

Cotele de Reprezentare: Cazul Moldovei

Cauze, Mituri și Opțiuni de Implementare

Acest material/publicație este realizat de către Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare cu suportul Fundației Pontis, în cadrul proiectului "Slovacia și viitorul European al Moldovei", implementat de către Fundația Pontis în parteneriat cu Fundația Est-Europeană, din resursele acordate de către **Agencia Slovacă pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională/SlovakAid**. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Pontis, Fundației Est-Europene sau Agenției Slovace pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională/SlovakAid.

Cuprins

Sumar Executiv	4
Avem un grav deficit al reprezentării.....	5
De ce a ajuns timpul cotelor minime de reprezentare?	7
<i>Mitul 1: „Avem nevoie de mai mult timp”.....</i>	<i>7</i>
<i>Mitul 2: „Am ajuns deja la pragul de 30%!”</i>	<i>7</i>
<i>Mitul 3: „Vina este a electoratului și a femeilor!”</i>	<i>9</i>
Prezența femeilor în primul plan decizional: percepții și acceptare	13
Oportunitatea de implementare a sistemelor de cote în Moldova	16
Cît de mare trebuie să fie cota de participare?.....	17
Sistemul de cote trebuie să prevadă și sistem de plasament/ poziționare în cadrul listei	17
Sistemul de cote trebuie să prevadă sancțiuni	19
Opțiunile de Implementare	21

Lista tabelelor și graficelor

Tabel 1 : Nivelul de reprezentare a femeilor în Parlamentul Republicii Moldova 1990-2010	5
Tabel 2: Reprezentarea femeilor în cadrul Administrației Publice Locale din Moldova 2003-2011	16
Tabel 3. Reprezentarea pe regiuni a implementării cotei legislative în țările membre OSCE.....	16
Tabel 4. Reprezentarea pe regiuni a implementării cotei legislative în țările membre OSCE.....	17
Tabel 5. Simulări ale impactului neintroducerii prevederilor de plasament.	18
Tabel 6. Sancțiuni în cazul nerespectării cotelor legislative	20
Tabel 7 Sinteza opțiunilor cu privire la implementarea cotelor	21

Grafic 1: Media pe regiuni a nivelului de reprezentare a femeilor în organele legislative naționale.....	6
Grafic 2 Componenta de gen a listelor candidaților la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova (scrutinele 1998- 2010)	7
Grafic 3: Poziționarea femeilor pe listele de candidați pe decile (scrutinele 1998- 2010).....	8
Grafic 4: Poziționarea femeilor pe listele de candidați pe decile (Alegerilor Locale 2011)	8
Grafic 5: Pierderile de gen în cazul alegerilor primarilor. Alegerile Locale 2007.....	10
Grafic 6. Pierderile de gen în cazul alegerilor consilierilor locali și raionali. Alegerile Locale 2007	11
Grafic 7. Dinamica pierderilor de gen	11
Grafic 8. Ponderea femeilor candidate la funcția de primar. Alegerile locale 2011.....	12
Grafic 9 Opțiunile respondenților pentru sporirea numărului de femei în funcțiile de conducere	13
Grafic 10 Opțiunile respondenților pentru introducerea obligativității cotei electorale	14
Grafic 11 Opțiunile respondenților pentru dimensiunea procentuală a cotei.....	15

Sumar Executiv

(1) În septembrie 2010, un grup de deputați au elaborat un proiect de lege care prevede modificarea Codului Electoral prin introducerea unei cote obligatorii de minim 30% pentru reprezentanții celor două categorii de sex în listele de candidați pentru fiecare tip de alegeri. Deși proiectul a fost avizat pozitiv de către Guvern acesta nu a fost deocamdată examinat și supus adoptării de către Parlament.

(2) Acest lucru este regretabil deoarece, în pofida faptului că reprezentarea femeilor în organele electivă a crescut, rata de prezență a femeilor în Parlamentul Moldovei este mai mică decât media statelor membre ale Uniunii Europene, statelor membre OSCE și media globală.

(3) În ultimii ani, pe parcursul celor 4 scrutine parlamentare și 2 scrutine locale, ponderea femeilor în rândul candidaților nu a înregistrat creșteri semnificative. Ponderea femeilor candidați în alegerile din 2005 era de 29%, iar în 2010 aceasta a constituit 28,1%.

(4) Analiza recentă a opiniei publice evidențiază faptul că mai mulți alegători (atât bărbații, cât și femeii) susțin introducerea cotelor minime de reprezentare comparativ cu cei care sunt împotriva introducerii acestora. Astfel, 55,2% femei și 45,3% bărbați sunt de părere că partidele să fie obligate să includă un anumit număr de femei pe lista de candidați.

(5) Slaba reprezentare femeilor pe listele de candidați și apoi în rândul aleșilor se datorează în mare parte factorului politic. Astfel spus, comparativ cu alți factori (predilecția electoratului de a vota bărbați, factorul de auto-limitare a femeilor), bariera cea mai mare în participarea echitabilă a femeilor în viața politică sunt partidele politice.

(6) Dacă problema de bază a participării scăzute a femeilor se află în interiorul partidelor politice, și dacă acestea nu au reușit să se reformeze, atunci introducerea cotelor minime de reprezentare constituie cea mai eficientă metodă de reformare a partidelor politice în acest sens.

