



Raport de analiză a reglementărilor interne și practicilor partidelor politice din perspectiva incluziunii

Recomandări practice pentru a spori participarea politică a grupurilor sub-reprezentate în interiorul partidelor politice

Autori:

Adrian Sorescu

Ghica Gheorghiu

Radu Florea



Acest raport a fost realizat de Strategicus Consulting pentru Fundația Est-Europeană, în cadrul proiectului „Pledoaria societății civile pentru alegeri incluzive și corecte în Republica Moldova, conform recomandărilor UE și OSCE/ODIHR și angajamentelor internaționale în domeniul drepturilor omului”, implementat de către Fundația Est-Europeană în parteneriat cu Centrul “Parteneriat pentru Dezvoltare” Pilgrim Demo și Tarna Rom, finanțat de Uniunea Europeană și co-finanțat de Guvernul Suediei.

Conținutul acestui raport este responsabilitatea exclusivă a autorilor și nu reflectă punctul de vedere al Uniunii Europene sau al Guvernului Suediei.



Finanțat de Uniunea Europeană



Co-finanțat de Guvernul Suediei

Cuprins

1. Introducere	4
1.1. Context.....	4
1.2. Conținutul studiului	5
1.3. Aspecte metodologice	5
2. Standarde, obligații și recomandări ale unor organisme internaționale cu privire la asigurarea participării în alegeri a grupurilor minoritare și sub-reprezentate.....	7
2.1. Standarde, obligații și recomandări de ordin general.....	7
2.2. Standarde, obligații și recomandări referitoare la reprezentarea femeilor.....	7
2.3. Documente și recomandări referitoare la drepturile de reprezentare ale minorităților etnice ...	8
2.4. Documente și recomandări referitoare la drepturile persoanelor cu dizabilități de participare la viața politică	9
3. Modele de promovare a grupurilor minoritare sau sub-reprezentate de cetățeni întâlnite în practica partidelor din țările europene.....	11
3.1. Asigurarea reprezentării femeilor în viața politică	11
3.2. Implicarea partidelor politice în asigurarea reprezentării minorităților etnice.....	17
4. Regulamente interne și practici ale partidelor politice din Republica Moldova cu privire la promovarea în activitatea politică a persoanelor provenind din grupurile sub-reprezentate	18
4.1. Practicile partidelor politice în promovarea candidaților femei.....	18
4.2. Practicile partidelor politice în promovarea candidaților provenind din minoritățile etnice.....	20
4.3. Politicile partidelor politice de promovare a diferitor categorii sub-reprezentate prin alte mijloace decât cotele electorale	21
5. Recomandări adresate partidelor politice pentru sporirea participării grupurilor sub-reprezentate, la viața politică	24
5.1. În privința reprezentării femeilor	24
5.2. Referitor la promovarea minorităților etnice.....	27
5.3. Referitor la participarea în alegeri a persoanelor cu dizabilități și a altor grupuri sub-reprezentate	27
6. Bibliografie.....	29

1. Introducere

Scopul acestui studiu este de a oferi partidelor, dar și societății civile și oricărei entități interesate de acest subiect, o situația comparativă în ceea ce privește practicile partidelor politice din țările europene în sfera promovării în politică a grupurilor sub-representate precum și o serie de recomandări rezultate din această analiză și adresate partidelor politice și asociațiilor socio-politice din Moldova. Acest studiu poate constitui **baza unor demersuri la nivelul partidelor politice**, de natură să asigure o reprezentare mai corectă a femeilor, minorităților naționale, persoanelor cu dizabilități, tinerilor și a altor grupuri, iar realizarea și lansarea lui în spațiul public cu aproximativ jumătate de an înaintea alegerilor parlamentare a fost gândită de așa natură încât concluziile și recomandările cuprinse în partea de final să poată fi folosite de către actorii politici în procedurile de desemnare a candidaților și de stabilire a listelor de candidați pentru aceste alegeri.

1.1. Context

În anul 2016, organizațiile din R. Moldova care promovează drepturile femeilor, susținute și de alte organizații ale societății civile și de o serie de parlamentari, au înregistrat un succes important, determinând Parlamentul să modifice Legea Egalității de Șanse introducând cota de gen minimă de 40% pentru listele de candidați la alegerile parlamentare.

Merită menționat faptul că în 1997 a mai existat o inițiativă, a doi deputați femei, de a introduce o prevedere în Codul Electoral care să impună o cotă minimă de 30% pentru femei pe listele de candidați ai partidelor, însă acea inițiativă nu a fost adoptată.

În 2017, Parlamentul de la Chișinău a modificat Codul Electoral, principalul scop vizat fiind introducerea unui nou sistem electoral pentru alegerea deputaților - mixt "paralel", în baza căruia 51 de deputați urmează să fie aleși în circumscripții uninominale și 50, pe liste de partid. În noua sa formă, Codul Electoral păstrează principiul care fusese introdus, cu un an înainte, în Legea egalității de șanse, însă avându-se în vedere că, în baza noului sistem electoral, jumătate dintre parlamentari sunt aleși pe listă și jumătate în circumscripții uninominale, trebuia găsită o soluție pentru ambele tipuri de scrutin. Soluția a constat în obligativitatea ca lista de candidați (la nivel național) a fiecărui partid să includă cel puțin 40% dintre candidați pentru fiecare sex, pentru candidaturile în circumscripțiile uninominale optându-se pentru un mecanism de stimulare a partidelor: acele partidele politice care respectă limita minimă de 40% pentru fiecare gen beneficiază de o majorare a suportului bugetar de cel puțin 10% din suma alocată pentru anul bugetar respectivului partid. Mai mult, este salutar și faptul că este prevăzut un coeficient de multiplicare a acestei majorări pentru fiecare candidat femeie ales în circumscripția uninominală, încurajându-se, astfel, partidele politice să propună candidați femei și în circumscripțiile uninominale.

Actuala formă a Codului Electoral este considerată, de către organizațiile de femei din Moldova, alte organizații civice, dar și de către analiști și comentatori politici - un pas înainte important în efortul de a crește reprezentarea femeilor în Parlament. Pe de altă parte însă, se reclamă faptul că s-ar fi putut face chiar mai mult de atât, astfel încât să se asigure prezența candidaților femei, în procent de 40%, pe locuri eligibile și astfel să se și ajungă la un procent de aproximativ 40% de femei în Parlament.

În privința minorităților naționale, reprezentanții acestora sunt și mai nemulțumiți, reclamând faptul că legislația moldovenească face practic imposibilă apariția unui partid

reprezentând o minoritate etnică și care să poată intra în parlament. Asta, din cauza condiției prevăzute de Legea partidelor politice, anume ca, la înregistrare, membrii fondatori ai partidului să provină din cel puțin jumătate din raioanele țării, pe de o parte, și din cauza pragului electoral foarte ridicat (de 6%), pe de altă parte.

Partidele politice pot totuși să compenseze neajunsurile actuale ale legislației, atât în privința femeilor, cât și în cea a minorităților etnice, a persoanelor cu dizabilități și a altor grupuri sub-reprezentate, adoptând reguli interne referitoare la selecția candidaților de așa natură încât să promoveze, între proprii candidați, reprezentanți ai acestor grupuri.

1.2. Conținutul studiului

Studiul cuprinde:

- a) o trecere în revistă și o analiză a standardelor și obligațiilor internaționale cu privire la drepturile grupurilor sub-reprezentate de participare în viața politică și publică, dar și a unor rezoluții și recomandări adoptate la nivelul unor organisme internaționale și regionale;
- b) o prezentare a practicilor partidelor dintr-o serie de țări europene și a impactului acestora în modul cum a evoluat reprezentarea grupurilor sub-reprezentate în țările respective.
- c) o analiză a situației din Moldova, la momentul de față, axată pe regulile interne ale partidelor politice - prevăzute în statute, regulamente sau alte tipuri de documente pe baza cărora sunt desemnați candidații în alegerile parlamentare, cu privire la promovarea grupurilor sub-reprezentate în alegeri
- d) un set de recomandări adresate partidelor politice și organizațiilor socio-politice din Moldova.

1.3. Aspecte metodologice

Acest studiu a fost realizat în același timp și împreună cu un altul, referitor la același subiect – al alegerilor incluzive, însă axat pe aspectele legislative legate de asigurarea șanselor grupurilor sub-reprezentate în alegeri. Astfel, activitatea de documentare a fost una comună, pentru ambele studii, și a constat în:

Studiul unor documente, după cum urmează:

- standardele și obligațiilor internaționale care constituie temelia alegerilor din întreaga lume, cuprinse în Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948) și Pactul Internațional cu privire la Drepturile Politice și Civile (PIDCP, 1966);
- alte instrumente internaționale relevante, care extind cadrul juridic privind dreptul egal de participare și nediscriminare: Convenția Internațională privind Eliminarea tuturor formelor de Discriminare Racială (CIEDR, 1966), Convenția privind Eliminarea tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor (CEDAW, 1979), Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (CDPD, 2006), Declarația ONU privind Drepturile Minorităților (naționale, etnice, lingvistice și religioase), Convenției Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale, Documentul OSCE de la Copenhaga (1990), Rezoluția 2111 din 2016 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei;

- texte constituționale, legislația electorală și alte acte legislative care fac referire la participarea în alegeri a grupurilor sub-reprezentate, din țările membre UE și din alte țări europene;
- situația privind reprezentarea femeilor, a minorităților etnice, persoanelor cu dizabilități și a altor grupuri sub-reprezentate în parlamentele statelor membre UE și ale altor state europene;
- Constituția Republicii Moldova, Codul Electoral al Republicii Moldova (cu ultimele modificări din 2017) și Legea nr.294/2007 privind partidele politice;

În particular, prezentul studiu a necesitat studierea statutelor partidelor politice și a regulilor interne privind desemnarea candidaților în alegeri, acolo astfel de reguli există și au fost puse la dispoziție echipei care a realizat studiul.

Pentru această secțiune, au fost avute în vedere următoarele partide politice: Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM), Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), Partidul Democrat din Moldova (PDM), Partidul Liberal (PL) - partide care au intrat în Parlament la ultimele alegeri (în 2014) și care au fost selectate pentru a le fi analizată politica de promovare a femeilor în Parlament înainte de adoptarea cotei de gen de 40% în legislație; Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS), Partidul Platforma Demnitate și Adevăr (PPDA) și Partidul Nostru - selectate din rândul partidelor nou înființate, care sunt cotate cu procente semnificative în sondajele de opinie.

