geografie: de la localitatea natală la planetă).*

25 *Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, Programe școlare pentru clasa a IV-a, Geografie, p. 2.*

26 *Ibidem.*

27 *Ibidem*, p. 3.

28 *Ibidem*, p. 6.

planul locuinței, al cartierului și al localității) și **local** (linia orizontului; punctele cardinale; harta simplă a orizontului local și orientarea pe aceasta; hărți diferite ale orizontului local); caracteristici geografice ale orizontului local (elemente generale despre relieful, hidrografia, vegetația, populația și așezările omenești ale orizontului local); repere de timp (ora, ziua, săptămâna, luna, anotimpul, anul) în explicarea unor modificări ale realității observate (acest conținut este opțional); de la orizontul local la țară (tregeri succesive de scară, ilustrate prin hărți).

– **Elemente de geografia României.** Caracteristici geografice generale (limitele și vecinii, relieful, clima, apele, vegetația, animalele și solurile – aspecte generale, locuitorii și așezările omenești, principalele activități economice); marile unități geografice ale țării (prezentare generală: Munții Carpați, dealurile și podișurile, câmpiile; Studiu de caz: caracterizarea generală a unei unități geografice); organizarea administrativă (Prezentarea localității natale, a reședinței de județ și a județului, harta administrativă – opțional; București – capitala României)

– **România în Europa și pe Glob.** România în Europa (țările vecine. *Scurtă prezentare geografică a țărilor vecine – opțional), Europa – un continent la nivelul planetei (Caracteristici geografice generale. Uniunea Europeană); Terra - planeta oamenilor

(Momente importante în descoperirea planetei – opțional; Terra – o planetă a sistemului solar).

Se remarcă o bogăție deosebită în conținuturi a programei de geografie pentru clasa a IV-a. Din punctul de vedere al potențialului de promovare a diversității etnoculturale prezintă interes teme precum orizontul apropiat și local, mai ales sub aspectul așezărilor și al populației.

Pentru comparație, prezentăm scopurile predării geografiei în învățământul primar în Irlanda²⁹. Geografia face parte din aria curriculară *Social, environmental and scientific education – SESE* (Educație socială, de mediu și științifică). Nota de prezentare a curriculumului include: „Geografia permite copiilor să înțeleagă mediul lor și lumea mai extinsă prin faptul că mijloacele învățarea despre elementele naturale și umane ale orizontului local și al celui mai extins. Prin faptul că învață despre mediul lor, copiii își însușesc o serie de abilități și concepte geografice. Geografia încurajează copiii să aprecieze interdependența indivizilor, a grupurilor și a comunităților. Ea promovează înțelegerea diferitelor culturi, a felurilor în care oamenii trăiesc și respectul pentru aceste culturi. Curriculum-ul de geografie promovează de asemenea simțul responsabilității individuale și colective în grija față de mediu.”³⁰

Printre contribuțiile la educația copilului aduse de disciplina Geografie și care sunt suplimentare celor menționate în curriculum-ul românesc de geografie pentru clasa a IV-a, menționăm:

- ajută copilul să-și dezvolte un simț al propriului loc, contribuind astfel la formarea identității de sine a copilului;
- încurajează formarea sentimentului de cetățean local, regional, național, european și global;

29 Învățământul primar în Irlanda se întinde până în clasa a șasea.

30 <http://82.195.132.34/index.asp?locID=2&docID=-1> (accesat la 5.11.2007).

- dezvoltă empatia și aprecierea persoanelor provenind dintr-o diversitate de culturi, etnii, religii și clase sociale;
- dezvoltă simțul responsabilității individuale și colective față de mediu.

Concluzionând, din comparația celor două programe de geografie se observă o mult mai bună adecvare a programei din Irlanda la dezideratul promovării diversității etnoculturale și a respectului față de diferitele culturi. Pe când geografia pe care o învață copiii din România, judecând după programă, pare greu de încadrat în aria curriculară „Om și societate”, cea din Irlanda este evident orientată spre oameni, grupuri și comunități.

II. 1. 3. Programa de istorie, clasa a IV-a

Recomandarea nr. 15 din 2001 privind Predarea istoriei în Europa în secolul 21³¹ adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 31 Octombrie 2001 se adresează guvernelor statelor membre îndemnându-le, între altele, să urmeze principiile expuse în Anexa la Recomandare, avându-se în vedere reformele în curs sau viitoare în ceea ce privește atât predarea istoriei, cât și pregătirea profesorilor de istorie. Anexa la Recomandarea 15 (2001) explicitează, printre altele:

- Scopul predării istoriei în secolul al XXI-lea este să includă educația unor cetățeni responsabili și implicați activ în viața politică și în cultivarea respectului pentru diferențele între popoare, fiind bazată pe afirmarea identității naționale și a principiilor toleranței; promovarea valorilor fundamentale, precum: toleranța, înțelegerea reciprocă, drepturile omului și democrația; formarea și afirmarea propriei identități individuale și colective prin cunoașterea moștenirii istorice comune în aspectele sale locale, regionale, naționale, europene și globale etc.
- Predarea istoriei nu trebuie să fie un instrument de manipulare în scop ideologic, de propagandă sau să fie utilizată pentru promovarea ideilor intoleranței, a celor ultranaționaliste, xenofobe sau antisemite; istoria ca obiect de învățământ nu trebuie să manipuleze prin negarea sau prin omiterea unor fapte istorice.
- Conținutul programelor de istorie urmărește cultivarea la elevi a sentimentului de cunoaștere a dimensiunii europene, deschisă către restul lumii; dezvoltarea capacităților critice ale elevilor, a abilității de a gândi pentru ei înșiși, de a manifesta obiectivitate și rezistență la manipulare; evenimentele și momentele care au marcat istoria Europei prin anumite perioade și fapte, studiate la nivel local, național, european, global; dezvoltarea curiozității și a spiritului de cercetare, în special prin utilizarea metodelor de investigație în ceea ce privește moștenirea istorică, o zonă care poate stimula influențele interculturale; eliminarea prejudecăților și stereotipurilor, prin punerea în evidență în cadrul programelor de istorie a influențelor reciproce între diferite țări, regiuni și școli de gândire într-o perioadă de dezvoltare istorică determinată; studiul critic al formelor de manipulare a istoriei, indiferent dacă acesta

31 http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/education/history_teaching/history_in_the_20th_century/recommendation/RecommandationRo.asp, traducere în limba română de Mihai Manea (accesat la 5.11.2007).

pornește de la negarea faptelor istorice, falsificarea, omisiunea, ignorarea sau redefinirea scopurilor ideologice; studiul evenimentelor controversate și sensibile prin luarea în discuție a diferitelor fapte, opinii și puncte de vedere ca și a cercetării cu privire la adevărul istoric;

- Metode de învățare ce presupun utilizarea surselor, cercetarea individuală, de grup, abordarea inter- și multidisciplinară, într-o viziune internațională și transfrontalieră;
- Învățarea și aducerea aminte are scopul de a se preveni repetarea sau negarea unor evenimente înspăimântătoare ale secolului trecut, precum Holocaustul, genocidele și alte crime contra umanității, purificarea etnică și masivele violări ale drepturilor omului și ale valorilor fundamentale pe care le susține Consiliul Europei.

În curriculumul românesc, disciplina Istorie face parte din Aria curriculară *Om și societate*, se învață începând din clasa a IV-a, când i se alocă 1-2 ore săptămânal.³² Din *Nota de prezentare* a programei de istorie pentru clasa a IV-a³³ reiese că la elaborarea programei a fost luată în considerare Recomandarea 15 (2001) a Consiliului Europei. Astfel, „Programa propune ca scop al studierii istoriei în clasa a IV-a, familiarizarea elevilor cu teme referitoare la trecutul mai apropiat sau mai îndepărtat al localității natale, al României și al Europei, utilizând mijloace adecvate vârstei acestora.” De asemenea, nota de prezentare precizează faptul că „experiențele de învățare propuse reprezintă, deopotrivă, etape ale unui tip specific de antrenament intelectual și ocazii pentru valorificarea experiențelor afectiv-attitudinale”. Programa cuprinde următoarele obiective cadru³⁴:

1. Reprezentarea timpului și a spațiului în istorie;
2. Cunoașterea și utilizarea surselor istorice;
3. Cunoașterea și utilizarea termenilor istorici;
4. Cunoașterea și interpretarea faptelor istorice;
5. Dezvoltarea unei atitudini pozitive față de sine și față de ceilalți.

Din perspectiva analizei felului în care programele școlare promovează diversitatea, ne preocupă cu precădere ultimul obiectiv cadru, care se materializează într-un singur obiectiv de referință: „să exprime opinii personale în aprecierea faptelor din trecut și prezent”, iar activitățile de învățare recomandate pentru atingerea acestui obiectiv sunt: „discuțiile în grupuri despre fapte petrecute în trecut sau în prezent” și „realizarea unor postere cu teme diverse”.³⁵

Conținuturile învățării prevăzute de programa de istorie pentru clasa a IV-a includ³⁶:

- **Istoria locală** (familia: istoria familiei, sărbători de familie; vecinii și comunitatea, teritoriul, monumente, castele și cetăți; locuința; ocupații și viața cotidiană; copilăria de ieri și de azi);
- **Popoare de ieri** (dacii, romanii, grecii, galii, slavii, turcii: mod de viață, ocupații, locuințe, îmbrăcăminte, obiceiuri; cultură; conducătorii aces-

32 *Anexa 1.1 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198/01.11.2004, Plan-cadru de învățământ pentru clasele a III-a și a IV-a.*

33 *Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, Istorie, p. 2.*

34 *Ibidem*, p. 4-5.

35 *Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, Istorie, p. 5.*

36 *Ibidem*, p. 6.

tor popoare) și de azi (românii, francezii, ungurii, germanii, rușii, sârbii, bulgarii: localizare pe hartă, influențe reciproce, tradiții, obiceiuri, sărbători; comunități ale minorităților pe teritoriul actual al României);

- **Momente ale istoriei** (conducători, eroi și evenimente; călători și călătorii; castele cetăți și orașe)³⁷;
- **Europa unită** (Simbolurile Uniunii Europene: drapel, imn, ziua Europei).