(6) Proiectul de lege cu privire la introducerea cotelor minime de reprezentare este un pas pozitiv, însă pentru ca acesta să fie eficient, este necesar ca sistemul de cote să fie fortificat.

(7) Analiza experiențelor de implementare a sistemelor de cote în țările membre ale Uniunii Europene, cât și a statelor membre ale OSCE arată că un sistem de cote eficient în Moldova ar cuprinde următoarele elemente: **(1) Introducerea unei cote procentuale minime de 40% .(2) Introducerea prevederilor de plasament, astfel încât cota procentuală să se aplice pentru fiecare decilă din lista candidaților. (3) Introducerea sancțiunilor prin refuzul de a înregistra concurenții electorali care nu respectă toate prevederile sistemului de cote.**

Avem un grav deficit al reprezentării

Nu putem discuta la modul serios despre calitatea unui sistem democratic fără a ne referi la gradul de reprezentare a cetățenilor în forurile decizionale. O democrație veritabilă nu poate exista într-un context în care o parte semnificativă a electoratului nu sunt reprezentați. Un sistem bazat pe competiția politică în care persistă inegalități nu poate fi numit deschis și nici unul care se bazează pe merite și competențe. În timp, deficitul reprezentării devine un deficit democratic.

Deși unul relativ, indicatorul cel mai frecvent utilizat pentru reflectarea nivelului de reprezentare a femeilor, cât și participarea acestora în procesul decizional, este procentul de prezență a femeilor în organele electiv decizionale. Este un fapt evident că în Republica Moldova, femeile continua a fi sub-reprezentate în structurile decizionale naționale și locale. În dezbaterile despre oportunitatea introducerii unui sistem de cote este important să clarificăm valoarea acestui deficit. Pentru a determina acest lucru vom apela la câteva elemente de comparație.

Primul, este cel specificat de către Recomandarea Rec(2003)3¹ a Comitetului de Miniștri din cadrul CONSILIULUI EUROPEI către statele membre privind participarea egală a femeilor și bărbaților în procesul decizional politic și public. În Recomandarea în cauză se menționează că participarea echilibrată a femeilor și bărbaților înseamnă că reprezentarea atât a femeilor, cât și a bărbaților în orice organ decizional în viața politică sau publică nu trebuie să scadă mai jos de 40%. Dacă am compara acest indicator de referință cu nivelul de reprezentare a femeilor în structurile decizionale (vezi tabelul de mai jos) înțelegem că acesta nu a fost atins niciodată.

Mandatul în Parlament	Numărul femeilor în Parlament	Procentul de reprezentare, %
1990- 1993	12 din 380	3,8
1994 - 1998	5 din 101	4,9
1998 - 2001	9 din 101	8,9
2001 - 2005	16 din 101	15,8
2005-2009	21 din 101	20,9
2009'07-2010	26 din 101	25,7
2010 - 2014	19 din 101	18,8

Tabel 1 : Nivelul de reprezentare a femeilor în Parlamentul Republicii Moldova 1990-2010

Aceași situație poate fi atestată și în cazul reprezentării femeilor în cadrul Autorităților Publice Locale.

Anul	2003	2007	2011
Numărul femeilor alese în funcția de primar	138	163	166
Procentul femeilor alese în funcția de primar	15,37%	18,15%	18,51%

¹ Documentul integral poate fi accesat aici [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)3&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)3&Language=lanEnglish)

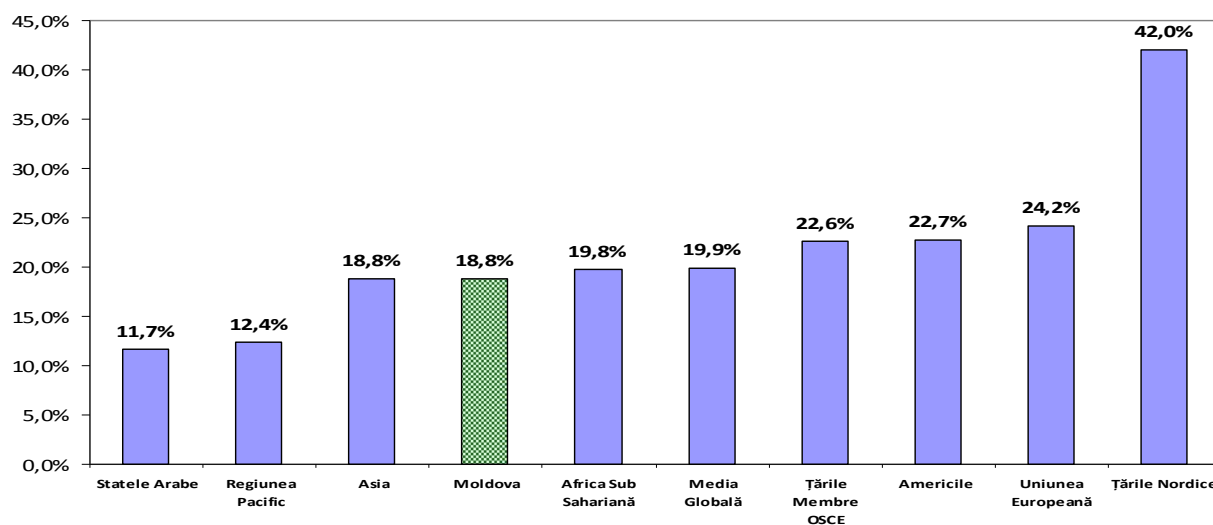
Procentul femeilor alese în consiliile locale	-	26,5%	28,6%
Procentul femeilor alese în consiliile raionale și municipale	-	13,2%	17,4%