Cercetare de teren

- interviu de grup (focus group), cu participarea reprezentanților următoarele organizații neguvernamentale: Alianța Organizațiilor pentru Persoanele cu Dizabilități din Republica Moldova, Tarna Rom, Asociația Promo-Lex, International Republican Institute - Moldova, Fundația Est-Europeană;
- interviuri cu reprezentanții partidelor politice incluse în studiu. Au răspuns solicitării de a fi intervievați reprezentanții PDM și PPDA.

2. Standarde, obligații și recomandări ale unor organisme internaționale cu privire la asigurarea participării în alegeri a grupurilor minoritare și sub-reprezentate

2.1. Standarde, obligații și recomandări de ordin general

Asigurarea dreptului de a alege și de a fi ales face obiectul unor convenții și tratate internaționale care fixează o serie de standarde obligatorii pentru toate statele părți. Aceste standarde rezultă din drepturile universale ale omului, așa cum sunt ele recunoscute la nivel mondial și european, precum și din jurisprudență și au implicații inclusiv asupra modului în care statele organizează alegerile.

Principalele standarde sau obligații internaționale, care constituie temelia alegerilor din întreaga lume, sunt cele reflectate în prevederile conținute de:

- **Declarația Universală a Drepturilor Omului** (1948)¹
- **Pactul Internațional cu privire la Drepturile Politice și Civile** (1966)²

Pe baza acestor două instrumente, pot fi deduse libertățile fundamentale și principiile de bază relevante pentru desfășurarea alegerilor. Mai mult, din aceste două documente, se desprinde principiul fundamental că alegerile trebuie să fie organizate într-un mediu care garantează libertatea de exprimare, asociere, întrunire și circulație, lipsa discriminării, precum și căi de atac efective, accesibile tuturor actorilor implicați. În plus, alegerile autentice trebuie să fie universale și să garanteze dreptul egal al oamenilor de a vota și de a candida. De asemenea, votul trebuie să fie secret și să fie exprimat la intervale regulate.

Alte instrumente internaționale relevante, care extind cadrul juridic privind dreptul egal de participare și nediscriminare sunt: **Convenția Internațională Privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială** (CIEDR, 1966), **Convenția Privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor** (CEDAW, 1979), **Convenția Privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități** (CDPD, 2006).

Dincolo de aceste standarde și obligații care revin statelor, există și o serie de recomandări cuprinse într-o serie de rezoluții, adoptate, de asemenea, de către o serie de organisme internaționale.

Și unele și altele - atât standardele și măsurile obligatorii, cât și recomandările - trebuie să facă obiectul preocupărilor nu numai ale guvernelor și legislativelor din statele semnatare, ci și ale partidelor politice.

Partidele politice pot contribui la punerea în practică a standardelor și obligațiilor internaționale, precum și a recomandărilor emise de organisme internaționale, adoptând reguli interne în spiritul acestora, în plus față de ce prevede legislația din țările lor.

2.2. Standarde, obligații și recomandări referitoare la reprezentarea femeilor

Un document important care detaliază măsurile ce ar trebui adoptate de statele semnatare pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor în viața politică îl reprezintă Rezoluția

¹ www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf

² www.justice.gov.md/public/files/file/Directia%20rela%C5%A3ii%20interna%C5%A3ionale%20/002%20PIDCP.pdf

2111 din 2016 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, rezoluție care începe (la art.1) cu remarca faptului că:

„În pofida angajamentelor politice și a obligațiilor legale în conformitate cu standardele internaționale privind egalitatea și nediscriminarea, femeile sunt încă mult sub-representate în politică în majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei. În aproape o treime dintre state, proporția femeilor în rândul membrilor parlamentului nu atinge 20%”.

În continuare, în același articol, se prevede că:

„este timpul să intensificăm eforturile pentru a aborda această problemă. Ori de câte ori statele membre își revizuiesc regulamentele care reglementează alegerile, acestea ar trebui să adopte măsuri pentru promovarea participării femeilor care să aibă un impact semnificativ și să fie durabile pe termen lung”.

Articolul 2 al respectivei Rezoluții afirmă explicit că soluția cea mai eficientă pentru creșterea prezenței femeilor în viața politică o reprezintă introducerea cotelor de gen în stabilirea candidaturilor:

„Cotele electorale (de gen, n.n.) sunt cele mai eficiente mijloace de realizare a progreselor semnificative și rapide, cu condiția ca acestea să fie concepute corect și implementate în mod consecvent. Cotele ar trebui să fie adaptate sistemului electoral în vigoare, să stabilească obiective ambițioase și să fie combinate cu sancțiuni stricte în cazul nerespectării”.

Iar articolul 3 se referă și la alte măsuri care ar trebui adoptate.

„Sunt necesare măsuri adiționale pentru a ajuta femeile să depășească obstacolele cu care se confruntă în accesul și promovarea în viața politică. Printre acestea se numără activitățile de formare și de sensibilizare, timpul acordat presei pentru politicienii femei, politicile de reconciliere a vieții private cu activitățile politice și, nu în ultimul rând, legislația și alte măsuri în favoarea unei repartizări mai echilibrate a responsabilităților familiale între femei și bărbați”.

Este de subliniat faptul că prevederile CEDAW, care au un caracter mai general, sunt obligatorii pentru toate statele semnatare, în vreme ce textele cuprinse în Rezoluția 2111 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei sunt cu caracter de recomandare.

2.3. Documente și recomandări referitoare la drepturile de reprezentare ale minorităților etnice

Cu privire la participarea minorităților etnice în particular, **Declarația ONU privind Drepturile Minorităților (naționale, etnice, lingvistice și religioase)** / „United Nations Declaration on Minority Rights” (UNDMR) afirmă că

„persoanele care aparțin minorităților au dreptul de a participa în mod efectiv în domeniul cultural, religios, social, economic și viața publică” (art. 2 alineatul 2)

precum și că aceste persoane au

„dreptul să participe efectiv la deciziile luate la nivel național și, după caz, la nivel regional, care privesc minoritatea de care aparțin sau regiunile în care trăiesc” (art. 2 alineatul 3).

Declarațiile ONU sunt rezoluții adoptate de Adunarea Generală a Organizației și, prin urmare, nu au forță juridică asupra statelor. Au însă, forță din punct de vedere moral și politic.

Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a participa în mod efectiv la viața culturală, socială și economică, precum și la adoptarea deciziilor publice, în special cele care le privesc în mod direct, este prevăzut și în articolul 15 al **Convenției Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale** / „Framework Convention on National Minorities” (FCNM):

„Părțile semnatare vor crea condițiile necesare pentru participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale în domeniul cultural, la viața socială și economică și în afacerile publice, în special cele care le afectează viața”.

Potrivit Comitetului Consultativ al FCNM, participarea în afacerile publice presupune participarea în organele alese, în organisme guvernamentale specializate și în toate instituțiile locale și descentralizate ale guvernării.

În **Documentul OSCE de la Copenhaga** (1990), în paragraful (7), se prevede că, pentru a se asigura de faptul că voința poporului servește ca baza autorității guvernamentale, statele participante vor:

„(7.5) - respecta dreptul cetățenilor de a candida pentru funcții politice sau publice, în mod individual sau ca reprezentanți ai partidelor sau organizațiilor politice, fără discriminare;

(7.6) - respecta dreptul persoanelor și grupurilor de a înființa, în deplină libertate, propriile lor partide politice sau alte organizații politice și vor oferi acestor partide și organizații politice garanții juridice necesare pentru a le permite să concureze unele cu celelalte pe baza tratamentului egal în fața legii și a autorităților statului”.

Iar la paragraful (35), se afirmă că:

„Statele participante vor respecta dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a participa efectiv în afacerile publice, inclusiv participarea la deciziile legate de protejarea și promovarea identității acestor minorități”

2.4. Documente și recomandări referitoare la drepturile persoanelor cu dizabilități de participare la viața politică

Când discutăm despre drepturile persoanelor cu dizabilități legate de participarea în alegeri, primul document la care trebuie să ne raportăm este **Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități**³, care a fost ratificată de către Republica Moldova în 2010 și care, la articolul 29 - Participarea la viața politică și publică prevede că:

„Statele Părți vor garanta persoanelor cu dizabilități drepturi politice și posibilitatea de a beneficia de acestea, în condiții de egalitate cu alții, și se angajează:

- a) Să se asigure că persoanele cu dizabilități pot participa efectiv și deplin la viața politică și publică, în condiții de egalitate cu ceilalți, în mod direct sau prin reprezentanți liber aleși, precum și dreptul și oportunitatea de a vota și de a fi alese, printre altele, prin:*

³ <http://msmps.gov.md/ro/content/conventia-onu-privind-drepturile-persoanelor-cu-dizabilitati>

- I. *Asigurarea de proceduri, facilități și materiale de vot adecvate, accesibile și ușor de înțeles și utilizat;*
 - II. *Protejarea dreptului persoanelor cu dizabilități de a vota prin vot secret la alegerile și referendumurile publice, fără intimidare, de a candida la alegeri, de a deține efectiv un mandat ales și de a îndeplini orice funcție publică, la orice nivel guvernamental, facilitând utilizarea tehnologiilor noi și de asistare, acolo unde este cazul;*
 - III. *Garantarea exprimării libere a voinței persoanelor cu dizabilități ca electori și în acest scop, dacă este cazul, la solicitarea acestora, să permită asistarea la vot de către o persoană la alegerea lor;*
- b) *Să promoveze activ un mediu în care persoanele cu dizabilități pot participa efectiv și pe deplin la administrarea afacerilor publice, fără discriminare și în condiții de egalitate cu ceilalți și să încurajeze participarea lor la afacerile publice, inclusiv:*
- I. *Să activeze în cadrul organizațiilor neguvernamentale și asociațiilor care se ocupă de viața publică și politică a țării și la activitățile și administrarea partidelor politice;*
 - II. *Să formeze și să adere la organizații ale persoanelor cu dizabilități pentru a le reprezenta pe acestea din urmă la nivel internațional, național, regional și local”.*

La aceste prevederi, se adaugă cele cuprinse în **Declarația interpretativă (revizuită) a Codului bunelor practici în materie electorală a participării persoanelor cu dizabilități la alegeri**⁴, adoptată de Consiliul pentru Alegeri Democratice și de Comisia de la Veneția (Veneția, 15 decembrie 2011) și care completează Codul de bune practici în materie electorală și care fusese adoptat de Comisia de la Veneția în octombrie 2002.