Spre comparație, prezentăm scopurile predării istoriei în învățământul primar în Irlanda³⁸. Istoria face parte din aria curriculară *Social, environmental and scientific education – SESE* (Educație socială, de mediu și științifică).³⁹ Nota de prezentare a curriculumului include: „*Istoria permite copiilor să-și dezvolte cunoștințele și înțelegerea oamenilor, evenimentelor și dezvoltărilor din trecut la nivel local, național și internațional. Istoria are un rol valoros prin faptul că permite elevilor să învețe despre trecut și să valorizeze contribuțiile aduse în trecut de persoane din diferite grupuri etnice și culturale, mai ales cele din rândul minorităților etnice, sociale și religioase. Istoria, așa cum este prezentată în SESE: Curriculum de istorie, este o disciplină de investigație. Ea subliniază dezvoltarea cunoștințelor și conceptelor copilului și a atitudinilor deschise și responsabile prin angajarea în cunoaștere asemenea unui istoric.*”

Dintre scopurile care se urmăresc prin programa de istorie reținem cele care apar în plus față de programa de istorie pentru clasa a IV-a din România:

- Să sensibilizeze copilul în legătură cu viețile femeilor, bărbaților și copiilor din trecut și a felului în care oamenii și evenimentele s-au influențat reciproc;
- Să promoveze deschiderea față de explorarea atitudinilor și valorilor personale și deschiderea spre a-și schimba punctul de vedere;
- Să încurajeze copilul să recunoască felul în care acțiunile, evenimentele și materialele, din trecut și din prezent pot câștiga semnificație istorică.

Dintre obiectivele de referință reținem cele care apar în plus față de programa de istorie pentru clasa a IV-a din România:

- Să demonstreze o înțelegere de bază a schimbării și continuității, inclusiv conștientizarea factorilor care au cauzat sau au prevenit schimbarea;
- Să examineze și să utilizeze sistematic și critic o gamă de dovezi istorice și să conștientizeze faptul că dovezile pot fi interpretate în modalități diferite;
- Să aprecieze perspectivele și motivele acțiunilor oamenilor din trecut și să accepte că indivizii și evenimentele trebuie înțelese în contextul istoric în care s-au manifestat;
- Să conștientizeze faptul că atitudinile și comportamentul oamenilor pot fi influențate de înțelegerea pe care o au asupra trecutului și a experiențelor din trecut;

37 La această temă programa prevede o listă la fiecare sub-temă, din care se menționează că învățătorii au libertatea de a alege un număr minim (5 sau 4), respectând o proporție de 3:2 (personalități), 2:2 (călători, călătorii) și 2:2 (cetăți, orașe) între aspectele naționale și cele universale.

38 Învățământul primar în Irlanda se întinde până în clasa a șasea.

39 <http://82.195.132.34/index.asp?locID=2&docID=-1> (accesat la 5.11.2007)

- Să respecte și să valorizeze opiniile și să manifeste o atitudine deschisă, investigativă a credințelor, valorilor și motivațiilor altor persoane;
- Să manifeste toleranță față de minoritățile din societate și să aprecieze contribuția diferitelor grupuri etnice, culturale, religioase și sociale la evoluția Irlandei moderne;
- Să dezvolte un simț al identității personale, locale, naționale, europene și mai largi prin studiul istoriei și al moștenirii culturale a comunităților locale și a altor comunități;
- Să dezvolte un simț al responsabilității față de păstrarea moștenirii și o dorință de a participa la păstrarea acestei moșteniri.

Din comparația celor două programe, reținem o suprapunere semnificativ sporită a obiectivelor programei de istorie din Irlanda cu cele ale educației multiculturală, față de programa de istorie din România. Astfel, dacă în programa din România obiectivul cadru care vizează dezvoltarea unei atitudini pozitive față de sine și față de ceilalți se traduce într-un singur obiectiv de referință (să exprime opinii personale în aprecierea faptelor din trecut și prezent), care nu se mai regăsește în standardele curriculare de performanță⁴⁰, curriculumul irlandez include explicit manifestarea toleranței față de minoritățile din societate și aprecierea contribuției diferitelor grupuri etnice, culturale, religioase și sociale la evoluția Irlandei moderne.

II.2. Analiza unor manuale școlare pentru ciclul primar

Cunoscând faptul că manualele școlare trebuie să respecte întocmai programa școlară (conformitatea cu programa fiind un criteriu eliminator în evaluarea manualelor școlare), analiza manualelor în uz curent din perspectiva abordării problematicii diversității trebuie realizată raportându-ne la obiectivele-cadru și la obiectivele de referință incluse în programele aferente disciplinelor analizate. Cu alte cuvinte, măsura în care programa școlară prevede abordarea problematicii diversității va trebui să se regăsească și în manuale.

În analiza de mai jos voi urmări sub ce formă (conținuturi, activități de învățare) se urmărește atingerea acelor obiective ale programei care conduc, chiar și indirect, la formarea competențelor pe care considerăm că trebuie să le dezvolte o educație multiculturală.

II. 2. 1. Limba și literatura română, clasa a III-a

Într-un studiu asupra manualelor de citire pentru elevi de clasele a doua și a treia din Statele Unite ale Americii, C. A. Grant⁴¹ a urmărit trei aspecte ale includerii minorităților: *diversitatea* (câte grupuri, care) personajelor; *plasarea personajelor* (în timp și spațiu, clasă socio-economică) și *rolurile* în care apar acestea. Aceste trei aspecte vor fi urmărite și în manualele de limba și literatura română. S-au analizat următoarele manuale de limba și literatura română (pentru învățământul în limba română), aflate în uz în anul școlar 2007-2008:

(1) Tudor Pițilă, Cleopatra Mihăilescu, Editura Aramis Print, 2005;

40 Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, *Istorie*, p. 7.

41 Grant, C.A., Grant, G., *The Multicultural Evaluation of Some Second and Third Grade Textbook Readers – A Survey Analysis*, în „*The Journal of Negro Education*”, vol. 50, 1981, nr. 1, p. 63-74.

- (2) Mihaela Bucinski, Gabriela Dumitru, Editura ES Print '98 SRL, 2005;
 (3) Mirela Mihăescu, Anița Dulman, Minodora Platcu, Editura Radical, 2005.

	Cărui grup aparține	Plasarea personajului	Rolul personajului
(1)	Hanul tătarilor	În trecutul istoric	Negativ, ucide copii, inamicul
	Negustorul din Florența	În trecutul istoric	Pozitiv, cinstit (pus la încercare de Vodă Tepeș)
	Indieni (Colț alb)	În sălbăticie	Neutru (menționați ca fiind grupul care a botezat lupul)
	Tom Sawyer și prietenii (americani)	În trecut Într-o localitate	Personaj principal Neutru
(2)	Crossi și Garonne (italieni) Franti (italian)	Într-o școală În sala de clasă	Pozitiv Negativ
	Un negustor care „se afla pe la noi”	În trecutul istoric	Negativ (mincinos)
	Dorothea (americancă)	Imaginar	Personaj principal Neutru
(3)	Armata germană	1 decembrie 1918	Negativ (se retrăgea izgonită din România)
	Mikey Mouse și Minnie Mouse (americani)	În prezent	Principal Neutru
	Vasile Porojan (rom)	În trecut La țară Lingurar / pitar	Secundar, prieten din copilărie al naratorului, personaj pozitiv
	Greta (negresă)	În prezent Aniversarea Gretei	Secundar, prietena naratoarei, personaj pozitiv

Tabelul 4. *Analiza personajelor din textele incluse în manualele de limba și literatura română pentru clasa a III-a.*

Din analiza de mai sus reiese faptul că manualele de limba și literatura română analizate includ câte 3-4 texte cu referiri la alte grupuri decât grupul majoritar. În trei povestiri personajele de altă etnie sunt negative (tătar, german, etnia nefiind menționată în cazul negustorului care „se afla la noi”), în trei povestiri personajele de altă etnie sau rasă sunt pozitive (din Florența, rom – fără explicitarea etniei, negresă), iar în cinci povestiri (fragmente din literatura universală) personajele le-am considerat neutre (de fapt, acestea nefiind în relație cu români, nu se poate stabili o atitudine pozitivă sau negativă față de ei).

Am identificat în programa de limba română pentru elevii care învață în limba română următorul obiectiv de referință care poate contribui la dezvoltarea unor competențe multiculturale: *să manifeste cooperare în diferite situații de comunicare*. Exemplele de activități de învățare oferite de programă sunt:

- exerciții de dezvoltare a inițiativei în comunicare și a curajului de a interveni în actul comunicării;
- exerciții de exprimare a propriilor opinii și gânduri, în legătură cu fapte și întâmplări cunoscute;

- jocuri de rol pentru exersarea unor acte de vorbire, de construire a unor dialoguri imaginare;
- exerciții de rezolvare a unor sarcini în grupe mici de lucru (perechi sau 4-5 elevi).

Trebuie să menționăm că activitățile de învățare sunt propuneri, ca urmare modalitățile de atingere a obiectivului de referință pot fi diversificate.

Observăm în toate manualele analizate o diversitate de activități de învățare prin care se încurajează comunicarea între elevi. De exemplu, în manualul (1) întâlnim cu regularitate activitatea de tip „atelier” (42 activități tip atelier în cele opt unități de învățare), în care elevii sunt solicitați să lucreze în perechi sau în grupuri mici, cerința de a se grupa în perechi fiind menționată și în afara activităților de tip atelier. Activitățile care solicită realizarea sarcinii de învățare în perechi sau în grupuri mici apar și în manualul (2), de peste 20 ori în cele 10 unități tematice. În manualul (3) apar peste 50 de activități, împărțite în 13 unități de învățare în cadrul cărora se solicită formarea grupurilor (de diferite dimensiuni).

Analiza tipurilor de sarcini de efectuat prin cooperare ne relevă următoarele:

- rezolvarea sarcinilor presupune comunicare orală (cerințe conținând următoarele verbe: citiți, povestiți, exprimați, explicați, formulați întrebări și răspunsuri etc.), iar produsele activității pot fi texte scrise (completarea unor enunțuri, formularea unor enunțuri în scris, plan de idei, redactarea unor compuneri etc.), texte orale (cerințe de tipul: prezentați în fața clasei etc.), mesaje non-verbale (mimate) sau reprezentări grafice (de exemplu, la studierea semnelor convenționale elevii sunt solicitați să reprezinte prin desene orarul lor săptămânal).
- sunt menționate rareori rolurile pe care trebuie să le aibă membrii grupului cooperant. De aceea, de multe ori nu este clar de ce e nevoie să se grupeze un anumit număr de elevi. De exemplu, într-unul din manuale, elevii sunt solicitați să se grupeze câte patru, să explice sensul unei expresii, să ordoneze un set de enunțuri potrivit succesiunii evenimentelor din textul citit mai devreme și să își imagineze (și probabil să scrie, deși cerința nu este explicită) un alt conținut al scrisorii. Această suită de sarcini se poate rezolva și individual, și în perechi sau în grupuri alcătuite dintr-un număr de membri mai mic sau mare decât patru. Într-un alt manual, cerința constă în gruparea elevilor în câte trei sau patru, având de citit un text de circa 5 rânduri și de formulat pe rând întrebări și răspunsuri în legătură cu conținutul textului. Din nou, nu este evident de ce e nevoie de trei sau patru elevi. Dacă sarcina ar presupune mai multe rezolvări posibile sau posibilitatea ca trei sau patru elevi să contribuie cu mai multe idei valoroase decât un număr mai redus de elevi, atunci gruparea elevilor ar fi justificată și ar încuraja formarea interdependenței pozitive, o caracteristică esențială a învățării prin cooperare.