Tabel 2: Reprezentarea femeilor în cadrul Administrației Publice Locale din Moldova 2003-2011

Un al doilea criteriu de apreciere a nivelului de reprezentare a deficitului de reprezentare este faptul că Republica Moldova și-a asumat - prin semnarea Declarației Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului – mai multe angajamente în ceea ce privește promovarea egalității de gen și abilitarea femeilor. Astfel, Ținta 1 a Obiectivului 3 vizează „Creșterea reprezentării femeilor la nivelul de luare a deciziilor (de la 26,5% în consiliile locale în 2007 la 40% în 2015, de la 13,2% în consiliile raionale în 2007 la 25% în 2015, de la 18% femei primari în 2007 la 25% în 2015 și de la 22% femei deputați în Parlament în 2005 la 30% în 2015)”. Chiar dacă până în anul 2015 vor mai avea loc alegeri (atât parlamentare, cât și locale), considerăm că angajamentele asumate de către Republica Moldova la acest capitol nu vor fi realizate. În Raportul Guvernului cu privire la realizarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului², fezabilitatea atingerii acestei ținte se estimează ca fiind „probabilă”.

Un altreilea criteriu de apreciere a nivelului de reprezentare este simpla comparație cu procentul de reprezentare a femeilor în organele decizionale din alte regiuni sau țări. Conform clasificării mondiale³ de reprezentare a femeilor în parlamentele naționale realizată de către Uniunea Interparlamentară, Moldova se clasează pe locul 64 din 143, pe locul întâi plasându-se Rwanda cu 56,3% femei în Parlamentul național, iar pe locul 143 un grup de șapte state⁴ în care reprezentarea femeilor în organele de luare a deciziilor este zero.

Comparativ cu România și Ucraina, nivelul de reprezentare a femeilor în Moldova este mult mai mare, România se afla pe locul 101 cu 11,2% de femei în organul legislativ, iar Ucraina se află pe locul 122 cu o reprezentare de 8% a femeilor în legislativ. Totodată, așa cum arată graficul de mai jos, nivelul de reprezentare a femeilor în Parlamentul R. Moldova este destul de redus comparativ cu media de reprezentare a mai multor regiuni, inclusiv media globală.



Grafic 1: Media pe regiuni a nivelului de reprezentare a femeilor în organele legislative naționale

² Raportul integral îl puteți accesa aici http://www.gov.md/public/files/raport_odm/ro/MDG - Cu COPERTI LINKS pentru web.pdf

³ Women in Parliaments, World Classification Situation as of 31 March 2012 <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

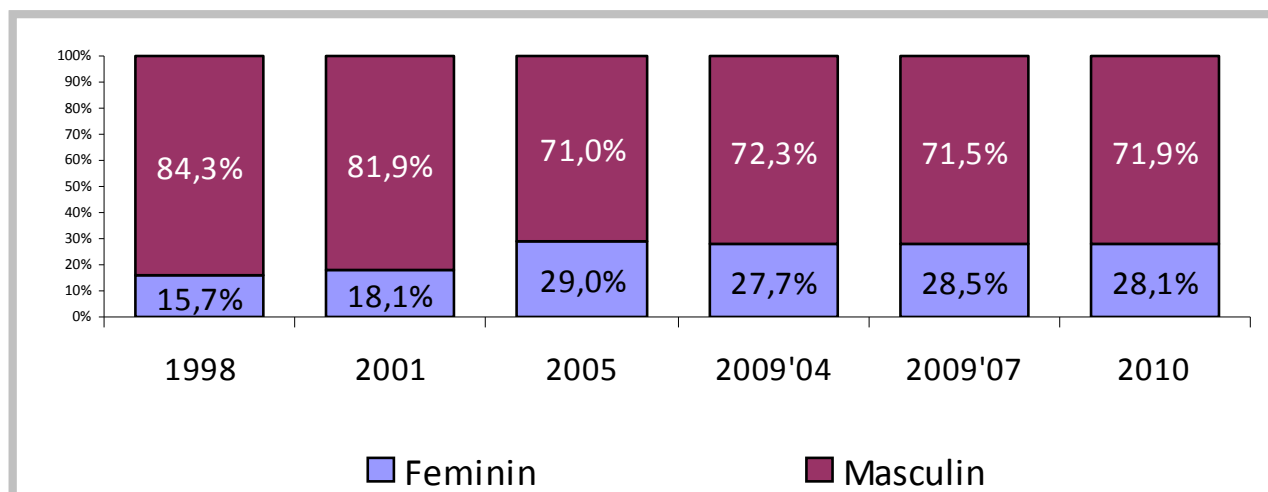
⁴ Federația Statelor Micronezia, Nauru, Palau, Qatar, Arabia Saudită, Republica Islamică Iran

De ce a ajuns timpul cotelor minime de reprezentare?

În anul 2006, atunci când a fost aprobată *Legea cu privire asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați*, fără a fi adoptate prevederi specifice cu privire la cotă (deși proiectul inițial prevedea asemenea măsuri) au fost invocate mai multe argumente care vizau sporirea participării și reprezentării femeilor fără introducerea cotei. Scrutinele electorale, care au urmat au demonstrat că acest lucru este imposibil. De ce? Care sunt așa-zisele argumentele, pe care le invocă oponenții cotelor?