⁴ <http://www.cec.md/index.php?pag=news&id=1004&rid=597&l=ro>

3. Modele de promovare a grupurilor minoritare sau sub-reprezentate de cetățeni întâlnite în practica partidelor din țările europene

Există țări europene a căror legislație nu conține prevederi aparte sau facilități în favoarea grupurilor minoritare sau sub-reprezentate în scopul asigurării unei reprezentări corecte a acestora. În multe dintre aceste țări **regulile interne și practicile din interiorul partidelor politice compensează** - cel puțin într-o anumită măsură - lipsa de legiferare.

3.1. Asigurarea reprezentării femeilor în viața politică

Una din măsurile prin care poate fi asigurată o reprezentare mai echitabilă a femeilor în forurile legislative și alte organe alese o reprezintă introducerea cotelor de gen în nominalizarea candidaților. Acest lucru este stipulat chiar în recomandarea cuprinsă în **Rezoluția 2111 din 2016 a Adunării Parlamentare a Consiliului European**, așa cum s-a menționat în cap.1.

Trebuie menționat însă că introducerea cotelor de gen a devenit parte a proceselor electorale începând cu mai bine de patru decenii în urmă. Cotele electorale de gen variază de la cotele legale introduse prin modificări constituționale sau prin modificarea legilor electorale sau a altor legi, la cote „voluntare” introduse de partidele politice în regulile interne de desemnare a candidaților în alegeri.

Cotele de gen voluntare au ajuns să cunoască o răspândire destul de largă, fiind aplicate de partide politice într-un număr mare de țări din Europa și nu numai. Două țările scandinave, **Suedia și Norvegia**, au fost printre primele în care mediul politic a adoptat cotele voluntare, impactul fiind remarcabil. Suedia, se află pe locul 2 în lume (după Rwanda) și pe primul loc în Europa din punct de vedere al procentului de membri ai parlamentului femei - 44%, iar Norvegia se situează foarte aproape, cu un procent de 41%.

În acest moment, mai întâlnim partide politice care au adoptat cote de gen voluntare în procesul de desemnare a candidaților în țări precum **Austria, Cehia, Cipru, Estonia, Franța, Germania, Lituania, Luxemburg, Malta, Olanda, Regatul Unit, România, Slovacia, Ungaria - dintre țările Uniunii Europene și Elveția, Islanda, Norvegia** - dintre țările din afara Uniunii Europene.

Cotele de gen voluntare reușesc să compenseze - în măsura în care sunt bine concepute și utilizate - nelegiferarea acestora, contribuind la creșterea procentului de parlamentari femei. În graficul de mai jos este înfățișată situația la nivelul anului 2017, punându-se în evidență țările care au cote de gen legiferate, țările cu cote de gen voluntare (asumate de partidele politice) și țările unde nu există cote de gen.

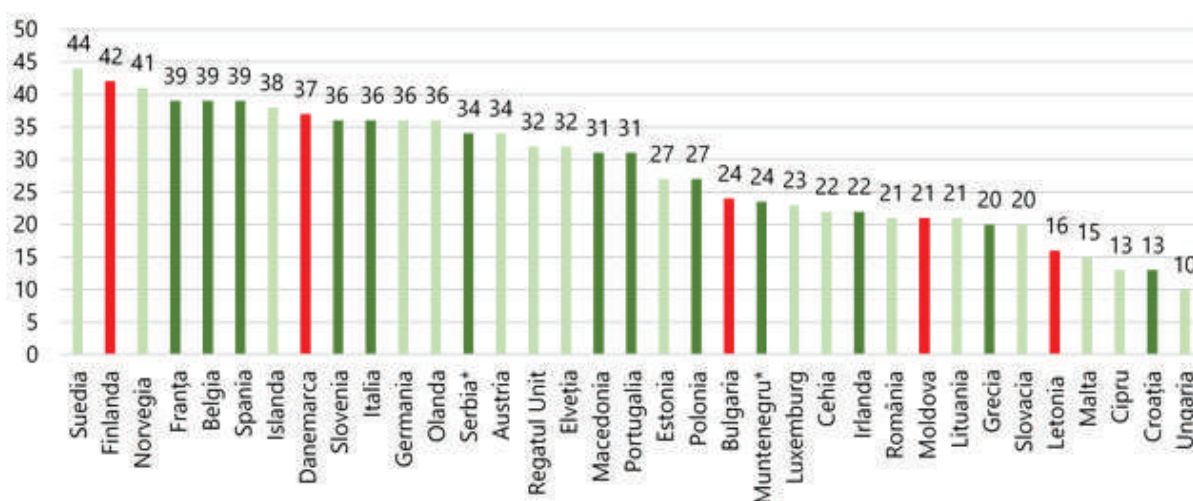
Așa cum arată graficul de mai jos, există diferențe majore nu numai între țările europene analizate, ci și între țările europene în care se întâlnesc cote de gen voluntare. Situația este net diferită, spre exemplu, între țări precum Suedia, Norvegia, Islanda, Germania și Olanda pe de o parte, și țări ca România, Lituania, Slovacia, Malta, și Cipru de cealaltă parte. În primul rând, trebuie avut în vedere faptul că, pe lângă atitudinea și politica partidelor vis-a-vis de promovarea femeilor în politică, mai există și alți factori care contribuie la determinarea nivelului de prezență a femeilor în forurile alese:

- **tipul de cultură dominantă** din societate și de opiniile stereotipe privind rolurilor distincte pe care ar trebui să și le asume femeile și bărbații. În societățile mai conservatoare, există părerea larg împărtășită că bărbații au, mai mult decât

femeile, responsabilitatea pentru activitățile din sfera publică - economia și viața politică, în vreme ce femeilor le revine responsabilitatea principală pentru sfera privată - casă și familie;

- **sistemul electoral pe baza căruia se desfășoară alegerile.** Așa cum observa și Comisia de la Veneția, „[...] țările care aplică sisteme de reprezentare proporțională au o proporție mai mare de femei în parlamentele lor decât cele cu sisteme majoritare [...]. Atât sistemul britanic al majorității simple, cât și cel francez în două tururi de scrutin tind să acționeze în detrimentul femeilor. În consecință, sistemul electoral a fost considerat ca fiind una dintre cauzele nivelului scăzut de reprezentare a femeilor în aceste țări”.

Nivelul de reprezentare a femeilor în Parlament în 2017 (%)



Legendă

Cote legiferate

Cote voluntare

Fără cote

Pe lângă acești factori, un rol important îl joacă modul în care sunt cotele de gen sunt concepute și folosite, de către partidele politice, precum și răspândirea metodei cotelor de gen între partidele politice din fiecare țară. Astfel, putem vorbi de:

- nivelul de reprezentare minim pe listele de candidați prevăzut pentru fiecare sex în parte;
- existența sau neexistența regulilor privind alternanța femeilor și bărbaților pe listele de candidați - element ce determină prezența femeilor pe locuri eligibile;
- numărul de partide, în fiecare țară, ce folosesc cote de gen în procedurile de desemnare a candidaților și care fac public regulile pe care le folosesc.

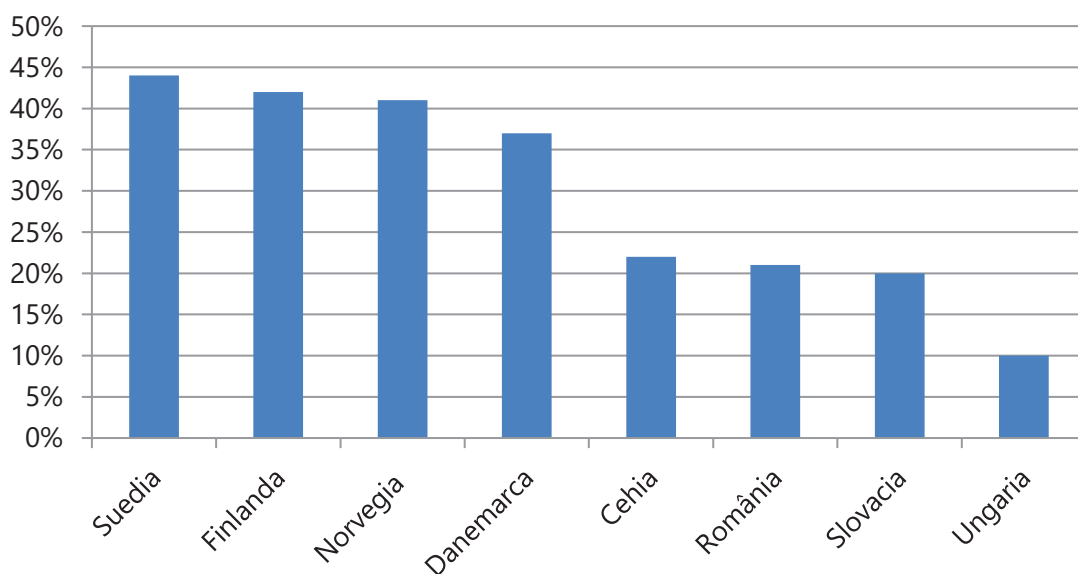
Bunăoară, există diferențe semnificative, spre exemplu, între țările scandinave, unde întâlnim cote voluntare adoptate de partidele politice - în Norvegia și Suedia, sau nici un fel de cote - în Danemarca și Finlanda, pe de o parte, și țări precum Cehia, România, Slovacia sau Ungaria, în care întâlnim cote voluntare, doar în cazul unui număr restrâns de partide.

Explicația constă, în primul rând, în motive de ordin istoric și cultural. Țările scandinave au o istorie mai lungă în legată de dreptul femeilor la vot și de participarea lor la viața politică. Finlanda a legiferat dreptul la vot pentru femei în 1906, Norvegia, în 1913, iar Danemarca, în 1915. Finlanda este prima țară din lume în care a fost aleasă o femeie în parlament (în 1907). Pe de altă parte, în Cehoslovacia, femeilor li s-a acordat dreptul la vot în 1920, iar în România, în 1939.

Trebuie subliniat, totuși, că vechimea dreptului de vot pentru femei nu a produs același efect peste tot, în funcție de o serie de alte aspecte legate de cultura și condițiile istorice dintr-o țară sau alta, evoluția fiind diferită. Țările baltice, spre exemplu, sunt printre primele în care a fost legiferat acest drept - în 1917. Exact 100 de ani mai târziu, Letonia - unde nu există cote de gen nici legiferate, nici asumate, în mod voluntar de partide, se afla printre țările europene cu cel mai scăzut procent de femei în parlament - 16%. Estonia și Lituania, în schimb, țări în care o serie de partide au adoptat cote de gen, procentele sunt de 27%, respectiv de 21%.