O altă perspectivă din care am analizat manualele este cea a *modului în care sunt exploatate sensurile textelor de citit*, de obicei prin întrebările de comprehensiune și de interpretare adresate elevilor la sfârșitul textului de citit. Din acest punct de vedere, am observat următoarele:

- tipurile de întrebări sunt predominant literale sau care vizează memorarea (adică acele întrebări la care copiii pot răspunde citând din text – de exemplu: „Ce obiecte luau băieții când mergeau la urat?”), urmate

(ca frecvență) de întrebări care solicită deducție sau interpretare (de exemplu: „Cum credea băiatul că își vor plăti pițigoii datoria?”, Ce înțelegi prin versul „Florile stau supărate”? etc.). Foarte rar apar întrebări aplicative (de exemplu: „Ce sfaturi i-ai da lui Costel?”) și de evaluare („Ce părere ai despre faptul că Decebal și-a luat singur viața?”).

Pentru a încuraja respectul pentru diversitatea de opinii și abilitățile de comunicare eficientă, de rezolvare de probleme, elevii au nevoie de ocazii în care să poată exprima păreri, opinii diverse, acceptabile, justificabile; de asemenea, ei au nevoie să fie puși în situații problematice în care să exerseze rezolvarea unor probleme. De aceea, întrebările adresate elevilor, sarcinile de învățare pe care le au de efectuat trebuie formulate cu grijă și cunoscând tipul de gândire pe care îl încurajează diferitele tipuri de întrebări. O întrebare de tipul „Cum se numea locul în care trăiau dacii?” solicită doar memoria și are un singur răspuns corect. Pe de altă parte, întrebarea „Ce părere ai despre faptul că Decebal și-a luat singur viața?” solicită emiterea unei judecăți, care ar trebui justificată. De exemplu, elevii ar putea răspunde: „Consider că a procedat bine, pentru că astfel a evitat să fie umilit de biruitoari” sau „Sunt de părere că a procedat greșit pentru că, fiind conducător, a dat exemplu și celorlalți daci. Dacă Decebal nu s-ar fi sinucis, probabil că nici ai săi n-ar fi făcut-o și ar fi putut să-și continue viața la fel ca ceilalți supraviețuitori ai războiului” sau „Consider că este o faptă pe care trebuie s-o condamni, ca și creștin. Este un păcat să te sinucizi” etc.

Un aspect de remarcat este că în ceea ce privește temele care antrenează discuțiile despre diversitate, doar un manual abordează diversitatea rasială (textul intitulat „Aniversarea Gretei”) și diversitatea etnică (textul intitulat „Vasile Porjan”). În celelalte două manuale apare câte un text cu un personaj cu dizabilitate motorie (textele intitulate „O faptă generoasă” și „Heidi, fetița munților”).

Este important de menționat și faptul că în textele care abordează războiul, nu este exploatată oportunitatea de a condamna conflictul. De exemplu, în cazul textului „Stejarul din Borzești”, întrebările care urmează după fragment nu conduc la discutarea din mai multe perspective a faptei copiilor, respectiv a conducătorilor de oști (hanul tătar – care este inferior și prin faptul că nu are nume – și Ștefan cel Mare). Astfel, pentru o mai bună exploatare a sensurilor din perspectiva încurajării respectului pentru diversitate, întrebările ar putea include:

- Oare de ce l-au abandonat copiii pe Mitruț? Tu ce ai fi făcut dacă erai de față?;
- Oare de ce a ales „hanul tătareșc” să-l omoare pe „puiul de moldovean”? Tu ce ai fi făcut în locul său?;
- Tu l-ai fi răzbunat pe Mitruț omorându-l pe „hanul tătareșc” dacă ai fi fost în locul lui Ștefan cel Mare? De ce? De ce nu?;
- Oare de ce au venit tătarii în Moldova? De ce uneori oamenii sunt nevoiți să călătorească departe? Oare de ce mulți oameni pleacă în ziua de azi să muncească în alte țări?;
- Care sunt consecințele războiului? Cum s-ar putea evita războiul? etc.

În concluzie, manualele analizate pot fi exploatate mai bine pentru a dezvolta problematica diversității. În acest sens, este nevoie de o revizuire a programei pentru includerea unor obiective-cadru care să conducă explicit la abordarea diversității. Însă înainte de aceasta, textele incluse în manuale permit destul de bine dezvoltarea unor competențe multiculturale, cu condiția

adăugării sau schimbării unor sarcini de învățare în favoarea unei ponderi mai mari a activităților care solicită colaborare autentică și a formulării unor întrebări care să antreneze gândirea mai complexă a elevilor asupra unor aspecte precum conflictul, respectul pentru diversitatea de opinii, responsabilitatea.

II. 2. 2. Geografie, clasa a IV-a

S-au analizat următoarele manuale de geografie pentru clasa a IV-a, aflate în uz în anul școlar 2007-2008:

(1) Manuela Popescu, Ștefan Pacearcă, Editura Aramis, 2006;

(2) Viorela Anastasia, Celina Iordache, Dan Dumitru, Editura Didactică și Pedagogică, 2006.

În analiza manualelor de geografie din perspectiva abordării problematicii diversității, am urmărit felul în care cele două manuale exploatează *dimensiunea socială a disciplinei* și apelează la *elemente, fenomene și informații relevante pentru viața cotidiană a elevului*. De asemenea, deoarece în programa de geografie am identificat un obiectiv de referință care poate contribui la dezvoltarea unor competențe multiculturale: *să colaboreze cu cei din jur, în spiritul inițiativei față de protecția mediului de viață*, am urmărit felul în care manualele contribuie la realizarea acestui obiectiv. Exemplele de activități de învățare oferite de programă sunt jocul de rol și proiectele de grup.

Din punctul de vedere al exploatarea dimensiunii sociale a disciplinei și al apelului la elemente, fenomene și informații relevante pentru viața cotidiană a elevului, am identificat o serie de exemple ilustrative. În manualul (1) apar aplicații practice precum:

- „[...] Observați planul localității voastre și spuneți în care parte a localității se află primăria, spitalul, poșta, gara etc.”;
- „Dă exemple de activități omenești pentru care este importantă cunoașterea vremii. Pe tine personal te interesează să știi cum va fi vremea în următoarele zile? De ce?”;
- „Care este cea mai mare apă curgătoare din regiunea în care trăiești? Cum folosesc localnicii apele sale?”;
- „Describe localitatea în care trăiești, referindu-te la numărul locuitorilor, poziție (unitate de relief), ocupațiile locuitorilor, clădirile și instituțiile mai importante. Informează-te despre trecutul istoric al localității tale.”;
- „Realizează un interviu cu primarul localității tale sau cu unul dintre consilierii locali. Adresează-i întrebări despre curățenia localității, spațiile verzi și locurile de joacă, protejarea mediului înconjurător, calitatea apei și a aerului.” etc.

În manualul (2) apar sarcini precum:

- „Informează-te din ziare și reviste și notează pe o fișă câteva măsuri de protejare a mediului”;
- „Transcrie un articol pentru copii, dintr-o revistă de specialitate, pe tema fotografiilor realizate din satelit”;
- „Imaginează-ți că te afli în situația de a prezenta școala unui vizitator din altă localitate. Care sunt informațiile pe care i le vei oferi?”;
- „Pentru perioada de iarnă, construiește adăposturi pentru păsări și, în zilele friguroase de iarnă, presară firimituri de pâine și boabe de grâu.”;

- „Urmărește și notează nereguli pe care le-ai observat în localitatea ta cu privire la protecția mediului. Explică ce urmări au aceste fapte dacă nu se iau măsuri urgente.”

În scopul încurajării colaborării cu cei din jur pentru a proteja mediul, manualele includ activități de tipul proiectelor care încurajează identificarea surselor de poluare, protejarea pădurilor, a plantelor și animalelor ocrotite de lege, a Deltei Dunării, a planelor din „colțul viu” al școlii, prezentarea aspectelor pozitive și negative ale acțiunilor oamenilor asupra mediului din împrejurimile localității etc.

În concluzie, după cum se prevede în programă, manualele de geografie oferă ocazii destule și potrivite pentru atingerea obiectivelor pe care le-am analizat. Totuși, cu eforturi mici și probabil prin renunțarea la unele conținuturi din capitolul „Elemente de geografia României”, programa s-ar putea concentra mai mult pe abordarea problematicii diversității etnoculturale, de exemplu prin includerea unor conținuturi referitoare la răspândirea geografică a grupurilor etnice minoritare, pe felul în care etajele de relief influențează modul de viață al oamenilor din regiunile respective, pe tipul de cultură care se dezvoltă în funcție de etajele de relief etc.

II. 2. 3. Istorie, clasa a IV-a

S-au analizat următoarele manuale de istorie pentru clasa a IV-a, aflate în uz în anul școlar 2007-2008:

(1) Cleopatra Mihăilescu, Tudor Pițilă, Steluța Vlad, Editura Aramis, 2006;

(2) Magda Stan, Cristian Vornicu, Editura Niculescu, 2006.

În analiza manualelor de istorie din perspectiva abordării problematicii diversității, am urmărit felul în care ele dezvoltă o *atitudine pozitivă față de sine și față de ceilalți*, cum încurajează *exprimarea unor opinii personale* în aprecierea faptelor din trecut și prezent, prin intermediul unor *discuții în grupuri* despre fapte petrecute în trecut sau în prezent, prin realizarea unor afișe cu teme diverse sau prin alte activități.