Mitul 1: „Avem nevoie de mai mult timp”

Primul „argument” susține că este nevoie să avem răbdare pentru o *creștere organică, firească*, a numărului de femei în rândurile candidaților. Logica acestui argument susține că odată cu trecerea timpului, partidele politice și respectiv, listele de candidați vor deveni mai permeabile și astfel, proporția femeilor pe liste va crește. Însă așa cum putem observa din graficul de mai jos, acest lucru nu s-a întâmplat. La ultimele patru scrutine parlamentare proporția candidadelor femei - deși a ajuns în medie la 29% (în 2005) - a rămas neschimbată, ba chiar a scăzut un pic.



Grafic 2 Componenta de gen a listelor candidaților la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova (scrutinele 1998- 2010)

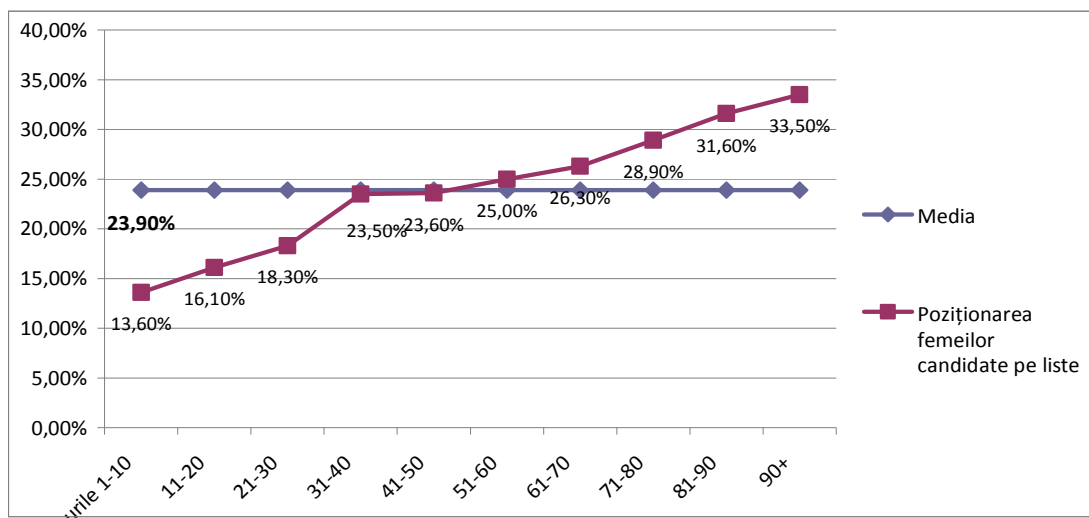
La Alegerile Locale din 2011, procentul de femei candidate pentru funcția de primar a fost mai mic (18,9%) în comparație cu proporția de femei candidate din alegerile locale 2007 (23,5%). Astfel, putem concluziona că trecerea timpului, în cazul Republicii Moldova, nu garantează progrese în ceea ce privește reprezentarea femeilor în rândurile candidaților.

Mitul 2: „Am ajuns deja la pragul de 30%!”

În pofida faptului că proporția de femei în rândul candidaților pentru alegerile parlamentare nu a crescut la ultimele patru scrutine, proporția generală de reprezentare este aproape de 30 la sută, ceea ce poate fi considerat drept un progres, în special comparativ cu nivelul de reprezentare a femeilor în România și Ucraina. Prin urmare, un alt argument invocat deseori este că deja am atins un nivel dezirabil de progres, astfel încât nu este necesar să fie introduse măsuri speciale – *acțiuni afirmative* - precum cotele de reprezentare.

Însă această argumentare este deficitară, deoarece nu se analizează și *poziționarea* femeilor candidate pe listele partidelor. Astfel, sunt partide care au o pondere semnificativă a femeilor în rândul candidaților, dar care sunt *poziționate* pe locuri mai puțin eligibile, adică cu mai puține

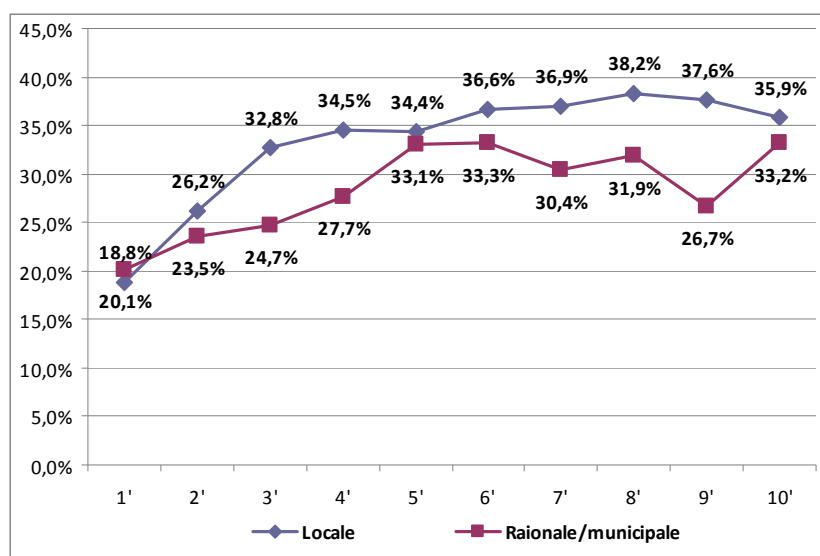
șanse de a accede la o funcție decizională sau alta. Diagrama de mai jos ilustrează ponderea femeilor în rândul candidaților în interiorul fiecărui grup decimale (zece poziții) la ultimele șase scrutine parlamentare.