În același timp, trebuie ținut cont și de faptul că mentalitatea legată de locul și rolul femeii în societate este diferită între cele două grupuri de țări, în țările scandinave întâlnindu-se mult rar opinia conform căreia bărbații au, mai mult decât femeile, responsabilitatea pentru activitățile din sfera publică - economia și viața politică, în vreme ce femeilor le revine responsabilitatea principală pentru sfera privată - casă și familie - opinie întâlnită în special în societățile mai conservatoare și tradiționaliste cum sunt cele din estul Europei.

Cote voluntare de gen în diverse țări



Dincolo de aceste aspecte însă, există, așa cum arătam mai sus, și unele legate de prezent, anume de atitudinea partidelor politice față de cotele de gen. Din acest punct de vedere, există diferențe majore legate de:

- Numărul partidelor politice ce au adoptat cote voluntare de gen:

În Norvegia și Suedia, marea majoritate a partidelor politice prezente în parlament în ultimele decenii au adoptat cote de gen. În Cehia și România și Ungaria, întâlnim doar câte un partid parlamentar - social democrat / socialist de regulă - care a adoptat cote de gen pentru listele sale de candidați, iar în Slovacia, nici unul dintre partidele reprezentate în Parlament în prezent nu are astfel de cote.

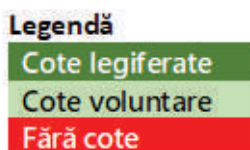
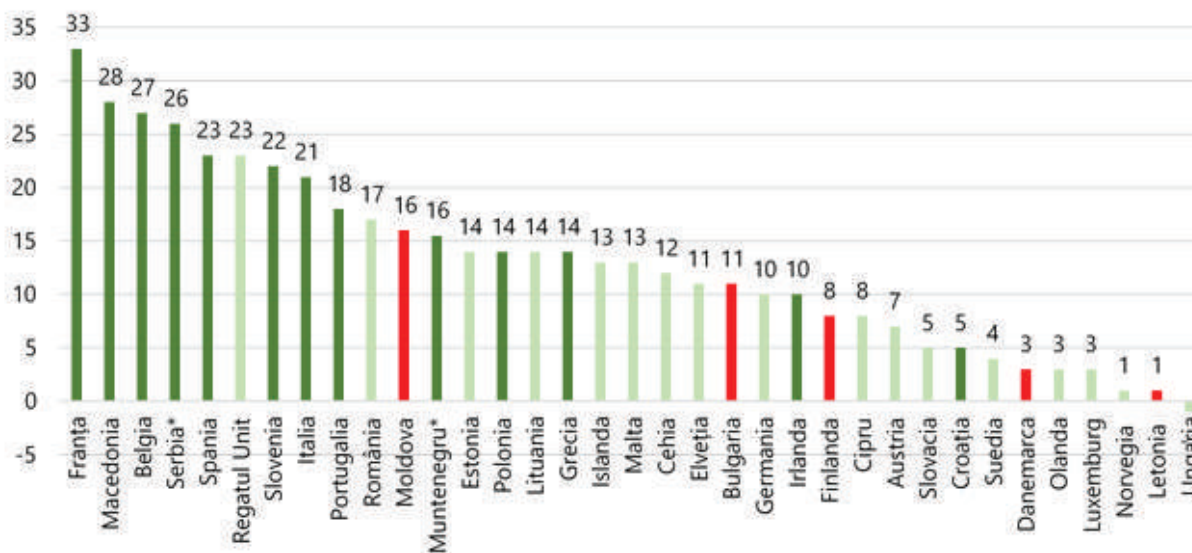
- Nivelul cotelor și modul de dispunere a candidaților pe liste:

În Norvegia și în Suedia, cota de gen adoptată de aproape toate partidele este între 40% și 50%. În țările est-europene, nivelul cotelor se situează între 20% și 30%. Mai mult, în Suedia, există partide care au adoptat regula fermoarului - un candidat de un anumit sex urmat de un candidat reprezentând celălalt sex (Partidul Social Democrat) sau regula conform căreia, între primii patru candidați de pe listă, trebuie să se afle câte doi candidați reprezentând fiecare dintre cele două sexe (Partidul Moderat). În Norvegia, Partidul Laburist a stabilit că, pe fiecare listă de candidați, femeile și bărbații trebuie să fie în număr egal și să își împartă primele două locuri.

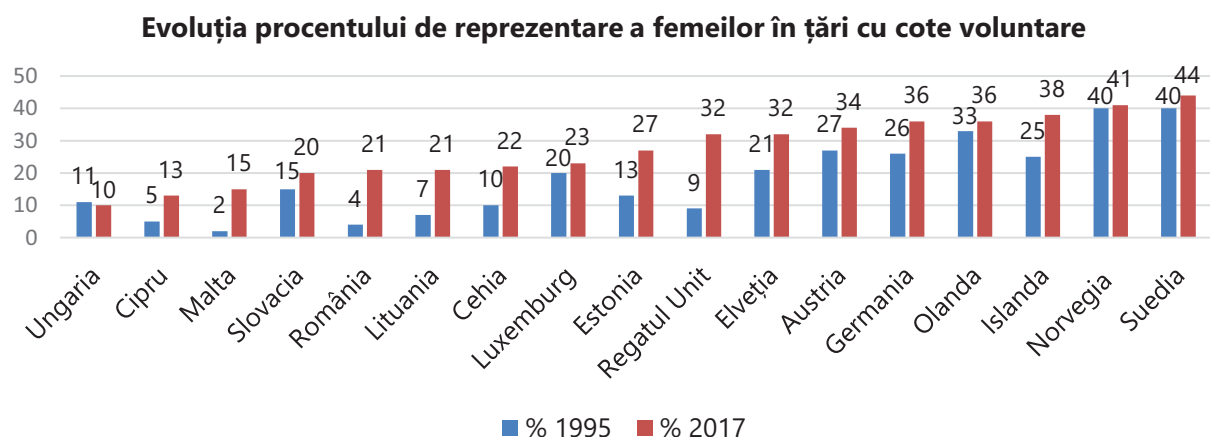
Așadar, există diferențe majore, de la o țară la alta, sub aspectul modului în care partidele politice și-au stabilit cotele de gen și, în consecință, există diferențe majore și în privința efectelor pe care cotele respective le-au produs.

Merită subliniat, totuși, că există un număr important de țări în care cotele de gen voluntare au produs efecte semnificative în privința creșterii reprezentării femeilor în Parlament. Graficul de mai jos reflectă evoluția față de anul 1995 pentru toate țările analizate.

**Evoluția procentelor referitoare la reprezentarea femeilor în Parlament
1995 - 2017**



În următorul grafic sunt prezentate, pentru țările unde se întâlnesc cote voluntare, datele din 2017 raportate la cele din 1995:



În tabelul de mai jos este prezentată, pentru fiecare țară analizată (din Uniunea Europeană), situația cotelor de gen la nivel de partide politice.

Țara	Cote de gen voluntare	Femei în Parlament
Austria	Majoritatea principalelor partide au stabilit cote pentru propriile liste, în mod voluntar. Spre exemplu, Partidul Social Democrat a adoptat o cotă de gen de 40%, în timp ce, în cazul Partidului Verzilor, regula este paritatea între femei și bărbați (50% - 50%).	34%
Cehia	Social Democrații cehi au adoptat ca regulă cota de 25% ca fiind procentul minim de femei care trebuie să se regăsească pe fiecare listă de candidați.	22%
Cipru	Principalele partide politice - Mișcarea Social Democraților și Mișcarea Democratică din Cipru - au stabilit o cotă de gen (30%) pentru propriile liste de candidați, fără să existe vreo regulă cu privire la împărțirea pozițiilor pe listele respective.	13%
Estonia	Partidul Social Democrat și Partidul Reformei au stabilit cote pentru propriile liste, în mod voluntar.	27%
Germania	Principalele partide și formațiuni politice din Germania au adoptat cote de gen în cadrul regulilor interne de selecție și nominalizare a candidaților. Între acestea, se numără și Uniunea Democrat-Creștină, cu cotă de gen de 33% și Partidul Social Democrat, cu cotă de gen de 40%. Anumite partide au stabilit cote pentru propriile liste, în mod voluntar.	36%
Lituania	Partidul Social Democrat a introdus o cotă de 33% pentru fiecare sex.	21%
Luxemburg	Principalele partide au adoptat cote de gen ce variază între 33-50%.	23%
Malta	Partidul Laburist a adoptat o cotă de 20% pentru candidații femei.	15%
Olanda	La Partidul Laburist, candidaturile sunt, în principiu, alternate între bărbați și femei, deși sunt luate în considerare și alte criterii, cum ar fi vârsta și etnia. Partidul Verde are, de asemenea, stabilite cote pentru candidaturile reprezentând cele două sexe.	36%

Țara	Cote de gen voluntare	Femei în Parlament
Regatul Unit	<p>În 2001, liberal-democrații au adoptat o «țintă» de 40% pentru candidații femei. La alegerile din 2005, partidul a plasat femeile în 40% din candidaturile «câștigătoare». Tot ei au pus în aplicare un sistem «<i>zipping</i>» (fermoar) pe listele lor de candidați pentru alegerile europene din 1999, care s-au desfășurat prin sistem proporțional cu listă închisă, dar nu l-au mai utilizat în alegerile pentru Parlamentul European din 2002.</p> <p>În ceea ce privește Partidul Laburist, angajamentul este ca 50% din candidaturile câștigătoare să aparțină femeilor.</p>	32%
România	Partidul Social Democrat a adoptat, în 2004, cota de 30% pentru propriile liste, în mod voluntar (fără vreo regulă referitoare la ordinea în care ar trebui dispuși pe liste candidații reprezentând cele două sexe).	21%
Slovacia	Există partide, însă nici unul în Parlament în ziua de azi, care au stabilit cote pentru propriile liste, în mod voluntar (ca procent, fără referire la ordinea în care ar trebui dispuși pe liste candidații reprezentând cele două secții).	20%
Suedia	O serie de partide au introdus cote interne, asociate cu reguli privind plasarea candidaților aparținând celor două sexe, pe listele de candidați. Partidul Social Democrat a adoptat „regula fermoarului” - un candidat de un sex urmat de un candidat de celălalt sex; Partidul Stângii și Partidul Verde au adoptat cota de 50% pentru fiecare dintre cele două sexe; Partidul Moderat a adoptat regula de a plasa doi candidați femei și doi candidați bărbați în primii patru candidați pe listă, etc.	44%
Ungaria	Anumite partide au stabilit cote pentru propriile liste (ca procent, fără referire la ordinea în care ar trebui dispuși pe liste candidații reprezentând cele două secții). Între partidele parlamentare, doar Partidul Socialist Maghiar a adoptat o cotă minimă de 20% pentru femei.	10%
Elveția	Partidul Social Democrat a adoptat, în cadrul regulilor interne de desemnare a candidaților, cota de 40% ca fiind minimul de reprezentare pentru fiecare sex.	32%
Islanda	Principalele partide (și nu numai) au introdus cote interne, pe care le-au făcut publice și care se referă la asigurarea unui procent minim de candidați pentru fiecare gen - de regulă, 40%.	38%
Norvegia	Principalele partide (și nu numai) au introdus cote interne, pe care le-au făcut publice și care se referă la asigurarea unui procent minim de candidați pentru fiecare gen - de regulă, 40%. Există chiar un partid (Partidul Laburist) care a stabilit că, pe fiecare listă de candidați, femeile și bărbații trebuie să fie în număr egal și să își împartă primele două locuri.	41%

3.2. Implicarea partidelor politice în asigurarea reprezentării minorităților etnice

Recunoscând rolul prevederilor legale speciale în favoarea minorităților etnice, mulți politicieni și chiar lideri de partide conștientizează rolul pe care îl pot juca partidele politice în asigurarea caracterului incluziv al forurilor legislative. Chiar și în absența unor dispoziții speciale în legile electorale, partidele pot să recruteze și să promoveze pe listele de candidați reprezentanți ai minorităților etnice. Acest lucru însă, presupune adoptarea unui angajament și alocarea de resurse pentru dialogul cu minoritățile etnice, precum și pentru pregătirea candidaților provenind din aceste comunități pentru funcții politice.