Exemplele de sarcini de învățare care vizează atingerea obiectivului de referință mai sus-menționat includ:

Manualul (1)

- „Întocmești un jurnal al clasei în care să notezi, în ordine cronologică, cele mai importante evenimente din viața colectivului vostru. Adunați diplome și fotografii care să completeze informațiile”;
- „Organizați o expoziție de obiecte vechi aparținând familiilor voastre. Prezentați obiectele, precizând vechimea și proveniența”;
- „Întocmește pe o fișă arborele familiei tale, folosind fotografii ale membrilor acestora. Adună într-o mapă cele mai importante acte ale tale”;
- „Imaginează-ți că realizezi un reportaj despre un eveniment la care ai participat împreună cu familia. Relatează întâmplările. Formulează o părere personală despre însemnătatea acestui eveniment pentru familia și comunitatea din care faci parte”;
- „Numește documentul pe care îl consideri cel mai important pentru familia ta. Motivează alegerea făcută”;
- „Dă exemple de dovezi care demonstrează realizări din activitatea ta școlară, care pot deveni, în timp, documente”;

- „Informează-te de la cel mai vârstnic membru al familiei tale despre înaintașii acestuia. Notează apoi numele lor, locul și data nașterii, profesia și un eveniment istoric la care au participat”;
- „Alcătuiește o fișă de tradiții și obiceiuri practicate cu ocazia unor sărbători de către comunități ale minorităților din localitatea sau regiunea unde trăiești”;
- „Selectează fragmente din lecturi citite în timpul liber, care ilustrează viața românilor și a altor comunități ale minorităților”;
- „Precizează numele unor comunități ale minorităților din zona în care trăiești. Cum are loc conviețuirea cu aceste comunități? Ce influențe reciproce ai sesizat? În ce mod se desfășoară anumite sărbători religioase la aceste minorități?” etc.

Manualul (2)

- „Povestește în scris o sărbătoare din viața familiei tale”;
- „Împărțiți pe grupuri de câte 4-5 elevi, alcătuiți câte o fișă de prezentare a unor tradiții specifice sărbătorilor din localitatea în care trăiți”;
- „Prezintă în scris obiecte ale familiei tale care pot constitui izvoare ale istoriei acesteia”;
- „Adună într-un dosar povestiri ale părinților sau bunicilor despre copilăria lor”;
- „Prezintă un eveniment mai deosebit desfășurat în localitatea în care trăiești”;
- „Imaginează-ți că ar trebui să prezinți unor prieteni din alt oraș localitatea în care trăiești. Scrie un scurt text de circa 10 rânduri în care să arăți: unde este așezată localitatea ta (județul, forme de relief), câteva informații despre istoria ei, despre tradiții sau obiceiuri. Precizează care sunt locurile pe care ar trebui să le viziteze și de ce”;
- „Caută informații despre cea mai veche sau cea mai apropiată biserică din localitatea în care trăiești și prezintă în scris, pe scurt, istoria acesteia. Poți cere sprijinul părinților, al bunicilor sau al preotului bisericii”;
- Organizați pe grupuri de câte 4-5 elevi, alcătuiți câte o machetă sau câte o hartă a localității în care trăiți. Machetele și hărțile trebuie să scoată în evidență clădirile, monumentele, locurile demne de vizitat. Expuneți apoi lucrările într-o mini-expoziție în clasă sau în școală”;
- „Pe grupe de câte 4-5 elevi, realizați câte un afiș care să cuprindă imagini și informații despre istoria germanilor”;
- „Indică două asemănări și două deosebiri între istoria sârbilor și bulgarilor și, respectiv, istoria românilor”;
- „Descrie instalarea ungarilor în Europa și formarea regatului lor”;
- „Prezintă în scris importanța sultanilor Mahomed al II-lea și Soliman Magnificul în istoria turcilor” etc.

În concluzie, cele două manuale analizate includ un număr semnificativ de activități de învățare care contribuie la dezvoltarea atitudinii pozitive față de sine; atitudinea pozitivă față de alte grupuri este încurajată în cadrul abordării conținutului referitor la popoarele din trecut și din prezent.

Situațiile de învățare multiculturală din manualele analizate pot fi exploatate foarte bine dacă se acordă timp suficient prezentării proiectelor indi-

viduale sau de grup realizate de copii, unde un criteriu de reușită a lecției să fie diversitatea de situații, evenimente, obiecte etc. prezentate.

III. Concluzii

Analiza principalelor documente de politici educaționale ne permite să concluzionăm că în ultimii doi ani s-a acordat atenție sporită promovării și valorificării diversității culturale, etnice, religioase etc. în educație. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, ordinele de ministru analizate nu sunt însoțite de metodologii clare de transpunere în practică a prevederilor, ceea ce poate conduce la confuzie în monitorizarea implementării acestor politici.

Din analiza unor programe școlare și a unor manuale aflate în uz în anul școlar curent se poate concluziona că reforma pentru integrarea conținutului referitor la diversitate (rasială, etnică etc.) în curriculumul învățământului primar se află într-un stadiu incipient (centrare pe eroi, sărbători și elemente culturale singulare), aspect vizibil mai ales din conținuturile abordate de programa de istorie (popoare de ieri și de azi; momente ale istoriei) și mai puțin de programele de limba și literatura română și geografie.

În viitorul apropiat, este de așteptat ca actele normative analizate să conducă la o revizuire a programelor școlare. În prezent, deși programele analizate nu își propun în mod explicit dezvoltarea unor competențe inter- și multiculturală, manualele analizate includ o serie de tipuri de activități și teme care permit o abordare diversificată.

Manualele analizate pot fi valorificate pentru a aborda și dezvolta problematica diversității, cu condiția adăugării sau schimbării unor sarcini de învățare în favoarea unei ponderi mai mari a activităților care solicită colaborare autentică și a formulării unor întrebări care să antreneze gândirea mai complexă a elevilor asupra unor aspecte precum conflictul, respectul pentru diversitatea de opinii, responsabilitatea. Alegerea manualelor școlare este o decizie importantă pe care o iau cadrele didactice. În general, alegerea chibzuită reflectă și gradul de pregătire a cadrului didactic de a preda folosind manualul respectiv.

Numărul mare de cadre didactice care beneficiază de programe de formare continuă pe teme precum „Educație multiculturală / interculturală / incluzivă”, așa cum reiese din raportul ministrului educației asupra stării sistemului de învățământ în 2008, respectiv intrarea în vigoare din anul universitar 2008-2009 a noului program de studii psihopedagogice privind certificarea pentru profesia didactică pot constitui garanții ale faptului că – în ciuda întârzierii revizuirii programelor și manualelor școlare – educația pentru diversitate va fi prezentă în școli. Oricât de adecvate ar fi programele și manualele din perspectiva promovării diversității etnoculturale, ele nu sunt suficiente pentru realizarea unei educații multiculturale de calitate. Cadrele didactice dețin un rol cheie în transpunerea în practică a educației multiculturale, prin proiectarea și predarea unor lecții care să fie marcate de respectul pentru diversitate și prin evaluarea atentă a progresului fiecărui elev în această direcție. Etosul școlii, care își propune în mod conștient să promoveze multiculturalismul și interculturalitatea, trebuie să fie marcat de dorința continuă de progres în sensul acomodării diversității etnoculturale.

Bibliografie

1. Anastasia, V., Iordache, C., Dumitru, D., *Geografie*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2006.
2. *Anexa 1.1 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198/01.11.2004, Plan-cadru de învățământ pentru clasele a III-a și a IV-a.*
3. *Anexa 3 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198 / 01.11.2004, Programe școlare pentru clasa a III-a, Limba și literatura pentru școlile și secțiile cu predare în limba minorităților naționale.*
4. *Anexa 3 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 5198 / 01.11.2004, Programe școlare pentru clasa a III-a, Limba și literatura română.*
5. *Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, Istorie*
6. *Anexa nr. 2 la Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 3919 / 20.04.2005, Programe școlare pentru clasa a IV-a, Geografie.*
7. Banks, J.A. și Banks, C.A.M. (ed.), *A Handbook of Research on Multicultural Education*, Ediția a II-a, Jossey-Bass.
8. Bîrzea, Cezar, *Interculturalitate, multiculturalitate și educație interculturală*, în „*Revista de Pedagogie, Educația interculturală – priorități și tendințe*”, Institutul de Științe ale Educației, București, 2004, p. 5-12.
9. Bucinski, M., Dumitru, G., *Limba și literatura română*, Editura ES Print '98 SRL, București, 2005.
10. Grant, C. A., Grant, G., *The Multicultural Evaluation of Some Second and Third Grade Textbook Readers – A Survey Analysis*, în „*The Journal of Negro Education*”, vol. 50, 1981 nr. 1., p. 63-74.
11. http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/education/history_teaching/history_in_the_20th_century/recommendation/RecommandationRo.asp
12. *Intercultural Education in the Primary School. Guidelines for Schools*, la <http://www.ncca.ie/uploadedfiles/Publications/Intercultural.pdf> , accesat la 3.11.2007.
13. Mihăescu, M., Dulman, A., Platcu, M. *Limba și literatura română*, Editura Radical, București, 2005.
14. Mihăilescu, C., Pițilă, T., Vlad, S., *Istorie*, Editura Aramis, București, 2006.
15. *Ordinul Ministrului Educației și Cercetării nr. 851 / 04.04.2007, Fișă pentru evaluare calitativă.*
16. Pițilă, T., Mihăilescu, C., *Limba și literatura română*, Editura Aramis Print, București, 2005.
17. Popescu, M., Păcearcă, Ș., *Geografie*, Editura Aramis, București, 2006.
18. Stan, M., Vornicu, C., *Istorie*, Editura Niculescu, București, 2006.
19. *** *Anexa 1 la OMECT 3774 Programă școlară pentru disciplina opțională Educație interculturală [curriculum la decizia școlii pentru gimnaziu].*
20. *** *Anexele 1,2,3a,3b,4 la OMECT nr.4316/03.06.2008.*
21. *** *Raport asupra stării sistemului național de învățământ, 2008*
22. *** *Strategia post-aderare a României, 2007.*

FLORIN MOISĂ

Politici publice pentru romi

Situația comunității romilor din România a preocupat, în ultimii ani, un număr mare și divers de actori instituționali. Majoritatea studiilor și rapoartelor de cercetare descriu deteriorarea statutului socio-economic și scăderea nivelului de trai al romilor, indicând faptul că numărul persoanelor și familiilor rome confruntate cu riscul de excludere socială este substanțial.

În condițiile în care România își urma cursul în tranziția spre o societate democratică și cu o economie de piață, politicile care au facilitat procesele de transformare nu au fost totdeauna coerente și au presupus costuri sociale și economice ridicate, afectând mai ales categoriile sociale cele mai vulnerabile, inclusiv romii.

Odată cu procesul de aderare la Uniunea Europeană, România a trecut la adoptarea unor strategii, programe și măsuri care să asigure îndeplinirea și menținerea criteriilor politice (Copenhaga), inclusiv acela al respectării drepturilor și protecției minorităților naționale.

Evenimente recente petrecute în Italia sau alte țări europene au adus romii din România în fața tirurilor mass-media, a politicienilor și al publicului larg și a făcut din problematica politicilor publice destinate comunității romilor o temă arzătoare, în contextul în care Uniunea Europeană analizează oportunitatea unei strategii europene pentru incluziunea socială a romilor.