Grafic 3: Poziționarea femeilor pe listele de candidați pe decile (scrutinele 1998- 2010)

Astfel, femeile au constituit în medie 23,9% din numărul total de candidați în ultimele șase scrutine parlamentare. Dacă analizăm încadrarea lor pe liste, vedem că aceasta variază în funcție de locuri, dar, mai ales, procentul lor crește continuu către coada acestora (de la decilele inferioare la cele superioare).

În prima decilă (primele zece poziții dintr-o listă cu 100 candidați) femeile constituiau 13,6%, adică mult mai puțin decât cota generală pe liste (23,9%). Nici în cea de-a doua decilă reprezentarea femeilor nu este cu mult mai semnificativă, constituind doar 16,1%. Și doar în decila a șasea (adică pozițiile 51-60 dintr-o listă cu 100 candidați) procentul femeilor este puțin mai mare decât cel general – 25%, mărindu-se constant în continuare, ajungând la cota de 30,6% în ultima decilă (ultimele zece poziții din lista de candidați). Aceeași tendință poate fi observată și în cazul alegerilor locale din 2011 (vezi graficul de mai jos).



Grafic 4: Poziționarea femeilor pe listele de candidați pe decile (Alegerilor Locale 2011)

Având în vedere specificul sistemului electoral din Moldova (direct proporțional bazat pe liste de candidați) este important să analizăm reprezentarea femeilor pe liste din perspectiva

poziționării lor. Acest lucru contează chiar mai mult decât numărul femeilor pe liste. Ce șanse au femeile să accedă la forurile decizionale dacă sunt poziționate cu precădere în a doua jumătate a listei?

Spre exemplu, după ultimele alegeri parlamentare, PDM a avut 13,3% femei parlamentare, PLDM doar 9,4%, PL - 16,7% și doar PCRM a avut 28,6% deputate. Iar această diferență semnificativă între partide se datorează faptului că partidele au poziționat diferit femeile, și mai puțin numărului femeilor pe liste, în general.

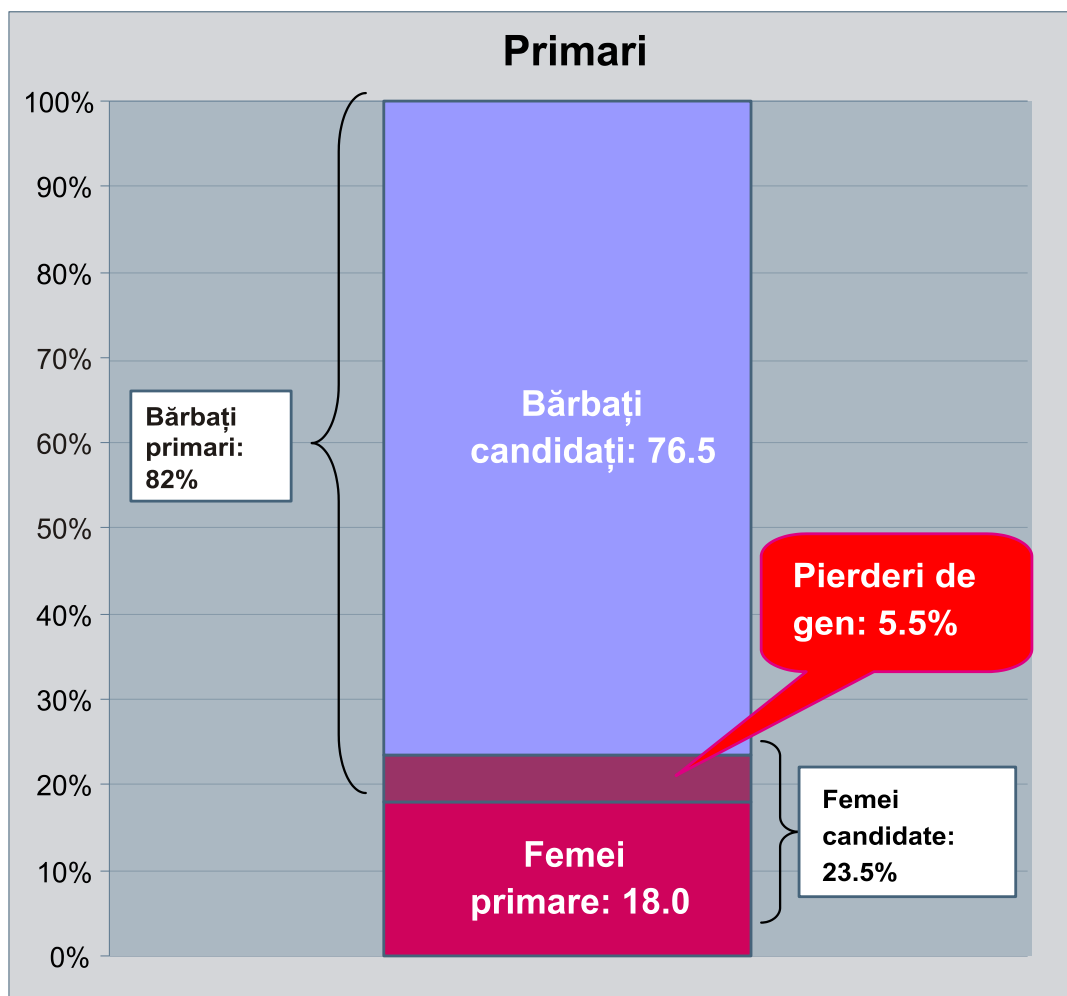
Mitul 3: „Vina este a electoratului și a femeilor!”