Problema sub-reprezentării grupurilor etnice în forurile legislative este una dezbătută la nivel global. Un studiu realizat de Inter-Parliamentary Union (IPU) și United Nations Development Program (UNDP) în 2010⁵ a abordat acest subiect. O sută treizeci și doi de parlamentari din 48 de țări de pe toate continentele au răspuns într-un sondaj realizat în cadrul acestui studiu (65% dintre ei identificându-se ca parte a populației majoritare, iar 35%, ca reprezentanți ai unor grupuri etnice minoritare), iar răspunsurile lor arată că:

- mai mult de 45% dintre ei consideră că grupurile minoritare nu sunt bine sau nu sunt deloc reprezentate;
- doar 20% dintre ei consideră că minoritățile etnice sunt foarte bine reprezentate;
- 30% consideră că minoritățile sunt corect reprezentate.

Când eșantionul este limitat doar la cei care sunt membri ai unor minorități / grupuri etnice, cota celor care consideră că acestea nu sunt bine sau nu sunt bine sau nu sunt deloc reprezentate se ridică la 60%.

Cât privește situația din Europa, datele arată că, în multe țări, preocuparea liderilor politici și a partidelor lor pentru promovarea, în rândul parlamentarilor, a reprezentanților minorităților naționale este în creștere. Este evident că, în ciuda retoricii anti-imigranți - și mai ales anti-musulmani, prezentă uneori în dezbaterile publice, în țări precum Franța, Germania sau Marea Britanie, partidele politice recunosc că trebuie să-și lărgească atracția pentru a ajunge la minoritarii etnici (mulți dintre ei, imigranți) și a reprezenta această nouă diversitate. Realitatea arată, de asemenea, că promovarea candidaților provenind din rândul minorităților poate duce, nu numai la creșterea atracției pe care partidele care fac acest lucru o pot avea pentru alegătorii minorități, dar și la creșterea ratei de participare la vot a acestora.

Ce-i drept, în aceste țări (menționate mai sus), procentul de parlamentari aleși provenind din rândul minorităților etnice (după ce au fost desemnați candidați de către partide „clasice”) este departe de a reflecta ponderea minorităților respective la nivelul populației.

În schimb, Olanda - o altă fostă putere colonială, pare a avea o situație mai bună din acest punct de vedere: peste 10% dintre parlamentarii săi sunt de origine «non-occidentală» (proveniți din fostele colonii sau din rândul imigranților de alte naționalități), iar acest lucru se datorează aproape în exclusivitate politicii de recrutare a candidaților practicat de majoritatea partidelor politice. Însă și despre Olanda se poate spune că reprezentarea politică a diferitor minorități naționale este inegală.

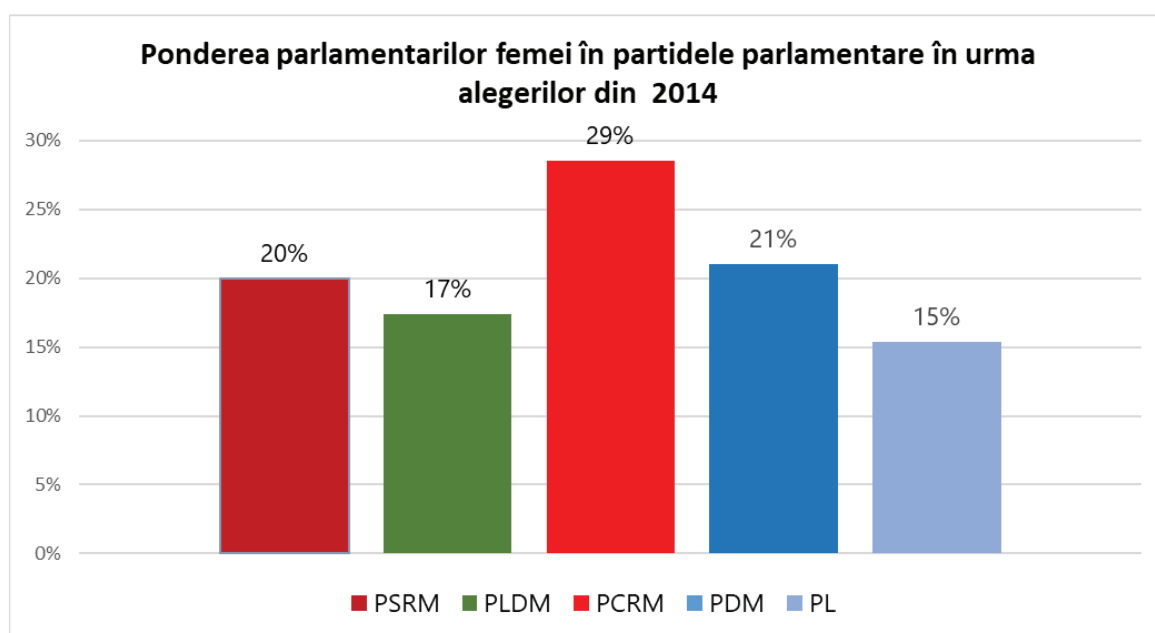
⁵ <http://archive.ipu.org/splz-e/Chiapas10/overview.pdf>

4. Regulamente interne și practici ale partidelor politice din Republica Moldova cu privire la promovarea în activitatea politică a persoanelor provenind din grupurile sub-reprezentate

4.1. Practicile partidelor politice în promovarea candidaților femei

Până în anul 2016, nu exista nici o regulă legiferată care să asigure un anumit procent minim de femei pe listele de candidați ale partidelor politice. Așadar, procentul de 21% de femei în Parlamentul Republicii Moldova în actuală legislatură (2014-2018) este exclusiv rezultatul politicilor interne ale partidelor politice parlamentare cu privire la desemnarea candidaților.

Situația privind numărul/procentul de femei alese pe lista fiecăruia dintre cele cinci partide care au intrat în Parlament în 2014 (la ultimele alegeri) este reflectată în graficele de mai jos:



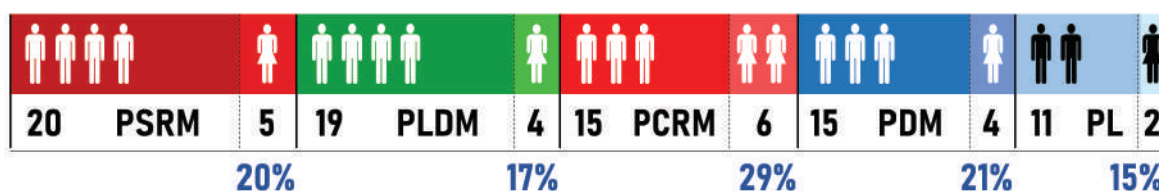
FEMEI: 21

21%



BĂRBAȚI: 80

79%



Deși din aceste grafice nu putem deduce câte femei au fost, în total, pe lista fiecăruia dintre aceste cinci partide, cifrele sunt relevante pentru politica acestor partide de a plasa candidați femei pe locuri eligibile pe listele de candidați.

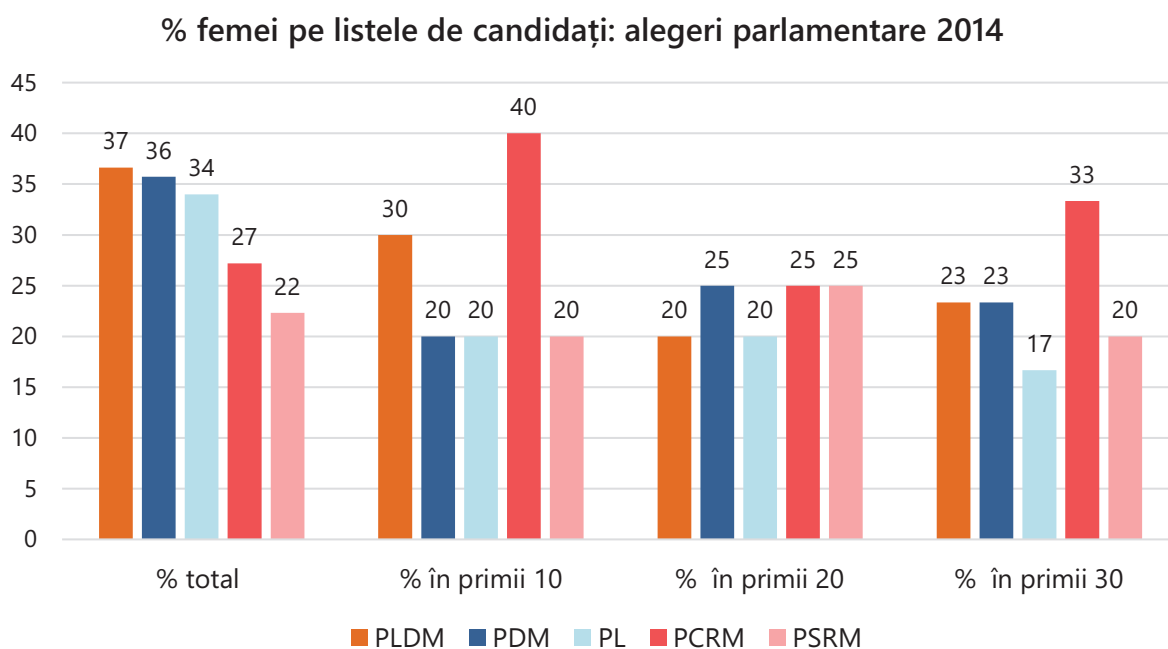
Așadar, cel mai mare procent de femei intrate în Parlament îl regăsim la PCRM - 29%. Pe locul al doilea s-a situat PDM cu 21%, pe al treilea, PSRM cu 20%, pe al patrulea, PLDM cu 17%, iar pe locul cinci a fost PL, cu 15%.