În lucrarea de față vom încerca să abordăm problematica politicilor publice pentru romi în contextul mai larg al elaborării, implementării și monitorizării politicilor publice în România, un domeniu oarecum nou pentru multe dintre structurile guvernamentale responsabile. Vom aborda, de asemenea, și problematica nivelului de finanțare al programelor dezvoltate și implementate în ultimii ani pentru îmbunătățirea situației romilor.

Vom pleca în analiza noastră de la două ipoteze:

- Documentele guvernamentale elaborate până în acest moment și care sunt considerate a fi politici publice, nu țin seama de diversitatea largă a comunităților de romi.
- În acest moment, documentele programatice guvernamentale referitoare la romi nu sunt structurate încât să fie compatibile cu ceea ce guvernul României definește ca politici publice.

Romii – o comunitate caracterizată de diversitate

Recensământul Populației și al Locuințelor din anul 2002 indică 535.140 de persoane care s-au declarat ca fiind de etnie romă¹, ceea ce înseamnă 2,45 la sută din populația țării (total 21.680.974 persoane). Acest procent indică o creștere

1 Vezi, www.insse.ro/cms/files/rpl2002rezgen1/14.pdf

semnificativă a numărului de romi autodeclarați astfel, recensământul din 1992 înregistrând 401.087 persoane, adică 1,75 la sută din totalul populației.

Există un acord general al cercetătorilor din domeniu că numărul real de romi din România îl depășește cu mult pe cel înregistrat oficial. Un studiu sociologic recent² estimează în varianta minimă 730.174 romi, iar în varianta maximă 968.275. Alte documente vorbesc de peste un milion de romi și ajung chiar până la peste două milioane de romi.

Din punct de vedere al distribuției geografice, se constată un relativ echilibru între cele 8 regiuni de dezvoltare. Datele statistice ne arată că populația romă este tânără, procentul populației sub 19 ani fiind de aproximativ două ori mai mare decât procentul populației României la aceeași categorie de vârstă³.

Problemele cu care se confruntă astăzi comunitățile de romi din România sunt înrădăcinate în discriminarea și excluderea socială istorică, în sistemul de viață tradițional și anumite valori ale comunității care nu corespund tendințelor și standardelor actuale ale societății.

Statisticile arată că sărăcia în rândul romilor este un fenomen curent, două treimi dintre romi trăind în stare de sărăcie iar jumătate în stare de sărăcie severă, conform unui studiu din anul 2003 al CASPIS pe baza datelor furnizate de Institutul Național de Statistică la nivelul anului 2001. Ciclul vicios al sărăciei îi menține pe romi în situații de excludere socială, de la sistemul legal/democratic, la angajare în muncă și asigurări sociale, până la sistemul familial și comunitar⁴. Consecințele sunt dintre cele mai diverse, de la neparticiparea la procesul alegerilor, accesul dificil la servicii de sănătate și alte servicii sociale, neangajarea în muncă în condiții legale, locuire în condiții precare, accesul dificil la educație de calitate, scăderea solidarității comunitare etc.

Abordarea problematicii comunităților de romi se face mai degrabă la nivel global, neținându-se seama de elementul de diversitate existent în această comunitate – unii autori vorbind chiar de peste 40 de grupuri/neamuri de romi. Criteriul profesional este probabil cel mai ușor de folosit în clasificarea diferitelor neamuri de romi. Astfel, cele mai cunoscute neamuri de romi sunt căldărarii, lingurarii, ursarii, spoitorii, lăutarii, vătrașii, cărămidarii, rudari, florari, argintari etc. Cercetătorii au remarcat dificultățile în studierea romilor din punctul de vedere al neamurilor, plecând de la faptul că în prezent neamul tradițional nu pare să mai constituie un fapt foarte viu de conștiință pentru o mare parte a populației de romi⁵. Diversitatea comunităților de romi este pusă în discuție de cercetările sociologice, care au structurat diferite nivele⁶ etnice:

2 Dumitru Sandu, *Comunitățile de romi din România. O hartă a sărăciei comunitare prin sondajul PROROMI*, Banca Mondială, București, 2005, p. 6.

3 EUMAP, „Roma Participation Program”, *Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, acces egal la educație de calitate pentru romi în România*, Open Society Institute, Budapesta, 2007, p. 31.

4 Cătălin Zamfir, Marian Preda, *Romii în România*, Editura Expert, București, 2002, p. 283-301.

5 Vasile Burtea, *Rromii în sincronia și diacronia populațiilor de contact*, Editura Lumina Lex, București 2002, p. 52.

6 Cătălin Zamfir, Elena Zamfir (coord.), *Țigani între ignorare și îngrijorare*, București, 1993, p. 57.

- a) Romi care au toate caracteristicile tradiționale și care se autoidentifică în toate circumstanțele (oficiale, administrative și informale);
- b) Romi care arată toate caracteristicile etnice tradiționale și care sunt, de asemenea, identificați ca romi de către ceilalți care le văd stilul de viață, dar care nu se autoidentifică în circumstanțe oficiale-administrative;
- c) Romi „modernizați” care și-au schimbat stilul de viață în sensul modernizării și care nu mai prezintă indicii vizibile ale modului tradițional de viață, care se autoidentifică ei înșiși ca romi, atât în contexte formale, cât și informale și care sunt identificați de ceilalți ca romi în virtutea propriei identificări (activității romi, oameni de cultură, oameni de afaceri romi etc.);
- d) Romi „modernizați” care tind să nu se mai autoidentifice ca romi, sau o fac în mod fluctuant și pe care ceilalți îi pot sau nu identifica, drept romi;
- e) “Foști Romi” care s-au integrat în populația majoritară până la dispariția trăsăturilor distinctive, care au renunțat chiar pentru ei înșiși la auto-identificarea ca romi.

Apare evident din această clasificare faptul că romii modernizați (categoria d – care tind să nu se mai identifice ca romi) și cei integrați în populația majoritară (categoria e) nu mai pot fi cu adevărat considerați ca membri ai comunității romilor, problemele specifice comunităților de romi nefiindu-le neapărat familiare. Ca atare, am putea concluziona că doar romii din categoriile a, b și c de mai sus ar putea fi subiectul unor programe guvernamentale.

Etapale în dezvoltarea politicilor pentru romi

O lucrare recentă⁷ descrie trei etape principale în dezvoltarea politicilor pentru romi, fiecare dintre acestea aducând atât mișcării romilor cât și autorităților publice un plus de experiență, focalizare și acțiune:

1. etapa căutărilor nestructurate;
2. etapa de „înțelegere a responsabilităților” de către actorii relevanți;
3. etapa de „asumare a responsabilităților”.

Etapa căutărilor nestructurate ar fi cuprinsă între anii 1990-1995 iar „*politicele și programele au vizat mai degrabă un demers exploratoriu, pentru a înțelege mecanismele care să ducă la o intervenție socială coerentă*”⁸. Este și perioada în care au fost constituite principalele organizații neguvernamentale și politice ale romilor și au fost inițiate demersuri de recunoaștere politică și de promovare a intereselor comunităților de romi. Este perioada în care rolul guvernului sau al instituțiilor internaționale pare a fi redus, iar organizațiile finanțatoare internaționale, în special cele private, au demarat programe și proiecte care să răspundă, punctual, la problemele diferitelor comunități de romi.

Tot acum putem vorbi și de evenimente cu urmări dintre cele mai nefaste, în care conflictele dintre comunitățile locale de romi și ne-romi s-au soldat cu victime omenești, case incendiate, alungarea fizică a romilor din anumite localități.

7 Maria Ionescu, Sorin Căce, *Politici publice pentru romi. Evoluții și perspective*, Editura Expert, București, 2006, p. 21.

8 *Ibidem*.

În perioada 1990-1993, cel puțin opt romi au fost omorâți în România în timpul episoadelor de violență colectivă și mulți alții au suferit răniri grave.⁹

Între anii 1995-2001, se poate vorbi de o mai bună „înțelegere a responsabilităților” de către actorii relevanți, respectiv instituțiile publice și societatea civilă, ceea ce a dus și la adoptarea „Strategiei de îmbunătățire a situației romilor din România”¹⁰. Semnificativ în această perioadă este interesul crescut al instituțiilor internaționale, în special al Uniunii Europene, care, prin intermediul rapoartelor regulate de progres elaborate de Comisia Europeană, semnala faptul că „romii continuă să reprezinte subiectul unei discriminări larg răspândite în societatea românească. Cu toate acestea, implicarea guvernului în rezolvarea acestei situații rămâne redusă și nu s-a realizat un progres substanțial în acest domeniu”.¹¹

Organizațiile neguvernamentale ale romilor au crescut ca număr și au devenit active în diferite domenii, de la apărarea drepturilor romilor (Romani CRISS), cultură (SATRA ASTRA, Fundația Phoenix), politică (Partida Romilor, Alianța pentru Unitatea Romilor), educație (Asociația Femeilor Țigănci „Pentru copiii noștri”) etc. Multe dintre organizațiile neguvernamentale au fost sprijinite financiar de către Fundația pentru o Societate Deschisă România, singura organizație care a demarat un program coerent, multianual, pentru sprijinirea societății civile rome. Este și perioada în care măsurile afirmative ale Guvernului au produs primii absolvenți de învățământ superior de etnie romă, în special în domeniul asistenței sociale și care au devenit activi în special în cadrul acestor organizații. În cadrul Guvernului funcționează, în această perioadă, Oficiul Național pentru Romi, structură specializată a Departamentului pentru Protecția Minorităților Naționale (înființat în 1997), și care a avut un rol important în demararea procesului de realizare a „Strategiei de îmbunătățire a situației romilor din România”. Grupul de Lucru al Asociațiilor Romilor format din 16 dintre cele mai active ONG-uri ale romilor din țară¹², a devenit partener activ al structurilor guvernamentale în pregătirea elaborării Strategiei.

Cea de a treia perioadă, a „asumării responsabilităților”, începe o dată cu adoptarea, în aprilie 2001, a „Strategiei de îmbunătățire a situației romilor”, ca răspuns al Guvernului la situația dificilă a comunităților de romi și a necesității îndeplinirii criteriilor politice de aderare la Uniunea Europeană. Această etapă o considerăm a fi încheiată odată cu finalul mandatului guvernului în anul 2004 și putem vorbi, din acest moment de o a patra etapă în dezvoltarea politicilor publice pentru romi. În această etapă, pe care o vom numi a „politicilor de incluziune”, începe lansarea inițiativei internaționale „Deceniul Incluziunii Romilor” (*Deceniul*), care este un efort internațional fără precedent de combatere a discriminării romilor și asigurarea accesului egal la educație, sănătate, locuire, locuri de muncă în 11 țări europene. Deceniul Incluziunii

9 European Roma Rights Center, *Stare de impunitate. Încălcarea drepturilor omului – cazul romilor din România*, Budapesta, 2001, p. 20.