Un alt „argument” frecvent invocat este că dincolo de factorul *politic*, cotele de reprezentativitate nu abordează așa factori importanți ca *electoratul*, mentalitatea patriarhală a căruia determină o atitudine mai rezervată pentru femeile în post de conducere. În același timp, susținătorii acestui argument consideră că așa factor ca *autolimitarea* femeilor de asemenea nu se include în perspectiva cotelor. Astfel, se crede că pe lângă convingerile patriarhale, femeile sunt supra-solicitate în familie și prin urmare, renunță mult mai ușor la o carieră politică sau nici nu încearcă o asemenea carieră. În conformitate cu acest „argument”, cotele de reprezentare ar putea aduce doar puțină valoare adăugată deoarece în esență barierele cele mai importante în ceea ce privește participarea femeilor țin de alți factori decât cei politici, determinați de partidele politice.

În analiza noastră am pornit de la premiza că factorii de marginalizare pot fi echivalați cu diferența dintre ponderea procentuală a candidaților de un anumit gen și ponderea celor care au fost aleși. În condițiile unui proces electoral deschis, ponderea candidaților de un anumit sex ar trebui să fie oarecum egală cu ponderea celor aleși de același sex. Spre exemplu, dacă 30% dintre candidați sunt femei, atunci după ziua alegerilor cel puțin 30% din cei aleși ar trebui să fie femei. Dacă diferența este negativă (termenul pe care îl folosim în acest context este *pierderi de gen*) atunci putem vorbi despre o inechitate în procesul electoral. Din punct de vedere matematic, dimensiunea pierderilor de gen reiese dintr-o formulă simplă, compusă din procentul general pe liste și cel din primele poziții care au fost alese.

Pentru a elucida ponderea acestor factori de marginalizare, este util să studiem mai aprofundat dinamica electorală în alegerile locale unde factorul electorat este mai pronunțat în cazul alegerilor pentru funcția de primar, deoarece pornim de la premiza că în mare parte alegătorii vor vota pentru candidat în primul rând ținând cont mai puțin de partidul care l-a înaintat. Astfel spus, în cazul alegerilor primarului, în special în comunitățile mici, opțiunea cetățenilor este determinată mai mult de factorul electorat (programul electoral, experiența etc.), decât cel politic.

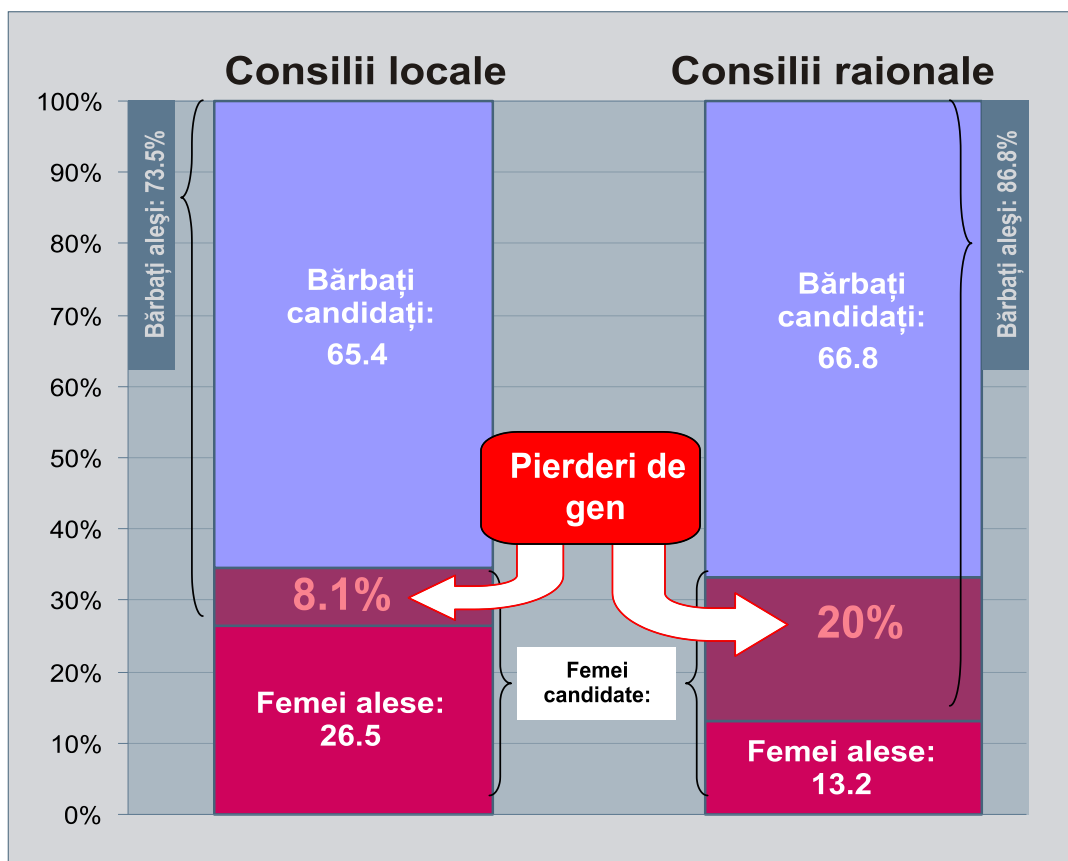
Graficul de mai jos ilustrează această dinamică pentru cazul alegerilor primarilor din 2007. Deși au candidat 23,5% femei pentru funcția de primar au fost alese 18% femei. Astfel, pierderile de 5,5 % pot fi atribuite în mare parte factorului electorat.