Dintre toate aceste cinci partide, PLDM și PL sunt singurele care, la momentul desfășurării alegerilor din 2014, aveau prevăzute cote de gen în statut. Iată care erau prevederile statutare în vigoare la acel moment:

Statut PLDM (forma adoptată în 2011): „1.9. Partidul pledează pentru oportunități egale pentru ambele genuri, promovând în proporție de cel puțin 30 la sută reprezentarea în organele de conducere a componenței de femei și bărbați precum și în listele de candidați pentru funcții electivă.”

Statut PL (forma adoptată în septembrie 2014): „Art. 11 În vederea contribuției la asigurarea egalității de șanse între membrii partidului, femei și bărbați, privind implicarea în activitatea publică și politică, Partidul Liberal adoptă sistemul ponderii de participare a unuia dintre genuri la o cotă de minimum 30% în fiecare din domeniile sale de activitate și garantează accesul egal al femeilor și bărbaților în organele de conducere și pe listele electorale. Sistemul ponderii de participare a unuia dintre genuri la o cotă de minimum 30% se va aplica în baza competenței și a competiției deschise”.

Aceste două partide și-au respectat prevederile incluse în statute și, cu toate acestea, procentul de femei alese în Parlament pe listele lor a fost cel mai scăzut între toate cele cinci partide parlamentare și foarte departe de cota de 30% asumată prin statutele lor. Pentru a ne explica acest lucru, este suficient să analizăm structura listelor de candidați din punct de vedere al plasamentului reprezentanților celor două sexe. În graficul de mai jos este înfățișat, pentru fiecare dintre cele cinci partide parlamentare, procentul de femei pe lista de candidați, procentul de femei în primii 10 candidați, în primii 20, respectiv în primii 30 de candidați.



În acest grafic se observă că PLDM și PL și-au respectat prevederile statutare de a desemna candidați femei în proporție de cel puțin 30% din total - 37% în cazul PLDM și 34%, PL.

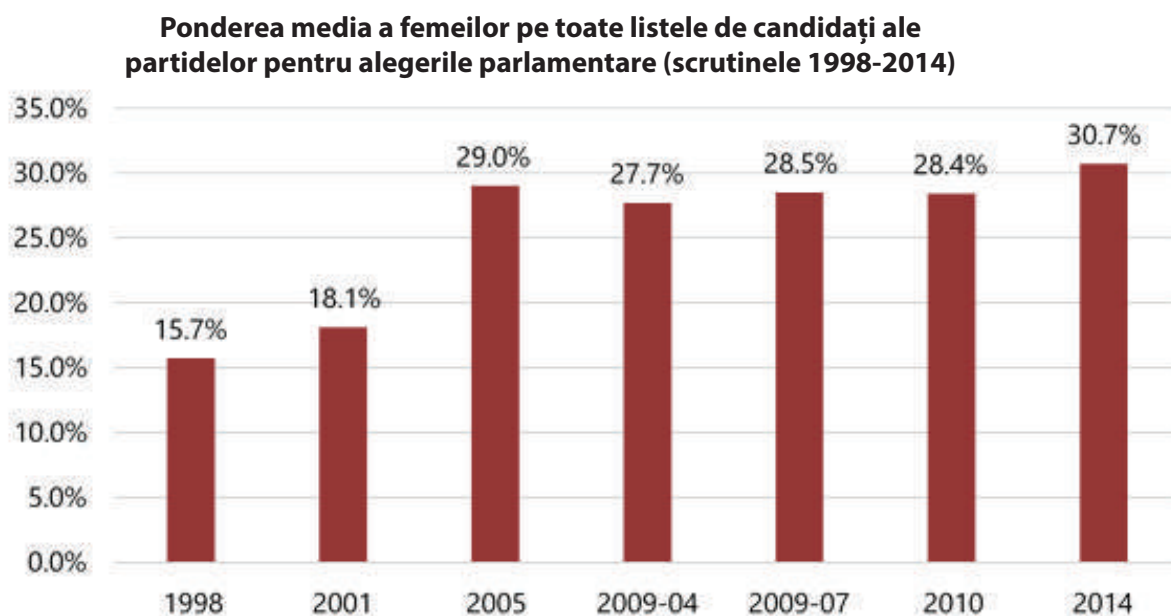
Dacă privim însă, procentul de femei între primii 10 candidați, lucrurile diferă în mod semnificativ: la PLDM avem 30% (încă în limita prevăzută de statut, dar mult mai puțin decât la totalul listei), la PL, 20%, în timp ce la PCRМ observăm că 40% dintre primii 10 candidați au fost femei. Lucrurile stau oarecum asemănător și dacă luăm în considerare primii 20 de candidați, respectiv, primii 30. Așa se explică faptul că, în final, între deputații PLDM și cei ai PL, aleși, doar 17%, respectiv 15% au fost femei, în vreme ce, la PCRМ procentul de femei din totalul deputaților aleși a fost de 29%.

Aceste date confirmă faptul că, în absența unor reguli suplimentare legate de modul de dispunere a candidaților bărbați și femei pe liste, simpla stabilire a unui prag minim de reprezentare pentru fiecare dintre cele două sexe nu poate să ducă la atingerea dezideratului asumat.

Între timp, mai precis în 2016, **PLDM și-a modificat statutul**, în prezent conținând următoarea prevedere: „*Capitolul II. Principiile de activitate ale partidului: (5) Partidul pledează pentru oportunități egale pentru ambele genuri, promovând reprezentarea femeilor în proporție de cel puțin 40 la suta în organele de conducere, precum și în listele de candidați pentru funcții electivă*”.

Așadar, cota de gen a fost ridicată la 40%, însă fără a fi adăugată vreo altă regulă.

Mai este interesant de analizat și modul în care a evoluat, în timp, procentul femeilor pe toate listele de candidați ale partidelor politice, lucru reflectat în graficul de mai jos:



Sursă: Comisia Electorală Centrală

4.2. Practicile partidelor politice în promovarea candidaților provenind din minoritățile etnice

Discuția cu privire la reprezentare minorităților etnice din Moldova în viața politică comportă o serie de dificultăți. În primul rând, nu există nici un fel de date structurate referitoare la acest aspect. În raportul asupra alegerilor parlamentare din 2014, Misiunea de Observare a Alegerilor din partea OSCE / BIDDО observa că: „Majoritatea concurenților

a susținut că au reprezentanți ai diferitor grupuri etnice pe listele lor de candidați, reflectând astfel componența variată a societății. Cu toate acestea, aceste date nu au fost oferite MOA OSCE/BIDDO. Administrația electorală, de asemenea, nu colectează date dezagregate privind etnia candidaților pentru a permite o analiză a minorităților. Un număr limitat de candidați ai minorităților a fost inclus pe liste, însă plasați preponderent pe poziții inferioare”.

Un alt element de dificultate pentru discuția pe marginea acestui subiect este dat de faptul că practic, este imposibil de stabilit structura etnică a Parlamentului de la Chișinău - în întregul său și a fiecărui grup parlamentar în parte. Spre exemplu, la ultimul recensământ, realizat în 2014, 6,5% dintre cetățenii Moldovei s-au declarat de naționalitate ucraineană, în vreme ce doar 3,8% s-au declarat vorbitori nativi de ucraineană. De asemenea, 4% dintre cetățeni s-au declarat de naționalitate rusă, însă procentul celor care au declarat că limba maternă este rusa este de 9,4%. De aceea, identificarea naționalității fiecărui parlamentar se poate face exclusiv pe baza modului în care parlamentarul se consideră a fi de o naționalitate sau alta, iar până în prezent nu a făcut nimeni așa ceva.

Dincolo de aceste observații, caracterul multietnic al Parlamentului de la Chișinău nu poate fi pus în discuție, chiar dacă nu se poate aprecia ponderea fiecărei minorități etnice în componența sa.

În ciuda acestui fapt însă, există reprezentanți ai minorităților naționale - fie ei lideri de organizații neguvernamentale ale acelor minorități sau chiar persoane ocupând anumite poziții în structurile statului, care reclamă faptul că minoritățile etnice nu sunt, de fapt, reprezentate în Parlament - poziție exprimată în special de reprezentanți ai ucrainenilor, găgăuzilor și romilor. Chiar și în cazuri în care există membri ai unei minorități etnice printre parlamentari, reprezentanți ai etniei respective se plâng de faptul că acei parlamentari promovează interesele partidelor care i-au pus pe listele de candidați, nicidecum nu pe cele ale minorităților din care provin. Trebuie reținut că astfel de afirmații se fac în contextul în care legislația electorală și cea care reglementează înființarea și activitatea partidelor politice fac aproape imposibilă apariția, în Parlament, a unor partide ale minorităților etnice.

4.3. Politicile partidelor politice de promovare a diferitor categorii sub-reprezentate prin alte mijloace decât cotele electorale

Preocupările partidelor politice de promovare a grupurilor sub-reprezentate în viața politică nu trebuie apreciate doar prin prisma regulilor interne, pe care le au sau nu, privind desemnarea de candidați din rândul acelor grupuri. Pe lângă promovarea pe listele de candidați, politicile privind femeile, minoritățile etnice, persoanele cu dizabilități, tinerii etc. mai pot lua o sumedenie de forme.