10 Maria Ionescu, Sorin Căce, *op. cit.*, p. 22.

11 Comisia Europeană, *România: Regular Report from the Commission on the Progress towards Accession*, November 8, 2000, vezi http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/ro_en.pdf.

12 Vezi Open Society Institute: *Monitorizarea procesului de aderare la Uniunea Europeană: Protecția minorităților în România*, Budapesta, 2001 p. 245; vezi la www.eumap.org.

romilor a fost lansat în februarie 2005 și are susținerea Băncii Mondiale, Institutului pentru o Societate Deschisă, Comisiei Europene, Consiliului Europei, Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare etc.

Incluziunea socială este un proces care asigură acces la oportunități și resurse necesare, aceluia care se află în situația de sărăcie și excludere socială, pentru a putea participa pe deplin la viața economică, socială și culturală și a se bucura de un standard de viață și bunăstare care este considerat a fi normal în societatea în care trăiesc.

Această etapă se subscie, în fapt, conceptului de incluziune socială promovat la nivelul Uniunii Europene, și care a condus la elaborarea „Memorandumului Comun în domeniul Incluziunii Sociale” (Joint Inclusion Memorandum, JIM), document strategic și de referință al Guvernului României, care identifică problemele și provocările cheie cu care se confruntă România și trasează direcțiile de acțiune în domeniu. În acest document¹³, romii (*persoane aparținând populației de etnie romă aflate în situații de risc ridicat*) sunt menționați între grupurile sociale vulnerabile, alături de copii în situații de risc ridicat, tinerii peste 18 ani care nu mai sunt cuprinși în sistemul de protecție a copilului, persoanele cu handicap, vârstnicii în situații de risc ridicat și persoanele fără adăpost.

Măsurile în domeniul incluziunii sociale nu sunt o competență comunitară, ci revin guvernelor naționale din statele membre ale Uniunii Europene. Fiecare stat membru are propria strategie și program de acțiune pentru prevenirea și combaterea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. La nivelul Comunității Europene se folosește Metoda Deschisă de Coordonare, care implică acordul asupra obiectivelor comune, translatarea lor în cadrul strategiilor naționale și monitorizarea periodică a progreselor pe baza unor indicatori general agreeți.

În acest moment, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei are rolul de coordonator al politicilor de incluziune socială, iar coordonarea la nivel central a procesului strategic privind incluziunea socială în România este realizată de o Comisie Națională privind Incluziunea Socială¹⁴, care reunește persoane la nivel de secretari de stat sau președinți din cadrul ministerelor, autorităților, agențiilor cu responsabilități în domeniul incluziunii sociale. Agenția Națională pentru Romi este reprezentată în cadrul Comisiei Naționale privind Incluziunea Socială și are în structura proprie o Unitate de Incluziune Socială.

Rezultatul acestor inițiative a fost modificarea de către Guvern, în aprilie 2006, a Strategiei¹⁵, și statuarea conceptului de incluziune socială ca bază a noii abordări. Scopul definit al noului document era „îmbunătățirea semnificativă a situației romilor din România, prin promovarea unor măsuri de incluziune socială”.

13 *Memorandumul Comun în domeniul Incluziunii Sociale*, România, 2005, p. 23, vezi <http://www.caspis.ro/downloads/JIM.pdf>.

14 HG nr. 1217/ 2006, privind constituirea mecanismului național pentru promovarea incluziunii sociale în România

15 HG nr. 522/2006 pentru modificarea și completarea HG 430/2001 pentru aprobarea *Strategiei Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor*.

Vom prezenta, în cele ce urmează, principalele documente guvernamentale care stabilesc un cadru al intervențiilor destinate comunităților de romi:

- *Strategia Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor (2001 și 2006)* – principalele documente guvernamentale.
- *Deceniul Incluziunii Romilor* – inițiativă de politică publică la nivel internațional, la care Guvernul s-a raliat.

Strategia Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor

Guvernul României a abordat problematica extrem de complexă a situației romilor în *Strategia Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor (Strategia)*, printr-o Hotărâre de Guvern adoptată în aprilie 2001¹⁶. Premergător acestui document, înainte de schimbarea de putere rezultată din alegerile generale din anul 2000, Guvernul a adoptat „*Cadrul Strategic al Guvernului României pentru Îmbunătățirea Situației Romilor*“.

Strategia este, în fapt, rezultatul muncii în comun a structurilor guvernamentale, a celor ale societății civile a romilor și a susținerii din partea instituțiilor internaționale, în special cele europene¹⁷. La acel moment a fost semnificativă activitatea Grupului de Lucru al Asociațiilor Romilor (GLAR) care a reușit formularea unui document numit „*Recomandare de politică generală*“ asupra implementării programului guvernamental de îmbunătățire a situației romilor. Ulterior, activitatea GLAR a fost preluată de Federația Convenția Cadru a Romilor (FCCR), o asociere a cinci ONG-uri ale romilor¹⁸, care, la scurt timp după înființare, a înaintat biroului Primului-ministru o recomandare de orientare politică generală.¹⁹ Multe dintre principiile enunțate de către GLAR și FCCR în documentele menționate au fost integrate în Strategie și se concentrau pe problematica eliminării discriminării, stabilirea unei relații de parteneriat cu asociațiile romilor, recomandau înființarea de comisii ministeriale pentru romi și constituirea unor mecanisme de alocare de fonduri pentru implementarea programelor.

Strategia enunță un număr de principii directe precum: principiul consensualității, principiul utilității sociale, principiul „distribuției sectoriale“, principiul descentralizării, principiul diferențierii identitare, și principiul egalității.²⁰

Strategia prevede zece direcții principale de acțiune²¹:

1. Dezvoltarea comunității și administrație publică;
2. Locuințe;

16 HG nr. 430/2001 pentru aprobarea *Strategiei Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor*.

17 Programul Phare RO 9803.01: „*Îmbunătățirea situației romilor din România*“, cu un buget total de 2 milioane de euro a fost destinat susținerii elaborării Strategiei.

18 FCCR a fost alcătuită din Partida Romilor Social Democrată (Ulterior Partida Romilor Pro Europa), Romani CRISS, Aven Amentza, Agenția de Dezvoltare Comunitară „Împreună“ și Asociația SATRA/ASTRA a Studenților Romi Antirasiști.

19 Recomandare nepublicată, înaintată Biroului Primului-ministru la 8 februarie, 2001.

20 HG nr. 430/2001 pentru aprobarea *Strategiei Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor*, „secțiunea II. Principii directe“.

21 *Idem*, „Secțiunea V. Domenii sectoriale“.

3. Securitate socială;
4. Sănătate;
5. Economic;
6. Justiție și ordine publică;
7. Protecția copilului;
8. Educație;
9. Cultură și Culte;
10. Comunicare și participare civică.²²

Aceasta conține și un plan general de măsuri pentru fiecare dintre cele zece direcții de acțiune, cu obiective, responsabili și termene pentru fiecare măsură specificată. Un element esențial al Strategiei erau prevederile cu privire la structura instituțională și mecanismele de implementare, la nivel guvernamental, ministerial și județean. La acel moment structura guvernamentală desemnată pentru gestionarea Strategiei a fost Ministerul Informațiilor Publice (în 2003, transformat în Agenția pentru Strategii Guvernamentale) și structura sa subordonată, Departamentul pentru Relații Interetnice, principalul organism responsabil pentru problemele minorităților în general, inclusiv pentru cele ale romilor. La acest nivel funcționa și Oficiul Național pentru Romi (în anul 2003, denumirea a fost schimbată în Oficiul pentru Problemele Romilor), desemnat ca organ executiv al Comitetului Mixt de Implementare și Monitorizare²³, forul decizional cel mai înalt pentru implementarea *Strategiei*, înființat în iulie 2001.²⁴ Comitetul era alcătuit din secretari de stat, reprezentanți ai ministerelor responsabile și lideri ai ONG-urilor romilor și avea ca responsabilitate organizarea, planificarea, coordonarea și urmărirea implementării *Strategiei Guvernului*.

Principalele structuri de implementare a Strategiei la nivel județean erau Birourile Județene pentru Romi (până la 4 membri, din care cel puțin unul de etnie romă, ca expert pe problemele romilor), constituite în cadrul Prefecturilor județene, și care aveau ca scop evaluarea situației romilor și coordonarea îndeplinirii programelor de dezvoltare locală în cadrul procesului de implementare a Strategiei. Potrivit regulamentului cadru de organizare și funcționare²⁵, birourile au următoarele responsabilități:

- evaluarea situației romilor aflați în zona lor de răspundere;
- identificarea de soluții pentru nevoile comunităților locale;
- mobilizarea resurselor comunitare pentru atingerea obiectivelor Strategiei;
- asigurarea comunicării continue cu autoritățile administrative locale;
- scoaterea în evidență a problemelor care sunt responsabilitatea autorităților cu scopul de a li se găsi o rezolvare;
- inițierea de parteneriate între membrii comunităților rome și autoritățile locale;

²² *Idem*, „Secțiunea II. Principii directoare”.

²³ *Idem*, „Secțiunea VIII. Structuri”.

²⁴ Ordinul Ministerului Informațiilor Publice nr. 259/2002; vezi și Strategia Guvernului, Secțiunea VIII, pct 1.

²⁵ Ordinul Ministerului Administrației Publice nr. 548/27.11.2001, privitor la aprobarea regulilor pentru organizarea și funcționarea Birourilor Județene pentru Romi (*Regulamentul cadru de organizare și funcționare*).

- colaborarea cu instituții descentralizate;
- medierea oricăror conflicte interetnice sau intercomunitare;
- raportarea regulată la Direcția Generală pentru Relațiile cu Prefecturile din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

Birourile Județene pentru Romi au responsabilitatea de a organiza Grupuri de Lucru Mixte la nivel județean sau local, constituite atât din instituții publice cât și din organizații neguvernamentale ale romilor.²⁶ Gradul de participare al diferitelor instituții publice, structuri deconcentrate și descentralizate, la activitățile Grupurilor de Lucru Mixte este mai degrabă scăzut, aceste structuri nefiind în situația de a putea lua decizii cu impact semnificativ pentru alocarea de bugete pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă comunitățile locale.