Grafic 5: Pierderile de gen în cazul alegerilor primarilor. Alegerile Locale 2007

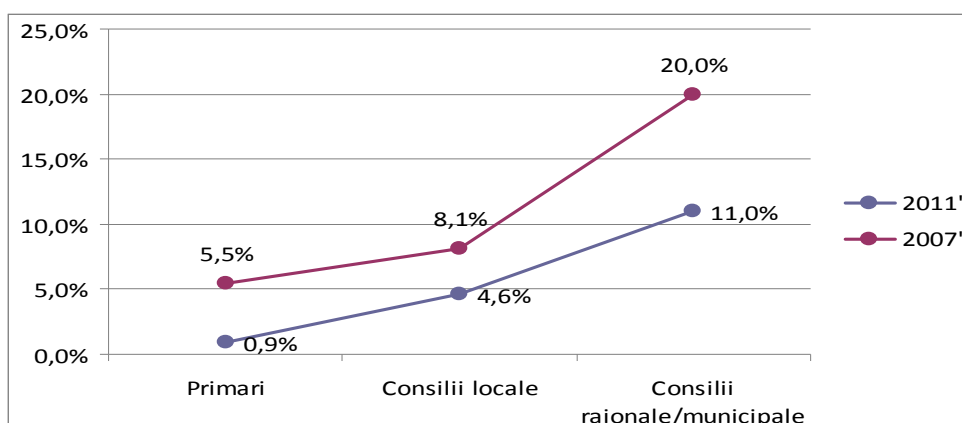
În cazul alegerilor pentru consilierii locali și raionali situația este diferită. În cele mai multe cazuri putem presupune că votul pentru un partid în cazul consiliului raional este unul politic. În cele mai multe cazuri, alegătorul nu cunoaște prea bine sau deloc candidații din listă și în esență face o opțiune pentru un partid politic, și nu pentru persoane concrete.

În consiliile formate în urma alegerilor locale din 2007, în raioanele și localitățile incluse în studiu, ponderea femeilor în consiliile locale a constituit 26,5%, iar în cele raionale doar 13,2%. Astfel, se conturează un nou aspect al problematicii studiate. În cazul alegerilor pentru consiliul local, ca și în cazul alegerilor pentru funcția de primar, diferența dintre ponderea femeilor din listele candidaților și a celor din rândul aleșilor locali (pierderea de gen) este relativ mică – 8,1% – în comparație cu ponderea acestora în consiliile raionale.



Grafic 6. Pierderile de gen în cazul alegerilor consilierilor locali și raionali. Alegerile Locale 2007

Femeile reprezintă 33,2% din candidați la funcția de consilier și doar 13,2% din consilierii aleși, „pierderile de gen” constituind 20%. Practic, nici 40 la sută din candidatele la funcția de consilier raional nu au reușit să ajungă în consiliu.

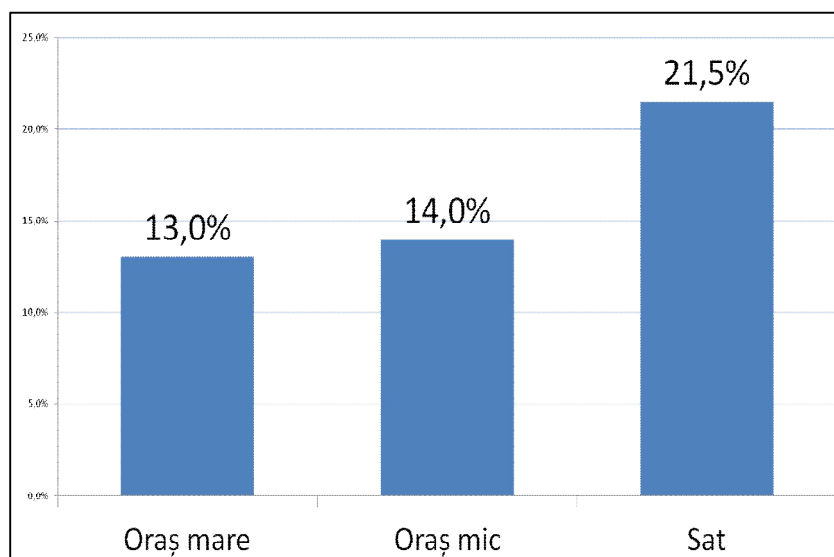


Grafic 7. Dinamica pierderilor de gen

Așadar, vedem că „pierderile de gen” cresc brusc de la nivelul I la nivelul II ale Administrației Publice Locale, tendință menținută și în cazul alegerilor din 2011. Astfel, cu cât factorul politic este mai dominant, cu atât pierderile de gen sunt mai mari, și respectiv, cu atât mai mult sunt defavorizate femeile candidate.