Structurile de partid - existența sau inexistența structurilor special dedicate acestor grupuri - reflectă, într-o bună măsură, preocupările pentru promovarea acestora. Tabelul următor reflectă situația la acest moment, din acest punct de vedere:

	Organizație de femei	Organizație de tineret	Organizație persoane cu dizabilități	Cotă candidați femei	Altele
PSRM	Nu ⁶	Nu	Nu	Nu	Nu
PLDM	Da	Da	Nu	Da	Nu
PCRM	Nu	Da ⁷	Nu	Nu	Nu
PDM	Da	Da	Nu	Nu	Organizație de seniori
PL	Da	Da	Nu	Da	Nu
PAS	Da*	Da*	Nu	Nu	Nu
PPDA	Da	Da	Nu	Nu	Organizație de seniori și diaspora
PN	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu

Un alt element important care reflectă poziția partidelor cu privire la promovarea grupurilor sub-representate în viața politică și viața publică îl reprezintă **platformele-program**. Iată câteva prevederi extrase din astfel de documente:

PLDM

- Referitor la promovarea femeilor: „*PLDM consideră că femeile joacă un rol important pentru viitorului Republicii Moldova. Egalitatea de șanse pentru femei este o prioritate, de aceea ne-am angajat să încurajăm participarea femeilor în afaceri și în sistemul legislativ. Pentru o mai mare reprezentare în cadrul organizațiilor politice și publice, guvernul planifică să crească până la 20% numărul femeilor în poliție. PLDM se angajează să creeze un cadru legal care să protejeze drepturile femeilor...*”
- Referitor la promovarea tinerilor: „*Tinerii sunt viitorul Republicii Moldova. Liberal-democrații se angajează să asigure accesul tinerilor la educație, informare și restul oportunităților pe care aceștia le merită. Moldova poate fi la fel de puternică ca și următoarea sa generație de lideri. Încurajăm participarea activă a tinerilor în viața socială, pentru că vocea tinerilor precum cei din TLDM este importantă și trebuie auzită.*”

PCRM

- În privința drepturilor minorităților etnice: „*Educația civică în țara noastră trebuie să se bazeze pe respectarea drepturilor, istoriei și a tradițiilor tuturor etniilor; vom anula actele normative, adoptate de către guvernarea coaliției, care îngăduiesc drepturile etniilor ce locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova*”; „*Minoritățile naționale vor fi prezente în toate domeniile de administrare a statului*”; „*Raionul Taraclia va obține statut de raion național-cultural, întru conservarea și garantarea autenticității naționale, a limbii, tradițiilor și culturii bulgarilor*”.

⁶ Deși nu sunt prevăzute în statut, există.

⁷ Deși din punct de vedere juridic Uniunea Tineretului Comunist din Moldova este asociație obștească de sine stătătoare - în fapt are o colaborare foarte strânsă cu PCRM, inclusiv în promovarea tinerilor pe listele de candidați ale partidului.

- Pe de altă parte însă, tot în platforma-program a PCRM se prevede că: *„PCRM va abroga legea rușinoasă cu privire la egalitatea șanselor și nu va admite degradarea morală a națiunii, subminarea tradițiilor creștine multisekulare și atacuri asupra Bisericii Ortodoxe”.*

PDM

- În privința promovării femeilor: *“Art. 71 c) organizarea acțiunilor în scopul promovării femeilor în structurile de decizie ale PDM și asumării responsabilității și demnității publice; d) asigurarea participării paritare a membrilor Organizației de Femei în structurile PDM la toate nivelele; e) implicarea femeilor în inițierea și implementarea programelor și proiectelor care să contribuie la îmbunătățirea situației femeii în comunitate”.*
- În privința promovării tinerilor: *“Art. 72 (1) Pentru stimularea participării tineretului în viața socială, culturală și politică, în cadrul PDM se constituie și funcționează Organizația de Tineret a PDM, denumită prescurtat TD - Tineretul Democrat, căreia îi revine principala responsabilitate a activității politice a PDM în domeniul politicilor de tineret. Art. 73 Organizația de Tineret a PDM urmărește, cu prioritate, următoarele obiective: d) organizarea acțiunilor de formare și perfecționare profesională a tinerilor membri ai PDM în vederea promovării acestora în structurile de decizie ale PDM și a asumării unor responsabilități și demnități publice”.*

PL

- În privința promovării tinerilor: *„Prioritatea PL este implicarea tinerilor în viața publică și realizarea schimbării prin promovarea lor. În condițiile tranziției spre o nouă etapă politică în Republica Moldova, PL va contribui la formarea unei noi generații de politicieni. PL va încuraja autoritățile publice și sfera privată în aplicarea unor politici cu impact în rândul tinerilor. (...) PL are următoarele obiective: promovarea cetățeniei active, a incluziunii sociale și a solidarității în rândul tuturor tinerilor; recunoașterea tinerilor drept o resursă a societății și promovarea dreptului tinerilor de a participa la elaborarea politicilor care îi vizează, prin intermediul unui dialog continuu și structurat cu tinerii și cu organizațiile de tineret; încurajarea implicării tinerilor în viața publică, inclusiv în cea politică, și promovarea lor în funcțiile executive ale PL”;*
- În domeniul relațiilor interetnice: *„PL promovează o politică europeană, liberală, față de toate grupurile etnice care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova. Protejarea drepturilor minorităților naționale, în armonie cu populația românească a statului, este o prioritate a PL. Partidul Liberal consideră că politica statului și atitudinea populației românești majoritare față de grupurile etnice din Republica Moldova nu poate fi decât una europeană, democratică și tolerantă, garantându-le și asigurându-le condiții adecvate de incluziune socială [...]”.*

Este de menționat că în cazul celorlalte partide incluse în studiu platformele-program conțin doar prevederi referitoare la asigurarea respectării drepturilor (la educație, sănătate și bunăstare, economice, politice, electorale etc.) pentru toți cetățenii Republicii, fără nici un fel de discriminare, fără însă, a se face referire la politici care să vină, în mod deosebit, în sprijinul femeilor, minorităților etnice sau lingvistice, persoanelor cu dizabilități, tinerilor etc.

5. Recomandări adresate partidelor politice pentru sporirea participării grupurilor sub-representate, la viața politică

Chiar dacă membrii Parlamentului au asigurat, prin noua formă a Codului Electoral pe care au votat-o în 2017, o serie de facilități menite să înlesnească accesul femeilor în Parlament, partidele politice ar putea face, prin regulile pe care și le asumă cu privire la desemnarea candidaților, mult mai mult în sprijinul promovării femeilor decât standardele minime pe care le impune legea. Ne referim, în primul rând, la faptul că textul legii prevede un procent minim de 40% de candidați reprezentând fiecare din cele două sexe, pe orice listă de candidați, însă fără a impune nici o regulă privind ordinea în care trebuie să se găsească respectivii candidați. Ori o astfel de regulă ar putea fi asumată de fiecare partid în parte în cadrul regulilor interne. De asemenea, legea nu impune un anumit procent de femei (sau de bărbați) pentru candidaturile în circumscripții uninominale, ci doar încurajează respectarea cotei de 40% și pentru aceste candidaturi printr-un bonus financiar oferit partidelor care îl respectă. Și sub acest aspect, partidele pot face mult mai mult decât îi obligă sau le oferă legea.

Cu atât mai mult, în cazul reprezentării minorităților etnice, a persoanelor cu dizabilități sau a tinerilor - pentru care legea nu prevede nici un fel de facilități, partidele politice pot face foarte mult pentru îmbunătățirea stării de lucruri, adoptând politici clare de promovare a candidaților provenind din aceste categorii.

În cele ce urmează, sunt prezentate o serie de recomandări pentru partidele politice din Moldova, în vederea îmbunătățirii prezenței în Parlament a grupurilor sub-representate.

5.1. În privința reprezentării femeilor

În primul rând, este de menționat faptul că în 2014 **OSCE/ODIHR a lansat un manual ce cuprinde o serie de recomandări referitoare la promovarea femeilor** în structurile interne ale partidelor politice: „*Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties*”⁸. Unele dintre aceste recomandări - cele referitoare la instituționalizarea principiului egalității de gen în structurile și practicile partidelor politice - sunt însoțite de realizatorii acestui studiu și prezentate în cele ce urmează sub titlul de recomandări pentru partidele politice din Moldova:

Adoptarea unor reguli care să asigure prezența femeilor în structurile de decizie ale partidului.

Manualul OSCE/ODIHR cuprinde și o serie de exemple în acest sens. Primul dintre ele se referă la o regulă care funcționează în cadrul Partidului Laburist din Marea Britanie și care stabilește că unul dintre cei trei lideri ai membrilor Parlamentului prezenți în Comitetul Executiv Național al Partidului, trebuie să fie femeie. Un alt exemplu este cel al Uniunii Democrat-Creștine din Germania care are ca regulă că femeile trebuie să ocupe cel puțin o treime (33%) din pozițiile din orice for de conducere, iar dacă, în urma alegerilor (interne) nu se ajunge la acest procent, alegerile se repetă. În fine, este dat ca exemplu și Partidul Verzilor din Germania, partid condus de doi co-președinți care trebuie să fie, în mod obligatoriu, un bărbat și o femeie.

⁸ <https://www.osce.org/odhr/120877>

Este interesant și important de subliniat faptul că manualul OSCE/ODIHR face referire și la două partide din Moldova care încurajează prezența femeilor în proporție de 30% în structurile de conducere la toate nivelele: PLDM și PDM.

Un alt exemplu care poate fi dat cu privire la această recomandare este cel al Partidului Social-Democrat din România care, la ultimul congres (aprilie 2018), a luat hotărârea ca vicepreședinții partidului (în număr de 16) să fie jumătate femei, jumătate bărbați și să fie aleși în baza unui sistem prin care - din fiecare din cele opt regiuni de dezvoltare ale României - să fie aleși o femeie și un bărbat.

Adoptarea unor reguli care să asigure reprezentarea femeilor în procesele decizionale.

Deși poate părea același lucru cu recomandarea de mai sus, este vorba de lucruri diferite. Această recomandare se referă la asigurarea prezenței femeilor în activități decizionale, cum ar fi congresele, conferințele, adunările generale, etc. Și aici este dat exemplul Partidului Laburist din Marea Britanie unde funcționează o regulă conform căreia, pentru participarea la congresul/conferința partidului, orice organizație afiliată trebuie să aibă în delegație un număr de femei proporțional cu ponderea pe care femeile o ocupă în întreaga organizație.

Adoptarea unor coduri de conduită incluzând problematica de gen în cadrul partidelor.

Astfel de coduri ar descuraja și chiar elimina atitudinile și comportamentele discriminatorii și jignitoare la adresa femeilor. Totodată, se mai arată în manual, astfel de coduri de conduită ar putea *„să ridice gradul de profesionalism în politică prin evidențierea unor standarde minime de comportament și respect între membrii partidului, în dezbaterile politice din cadrul partidului, în parlament sau în alte foruri alese, precum și în public”*.

De asemenea, se mai arată că *„nevoia de coduri de conduită care să contureze în mod clar normele de comportament în raport cu standardele de gen este demonstrată de numeroasele incidente din unele parlamente ale țărilor membre OSCE, unde femeile-parlamentar au fost abuzate sau umilite”*.

Încurajarea înființării sau a întăririi rolului pe care îl joacă organizațiile de femei în cadrul partidelor politice.