La nivelul localităților cu populație semnificativă de romi, conform Strategiei, primăriile ar trebui să angajeze experți locali pe problemele romilor și care au responsabilități specifice pentru desfășurarea de activități pentru îmbunătățirea situației romilor la nivel local, fiind principalii mediatori între autoritățile publice și comunitățile de romi.²⁷ Nu există nici o detaliere a responsabilităților sau a competenței lor în Strategie, fapt care lasă Primăriilor un spațiu larg de apreciere în determinarea gradului activităților experților locali. Multe dintre primării nu au reușit angajarea unor astfel de experți, fiind invocate, cel mai adesea, motive legate de lipsa resurselor financiare suficiente.

Există o opinie foarte răspândită cu privire la Strategia lansată în 2001 conform căreia aceasta nu a fost materializată în rezultate pozitive pentru populația romă.²⁸ Multe dintre organizațiile neguvernamentale ale romilor au semnalat neîncrederea lor în politicile publice guvernamentale, care nu au dus la efecte vizibile în situația economică și socială a comunităților dezavantajate de romi.

În anul 2004, Oficiul pentru Problemele Romilor a fost transformat în Agenția Națională pentru Romi (ANR) înființată în baza HG nr. 1703/2004 și care a preluat coordonarea, monitorizarea și evaluarea măsurilor Strategiei. Noutatea structurii este conducerea de către un Președinte cu rang de Secretar de Stat și constituirea unui număr de opt birouri regionale ale Agenției Naționale pentru Romi.

Noua Strategie pentru îmbunătățirea situației romilor

Așa cum am arătat anterior, procesul de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană a adus conceptul de incluziune socială în centrul atenției și astfel, Guvernul a luat decizia modificării și completării actului normativ din anul 2001. Astfel, în aprilie 2006, prin HG nr. 522, Strategia²⁹ a fost

26 HG nr. 430/2001 pentru aprobarea *Strategiei Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor*; „Secțiunea IX. Planul General de Măsuri”, măsura nr. 10.

27 *Idem*, „Secțiunea VIII. Structuri”.

28 Open Society Institute/EUMAP/Roma Participation Program și Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, *Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei Guvernamentale de Îmbunătățire a Situației Romilor*, București, 2004, p. 20.

29 HG nr. 522/2006 pentru modificarea și completarea HG nr. 430/2001 pentru aprobarea *Strategiei Guvernului României de Îmbunătățire a Situației Romilor*.

modificată și au fost incluse câteva elemente noi, inclusiv un nou plan de măsuri pentru perioada 2006-2008.

Direcțiile de acțiune sunt reorganizate și comasate, astfel că noul document definește doar șase astfel de direcții:

1. Administrație publică și dezvoltare comunitară, comunicare și participare civică.
2. Locuințe.
3. Sănătate.
4. Justiție și ordine publică.
5. Economie, securitate socială.
6. Protecția copilului, educație, cultură și culte.

Dacă în HG nr. 430/2001 nu erau prevăzute explicit sursele de finanțare pentru măsurile Strategiei, de această dată, se menționează că „*finanțarea măsurilor prevăzute în Planul General de Măsuri pentru perioada 2006-2008 se asigură prin fonduri de la bugetul de stat, din fondurile de preaderare, din alte fonduri provenite de la Uniunea Europeană, precum și din atragerea altor resurse interne și externe*”³⁰.

Date fiind anumite modificări normative recente³¹, noul document de Strategie definește ca structură de coordonare a acesteia „Grupul de lucru pentru politicile publice pentru romi” (GLPPR), constituit din secretarii de stat din ministerele responsabile cu implementarea strategiei. GLPPR funcționează în cadrul „Consiliului Interministerial pentru educație, cultură, cercetare, sport și minorități”.

Strategia modificată definește și rolul nou al Agenției Naționale pentru Romi, care „*răspunde de coordonarea și controlul executării activităților prevăzute în Planul general de măsuri pentru aplicarea Strategiei*”. Dacă, până acum, în cadrul Comitetului Mixt de Monitorizare și Implementare, era asigurată participarea reprezentanților organizațiilor romilor, Strategia prevede doar rolul ANR de a prezenta punctul de vedere al reprezentanților organizațiilor romilor, reuniți într-un subcomitet pe lângă această instituție. Celelalte structuri de implementare, respectiv Comisiile Ministeriale pentru Romi, Birourile Județene pentru Romi, Grupurile de Lucru mixte la nivel Județean și Expertizii Locali pe problemele romilor nu și-au schimbat în mod semnificativ rolul.

Deceniul Incluziunii Romilor

Deceniul Incluziunii Romilor este o inițiativă internațională importantă a Institutului pentru o Societate Deschisă (OSI), a Băncii Mondiale și a Uniunii Europene, la care Guvernul României s-a raliat încă de la momentul pregătirii sale, în anul 2003, la conferința internațională „*Romii într-o Europă în expansiune. Ruperea cercului sărăciei*”.

Domeniile prioritare ale Deceniului sunt: educație, ocuparea forței de muncă, sănătate și locuire. De asemenea, au fost definite trei teme ce se regăsesc în toate ariile prioritare: sărăcia, discriminarea și egalitatea de șanse între femei și bărbați.

30 *Idem*, „Capitolul VII, Finanțarea Strategiei”.

31 HG nr. 750/2005 privind constituirea comisiilor ministeriale permanente.

Planificarea activităților Deceniului a fost în sarcina Comitetului Internațional de Coordonare, structură formată din reprezentanți ai guvernelor, ai unor organizații internaționale și din tineri lideri romi.

Deceniul Incluziunii Romilor este cu siguranță un punct de cotitură în abordarea situației romilor³²:

- este prima inițiativă internațională de o asemenea amploare și la o asemenea scară care vizează cea mai săracă și mai însemnată minoritate trans-națională din Europa;
- este un program conceput pentru o perioadă medie și lungă de timp (2005-2015);
- este un proiect ce implică atât actori publici, (guverne naționale și instituții financiare), cât și privați (organizații neguvernamentale internaționale și ONG-uri ale romilor) cu interese mai degrabă difere-
- se bazează pe deplina participare a reprezentanților romilor la procesul de luare a deciziilor și la implementarea de acțiuni concrete este una obligatorie.

România a avut mandatul pentru prima Președenție a Deceniului, între 1 iulie 2005 și 30 iunie 2006. În anul 2005, la Sofia, reprezentanții guvernelor din cele 11 țări participante în cadrul Deceniului³³, au semnat o declarație comună în care se afirmă că: „*ne angajăm că guvernele țărilor noastre vor acționa în vederea eliminării discriminării și a diferențelor inacceptabile care există între romi și restul societății, așa cum am subliniat în Planurile de Acțiune ale Deceniului. Declarăm perioada 2005–2015 ca Deceniul Incluziunii Romilor și ne angajăm să sprijinim participarea deplină și implicarea comunităților naționale de romi în realizarea obiectivelor Deceniului și să dovedim progresele înregistrate în eforturile noastre prin măsurarea rezultatelor obținute și evaluarea experiențelor în implementarea Planurilor de Acțiune ale Deceniului. Invităm și alte state să se alăture eforturilor noastre.*”³⁴

Din păcate, România, chiar dacă a deținut prima președinție și a elaborat un set inițial de Planuri de Acțiune pentru domeniile prioritare ale Deceniului, a eșuat în a le adopta și a le pune în practică. Odată cu adoptarea, în 2006, a noii Strategii³⁵, importanța Deceniului a scăzut și implicit și utilizarea acestuia ca instrument pentru promovarea politicilor pentru incluziunea Romilor, așa cum arată un raport realizat de un grup de activiști romi „Decade Watch. Activiștii pentru drepturile romilor evaluează progresele realizate în cadrul Deceniului de Incluziune a Romilor”.³⁶ Același raport subliniază că „*există o*

32 Guvernul României, Agenția Națională pentru Romi, *Deceniul Incluziunii Romilor 2005-2015. Un an de președenție românească*, p. 10-11, vezi [http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Raport_un_an_de_Presedentie-deceniu%20\(ro\).pdf](http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Raport_un_an_de_Presedentie-deceniu%20(ro).pdf).

33 Albania, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croația, Cehia, Ungaria, Macedonia, Muntenegru, România, Serbia și Slovacia.

34 Vezi <http://www.romadecade.org/index.php?content=77>

35 HG nr. 522/2006.

36 Institutul pentru o Societate Deschisă, Banca Mondială, *Decade Watch. Activiștii pentru drepturile romilor evaluează progresele realizate în cadrul Deceniului de Incluziune a Romilor*, p. 42, vezi [http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%20Romania%20\(Romanian%20-%20Final\).pdf](http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%20Romania%20(Romanian%20-%20Final).pdf)

*anunită concurență între planurile de acțiune din cadrul Deceniului, pe de o parte, și Strategia Națională de Îmbunătățire a Situației Romilor, pe de altă parte, ceea ce sugerează faptul că Deceniul încă nu este privit ca un instrument necesar pentru a consolida implementarea Strategiei”.*³⁷

Programe de finanțare destinate îmbunătățirii situației romilor

Problematica romă a fost abordată de o largă diversitate de finanțatori începând cu anul 1990, în contextul transformărilor petrecute în România și a dezvoltării societății civile. Cu toate acestea, puțini sunt finanțatorii care au dezvoltat programe coerente, consistente și de durată pentru dezvoltarea comunităților de romi.

Dat fiind faptul că am analizat principalele documente guvernamentale de politici publice destinate comunităților de romi, nu vom face o analiză exhaustivă a finanțărilor care au fost disponibile. Vom menționa doar că printre cei mai importanți finanțatori se numără:

- Uniunea Europeană;
- Fundația pentru o Societate Deschisă România;
- Consiliul Europei;
- Programul MATRA și fundațiile olandeze;
- Misiunea Permanentă a Băncii Mondiale în România;
- Agențiile ONU în România (PNUD, UNICEF, UNHCR, ILO);
- Fundația Charles Stewart Mott;
- Organizația Internațională pentru Migrații etc.

Ne vom opri doar la finanțările provenind de la Uniunea Europeană, care s-au remarcat, începând cu anul 1998 prin alocări consistente și sistematice, generate de procesul de preaderare și de necesitatea îndeplinirii criteriilor politice de aderare de către România. Aceste finanțări sunt indisolubil legate de elaborarea și implementarea Strategiei.

După cum se poate observa din tabelul de mai jos, au fost identificate un număr de șapte programe de dimensiuni relativ mari, care corespund memorandumurilor de finanțare încheiate între Comisia Europeană și Guvernul României, cu o valoare totală de 68.364.772 Euro, din care 52.504.772 Euro contribuție a Uniunii Europene și 15.860.000 Euro contribuție a Guvernului.