Acestea pot juca un rol-cheie în promovarea femeilor în politică, în dezvoltarea abilităților de conducere în rândul femeilor și sprijinirea selectării de potențiali noi membri și candidați din rândul femeilor, precum și în furnizarea de resurse și/sau sprijin pentru femeile aflate în deja în funcții publice.

Structurile (organizațiile) de femei pot fi de asemenea mobilizate pentru a oferi expertiză liderilor de partid cu privire la modul de introducere a mai multor practici favorabile egalității și echității de gen. În plus, aceste structuri pot fi folosite pentru a formula poziții și mesaje ale partidului pe chestiuni legate de drepturile și interesele femeilor, pentru a efectua cercetări pe teme importante pentru alegătorii femei și pentru a ajuta liderii de partide să dezvolte platforme care să se adreseze și alegătorilor de sex feminin.

Asigurarea participării organizațiilor de femei ale partidelor în forurile și procesele decizionale.

O modalitate de a preveni marginalizarea organizațiilor de femei din cadrul partidelor este aceea de a asigura participarea acestor organizații în forurile și procesele decizionale. Statutele și regulamentele interne ale partidelor politice ar putea prevedea, spre exemplu, rezervarea unui număr de poziții de conducere la diferite nivele unor reprezentante ale organizațiilor de femei, alese/desemnate de către aceste organizații.

În al doilea rând, trebuie menționat că **Misiunea OSCE/BIDDO de observare a alegerilor parlamentare din 2014** a inclus, în raportul pe care l-a făcut public, următoarea observație:

„Conform obligațiilor și practicilor internaționale în vederea promovării egalității de gen, partidele politice trebuie să întreprindă eforturi mai mari pentru a include femei pe listele de candidați, inclusiv pe poziții câștigătoare”.

Recomandările autorilor prezentului studiu sunt convergente cu această observație și pot fi private ca soluții de punere în practică a ceea ce recomandă OSCE/BIDDO. Acestea sunt prezentate în cele ce urmează.

- a) Adoptarea unor reguli de **plasare a candidaților pe liste prin alternarea femeilor cu bărbații** („principiul fermoarului”), astfel încât procentul de 40% al sexului sub-reprezentat să fie uniform distribuit pe toată lista (și nu concentrate în partea de jos a listei). O astfel de practică ar asigura cu adevărat o reprezentare echitabilă a femeilor în Parlament.

Recomandăm introducerea, în documentele interne ale partidelor privind stabilirea listelor de candidați, a următoarei prevederi: *„Candidații reprezentând cele două sexe vor fi poziționați pe listă, astfel încât să nu existe mai mult de doi candidați consecutivi reprezentând același sex”.*

- b) Stabilirea, în cadrul regulilor interne ale partidului, a unui **procent minim de candidați în circumscripțiile uninominale pentru fiecare dintre cele două sexe**.

Recomandăm introducerea, în documentele interne ale partidelor, a următoarei prevederi: *„În desemnarea candidaților în circumscripțiile uninominale, se va asigura, pentru fiecare dintre cele două sexe, un număr minim de 21 de candidați”.*

Chiar dacă, de multe ori, conducerile partidelor invoca necesitatea ca într-o circumscripție electorală candidatul nominalizat să fie cel mai competent reprezentant/membru al partidului în circumscripția respectivă, nu există argumente serioase împotriva ideii de a satisface deopotrivă această cerință și regula numărului minim de candidați femei, mai ales dacă se dă curs și recomandărilor de mai sus, referitoare la eforturile de promovare a femeilor în politică și în structurilor de partid.

- c) Regulile ar trebui **incluse în documentele oficiale ale partidului** (de ex: statut, regulament intern etc.) și ar trebui asigurată transparența lor (prin publicarea în media, pe site-urile proprii etc.).

Transparența regulilor privitoare la asigurarea reprezentării echitabile a femeilor în alegeri aduce partidelor politice cel puțin două avantaje: 1) le face mai atractive pentru electoratul de gen feminin, dar și pentru toți cei care susțin promovarea femeilor în politică; 2) le face mai credibile, oferind alegătorilor posibilitatea de a aprecia în ce măsură partidele respectă principiile pe care le enunță în public.

5.2. Referitor la promovarea minorităților etnice

În condițiile în care Codul Electoral și Legea partidelor politice rămân în forma actuală - limitând drastic posibilitatea ca un partid reprezentând o minoritate etnică să ajungă să intre în Parlament, partidele politice și-ar putea îmbunătăți vizibilitatea și popularitatea la nivelul unor minorități etnice dacă ar stabili, ca regulă internă, recrutarea unui număr de candidați din rândul minorităților respective, care să ocupe, în rândul tuturor candidaților, aproximativ aceeași pondere pe care minoritatea o are la nivelul populației. De asemenea, reguli care să asigure prezența candidaților reprezentând minoritățile etnice, pe locuri eligibile pe listă, ar fi necesare, astfel încât să fie asigurate șansele acestor candidați de a fi aleși.

Legat de acest aspect, amintim faptul că Misiunea de Observare a Alegerilor OSCE/BIDDO a menționat, în raportul pe marginea alegerilor din 2014, următoarele:

„Majoritatea concurenților au declarat că au inclus reprezentanți ai diferitor grupuri etnice pe listele de candidați. Ei însă nu au oferit astfel de date MOA OSCE/BIDDO pentru a permite verificarea acestora”.

„Administrația electorală de asemenea nu colectează date dezagregate privind etnia candidaților pentru a permite o analiză a minorităților. Un număr limitat de candidați ai minorităților a fost inclus pe liste, însă plasați preponderent pe poziții inferioare”.

În același Raport, se regăsește următoarea recomandare:

„Partidele politice ar putea examina modalități de a identifica reprezentanți ai minorităților, în special femei, prin intermediul dialogului cu comunitățile locale. Partidele politice ar putea promova numiri din partea minorităților naționale pe poziții câștigătoare pe listele de candidați și să încurajeze participarea acestora în structurile de partid”.

Pe de altă parte, având în vedere problematica destul de complexă a situației minorităților etnice și lingvistice în Republica Moldova, inclusiv modul în care acestea se poziționează vis-a-vis de chestiunea orientării țării în plan regional și internațional și ținând cont de faptul că partidele politice au (și au dreptul să aibă) propriile viziuni și politici legate de astfel de chestiuni, considerăm că o abordare tranșantă legată de subiectul promovării minorităților etnice și lingvistice în structurile de conducere și pe listele de candidați ale partidelor nu este recomandabilă.

5.3. Referitor la participarea în alegeri a persoanelor cu dizabilități și a altor grupuri sub-representate

În privința persoanelor cu dizabilități, partidele politice ar trebui să aibă în vedere faptul că această comunitate, care reprezintă câteva procente la nivelul societății, în orice țară, nu are nici o șansă de a-i fi promovate și apărate interesele în Parlament, dacă reprezentanți

ai ei nu sunt propuși pe listele de candidați ai partidelor, pe locuri eligibile. Recomandarea ar fi, pentru fiecare partid politic, **să aibă în vedere cel puțin un candidat din rândul persoanelor cu dizabilități**, provenind de preferință din rândul activiștilor acestei comunități - al celor care au experiență și expertiză legate de politicile publice în sprijinul acestor persoane și de promovarea acestora.

Pentru ca o astfel de recomandare să poată fi pusă în practică, ar fi firesc ca partidele politice să aibă un dialog constant cu organizațiile sau activiștii care reprezintă persoanele cu dizabilități.

La posibilitatea pe care alegătorii cu dizabilități o au de a cere asistența unei alte persoane atunci când votează, poate fi adăugată măsura adaptării, de către partidele politice, a materialelor electorale - liste de candidați, prezentarea candidaților, prezentarea procedurii de vot etc. - la nevoile persoanelor cu deficiențe de vedere, astfel încât să le fie accesibile și acestora.

Pentru acești alegători, poate fi avută în vedere editarea unor materiale informative, pe care alegătorul să le consulte înainte de ziua alegerilor, utilizându-se caractere foarte mari.

6. Bibliografie

Constituția Republicii Moldova.

Codul Electoral al Republicii Moldova.

Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948).

Convenția Internațională cu Privire la Drepturile Politice și Civile (1966).

Convenția Privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor (CEDAW, 1979).

Convenția Privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (CDPD, 2006).

Declarația ONU privind Drepturile Minorităților (naționale, etnice, lingvistice și religioase) / „*United Nations Declaration on Minority Rights*” (UNDMR).

Convenția Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale (a Consiliului Europei) / „*Framework Convention on National Minorities*” (FCNM, 1994).

Documentul OSCE de la Copenhaga (1990).

Rezoluția 2111 din 2016 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

Declarația interpretativă (revizuită) a Codului bunelor practici în materie electorală a participării persoanelor cu dizabilități la alegeri, adoptată de Consiliul pentru Alegeri Democratice și de Comisia de la Veneția (2011).

Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties, OSCE/ODIHR, 2014.

„*Egalitatea de gen în procesele electorale din Republica Moldova*”, Chișinău, 2016: Comisia Electorală Centrală, Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral, PNUD Moldova și UN Women Moldova.

„*Participarea femeilor la alegerile Parlamentului Republicii Moldova din 30 noiembrie 2014*”, Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova, Chișinău.

„*Mecanisme eficiente de incluziune a persoanelor cu dizabilități în procesul electoral*”, Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova, Chișinău, 2016.

„*Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme*”, Igor Munteanu, Editura Cartier, Chișinău, 2010.

Gender Quota Database - International IDEA (<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/86/35>).

Platforma e-Democracy a Asociației pentru Democrație Participativă ADEPT (<http://www.e-democracy.md/adept/>).

„*The Representation of Minorities and Indigenous Peoples in Parliament*”, Dr. Oleh Protsyk, IPU and UNDP, 2010.

„*Ethnic Quotas and Ethnic Representation Worldwide*”, Karen Bird, McMaster University, Canada, 2014.

Raportul final de observare a alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014 al Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDD.

Situri web ale partidelor politice din Republica Moldova:

- Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM) <http://socialistii.md>
- Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM) <http://www.pldm.md>
- Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM): www.pcrm.md
- Partidul Democrat din Moldova (PDM): www.pdm.md
- Partidul Liberal (PL): www.pl.md
- Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS): <http://unpaspentru.md>
- Partidul Nostru (PN) <http://pnru.md>
- Platforma „Demnitate și Adevăr” (PPPDA): www.platformada.md



Strategicus Consulting SRL

17, Alexandrina St., sector 1, 011441 Bucharest, Romania
+40 21 2230615 | office@strategicus.ro | www.strategicus.ro