	Anul alocării bugetare	Programul	Uniunea Europeană (EURO)	Guvernul României (EURO)
1	Proiectul Phare RO.9803.01	Îmbunătățirea situației romilor	2.000.000	0
2	Phare RO 0004.02.02	Dezvoltarea Societății Civile, Fondul pentru îmbunătățirea situației romilor	1.334.772	0
3	Phare RO0104.02	Îmbunătățirea accesului grupurilor dezavantajate la educație, cu focalizare pe romi	7.000.000	1.330.000

37 *Ibidem*, p. 37.

4	Phare RO 2002/000- 586.01.02	Sprijin pentru strategia națională pentru îmbunătățirea situației romilor	6.000.000	1.600.000
5	Phare RO2003/005- 551.01.02	Accesul la educație pentru grupurile dezavantajate	9.000.000	2.300.000
6	PHARE 2004- 2006	Accelerarea implementării strategiei naționale pentru îmbunătățirea situației romilor Prioritatea 1 – „Consolidarea capacității instituționale și încheierea de parteneriate pentru îmbunătățirea condiției și percepției romilor”	20.500.000	6.830.000
		Accelerarea implementării strategiei naționale pentru îmbunătățirea situației romilor Prioritatea 2 – „Îmbunătățirea accesului la educație al comunităților dezavantajate”. Instituția responsabilă pentru implementarea acestei priorități este Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului.	6.670.000	3.800.000
Total			52.504.772	15.860.000

Un calcul simplu ne arată că există un raport de aproximativ 3,31 Euro contribuție europeană la 1 Euro contribuție guvernamentală. Chiar dacă sumele destinate contribuției guvernamentale nu au fost alocate în bugetul de stat în mod direct pentru implementarea Strategiei, putem spune că aceste sume au fost totuși indirect folosite pentru implementarea unor măsuri din Planul General de Măsuri din Strategie.

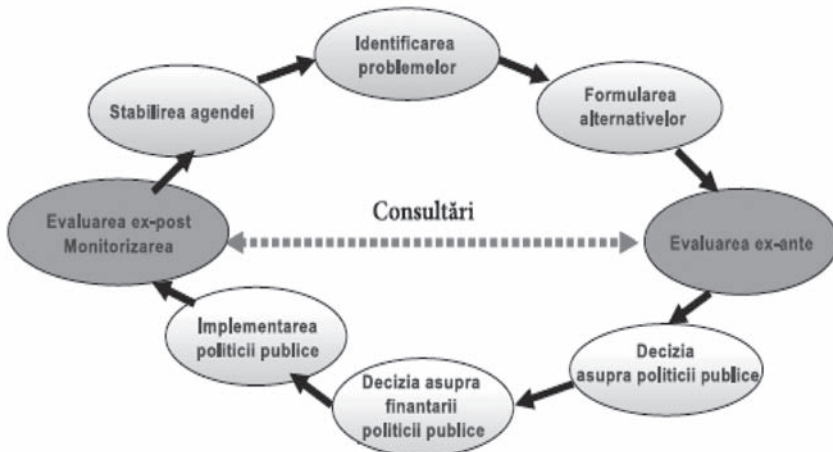
Analiza din perspectiva ciclului de politici publice

România a statuat, prin intermediul unor acte normative relativ recente³⁸ o nouă abordare a reformei administrației publice, vizând îmbunătățirea calității actului guvernamental și a managementului politicilor publice. În România, sistemul politicilor publice este definit ca ansamblul instrumentelor, procedurilor și arhitecturii instituționale, dezvoltat în scopul de a îmbunătăți în ansamblu calitatea și eficiența procesului de luare a deciziei³⁹.

Conform documentelor guvernamentale, politicile publice urmează un ciclu complet, format din patru etape principale: stabilirea agendei, formularea politicii, procesul decizional și implementarea politicii, (conform figurii de mai jos).

38 Vezi la, www.sgg.ro, secțiunea Politic Publice, unde se regăsește lista completă a documentelor normative.

39 Anexa la HG nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale.



Sursa: Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului, București 2006, la, http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documento

Am enunțat anterior ca ipoteză a acestui document faptul că documentele programatice referitoare la romi nu sunt structurate astfel încât să fie compatibile cu ceea ce guvernul României definește ca politici publice.

În mod expres, nu am denumit aceste documente ca politici publice, deoarece, în opinia noastră, niciunul nu respectă elementele fundamentale ale elaborării, implementării și evaluării politicilor publice. Astfel, agenda publică a guvernelor care s-au succedat nu a reușit să abordeze decât la nivel marginal problemele comunităților de romi. Drept urmare, și la nivelul rezultatelor acestor inițiative, putem vorbi de ineficiență și lipsa impactului sustenabil.

În ceea ce privește Strategia inițială, adoptată în anul 2001, nu putem vorbi de urmărirea de către Guvern a realizării unui document de politică publică propriu-zis, ci mai degrabă de un document programatic plin de bune intenții, căruia i-au lipsit majoritatea ingredientelor. Astfel, în stabilirea agendei publice, au contat foarte mult factorii externi, în special presiunea îndeplinirii criteriilor politice de aderare și solicitarea Uniunii Europene de realizare a unei Strategii de îmbunătățire a situației romilor.

Problemele au fost identificate la un nivel de generalitate, negociate astfel încât să răspundă dorințelor organizațiilor – tema discriminării, precum și dorințelor și abordării guvernamentale – tema sărăciei. Nu putem vorbi de o evaluare ex-ante, datele existente fiind datate cel mai devreme 1998, odată cu raportul ICCV, *Romii din România*, publicat în 2002. Decizia privind adoptarea acestui document a venit în condițiile tocmai expuse, iar alocările financiare directe pentru implementarea Strategiei au lipsit, fiind direcționate drept contribuție la implementarea programelor convenite cu Uniunea Europeană.

Lipsa unor responsabilități clare în implementare și lipsa unor sancțiuni pentru neîndeplinirea obiectivelor, a dus la un eșec al implementării Strategiei. Evaluarea rezultatelor implementării a fost sancționată de rapoarte realizate de societatea civilă, în timp ce rapoartele de evaluare ale Guvernului vor-

beau de îndeplinirea multora dintre măsurile prevăzute de Planul General de Măsură. Practic, Strategia adoptată în 2001 nu îndeplinește criteriile principale pentru a o putea considera document fundamentat de politică publică.

Nici în cazul Deceniului Incluziunii Romilor nu putem vorbi de o politică publică, documentele guvernamentale fiind încă în stadiul de proiect, Planurile de Acțiune nefiind finalizate și adoptate.

Modificările aduse Strategiei în anul 2006, au fost premergătoare adoptării de către Guvern a actelor normative privind fundamentarea politicilor publice. Ca urmare, nici acest nou document guvernamental nu are consistența unei politici publice coerente.

Concluzii

Este foarte dificil să se măsoare progresul realizat în implementarea Strategiei, din cauza orientării insuficiente a acesteia asupra unor rezultate și obiective măsurabile; de asemenea, este dificil să se cuantifice resursele alocate efectiv pentru implementarea unor măsuri și care a fost impactul real asupra populației rome.

Conform HG nr. 870/2006⁴⁰, „Strategia” este un document de politici publice pe termen mediu și lung care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o gamă largă de aspecte. Strategia este elaborată în vederea formulării unei noi politici publice în domeniul respectiv, precum și în cazul în care politicile publice actuale necesită o îmbunătățire semnificativă.

„Strategia de îmbunătățire a situației romilor” ar trebui, astfel, să fie un document umbrelă care stabilește cadrul general – să definească problemele, grupul țintă, obiectivele generale, prioritățile principale, structurile de implementare, indicatori de atins, implicații bugetare, implicații juridice, elemente de monitorizare și evaluare etc.

Trebuie să adăugăm faptul că mediul în care funcționează Strategia s-a schimbat, acum existând noi actori și instrumente care au de-a face direct cu problemele romilor (de ex. mecanismul de Incluziune Socială, mecanismul Fondurilor Structurale ale Uniunii Europene, Planurile de Acțiune din cadrul Deceniului Incluziunii Romilor etc.) și care trebuie să fie cuprinse în cadrul Strategiei și în implementarea viitoare a acesteia.

În cazul problematicii abordate aici, Strategia ar putea deveni un astfel de document umbrelă, care să traseze cadrele generale pentru politici publice sectoriale în domeniile Deceniului Incluziunii Romilor, respectiv educație, sănătate, angajare în muncă, locuire, asigurându-se un raport corespunzător între programele de tip *mainstreaming* – specifice mai ales ministerelor responsabile și cele de tip *targeting* – specifice intervențiilor Agenției Naționale pentru Romi.

Rolul Agenției Naționale pentru Romi ar trebui adaptat, astfel încât să devină, pe de-o parte, o resursă pentru diferitele ministere implicate și, pe de altă parte, să asigure monitorizarea implementării diferitelor politici publice sectoriale.

40 HG nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, Anexă, secțiunea II Direcții de Acțiune, 1.1. Tipuri de documente de politici publice.

Fondurile Structurale sunt menite să reducă disparitățile sociale, economice, de infrastructură față de celelalte țări membre ale Uniunii Europene și reprezintă o oportunitate consistentă de sprijin financiar pentru multe dintre obiectivele Strategiei.

În acest sens, Agenția Națională pentru Romi ar trebui să continue să se implice la nivel central, având în vedere rolul său consultativ în ceea ce privește propunerile de proiecte desfășurate de către ministere. De asemenea, Agenția Națională pentru Romi ar putea iniția ea însăși o multitudine de proiecte în parteneriat cu diferite structuri guvernamentale și neguvernamentale, naționale și internaționale.

Guvernul are la dispoziție în acest moment o evaluare a situației comunităților de romi, realizată în cadrul programului Phare 2004 – „*Consolidarea capacității instituționale și încheierea de parteneriate pentru îmbunătățirea condiției și percepției romilor*” și un raport de cercetare disponibil diferitelor structuri interesate.⁴¹

Baza de date a cercetării de teren desfășurată la nivel național, pe eșantion reprezentativ de romi și un eșantion comparativ de ne-romi care locuiesc în același localități și vecinătatea comunităților de romi, este de asemenea disponibilă pentru evaluări de profunzime. Aceste date pot constitui oricând bază pentru *evaluările ex-ante*, necesare fundamentării de politici publice de îmbunătățire a situației romilor.

41 Gábor Gleck, Cosima Ruginis, (coord.), *Vino mai aproape. Incluziunea și excluziunea romilor în societatea românească de azi*, București, Human Dynamics, 2008; vezi la, www.sper.org.ro, secțiunea Cercetare.