Un alt aspect care arată o corelație directă dintre defavorizarea candidadelor femei și factorul politic este ponderea femeilor candidate în funcție de circumscripție. Astfel, cu cât

circumscripția este mai mică, cu atât numărul ponderea femeilor candidate este mai mare (vezi graficul de mai jos).



Grafic 8. Ponderea femeilor candidate la funcția de primar. Alegerile locale 2011.

Astfel, în orașele mai mari, interesele și factorul politic sunt mai evidente, inclusiv în selectarea și promovarea candidatului pentru funcția de primar. În acest caz, ponderea femeilor candidate este mai mică decât în cazul circumscripțiilor mici, unde procesul de selectare a candidaților este mai descentralizat.

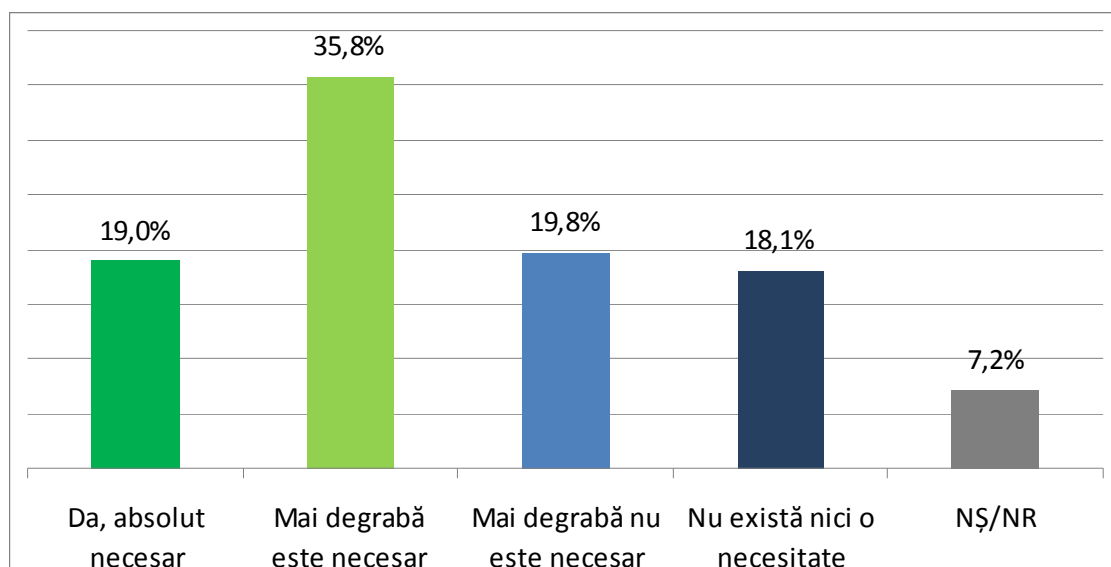
Un ultim aspect prin care am putea verifica importanța factorului de autolimitare al femeilor este să comparăm ponderea femeilor candidate de la partide cu ponderea femeilor candidate independente. Deoarece în cazul alegerilor locale, procesul de înregistrare a candidaților independenți este relativ ușor, iar aceștia, cel puțin în circumscripțiile mici, nu au nevoie de resurse financiare semnificative pentru a desfășura campania electorală, putem presupune că acele femei active care au fost marginalizate de către partidele politice ar putea să candideze independent.

Constatăm că în cazul alegerilor locale din 2011, femeile candidate la funcția de primar constituiau 18,9%, iar ponderea femeilor din toți candidații independenți pentru această funcție era de 20,3%. În același timp, din toți primarii independenți aleși, 25% au fost femei (comparativ cu 18% media generală a femeilor primare alese). Această constatare indică faptul că factorul autolimitării femeilor în activitatea politică, deși real, este exagerat și este mai puțin semnificativ decât factorul politic.

Prezența femeilor în primul plan decizional: percepții și acceptare

Este sau nu necesară o prezență mai mare a femeilor în funcțiile de conducere de rang suprem? În cadrul unui sondaj de opinie recent cetățenii Republicii Moldova au fost întrebați ce cred despre acest lucru⁵. Răspunsurile acordate de respondenți evidențiază o percepție dispersată a problemei. Astfel, prevalează acceptările, adică respondenții care sunt de părere că este necesară o prezență mai mare a femeilor constituie un pic peste jumătate din numărul total de respondenți (circa 55%). Având în vedere prezența actuală redusă a femeilor în forul superior de conducere, aprecierea opiniilor difuze în rândul populației trebuie evaluată mai degrabă din perspectiva optimistă.

Credeți că este necesar ca numărul femeilor în funcții de conducere să fie mai mare decât acum?



Grafic 9 Opțiunile respondenților pentru sporirea numărului de femei în funcțiile de conducere

Răspunsurile respondenților femei și bărbații nu diferă substanțial în ceea ce privește opinia despre necesitatea unui număr mai mare de femei în posturile de conducere (această opinie este împărtășită de 59% femei și 50% bărbați).

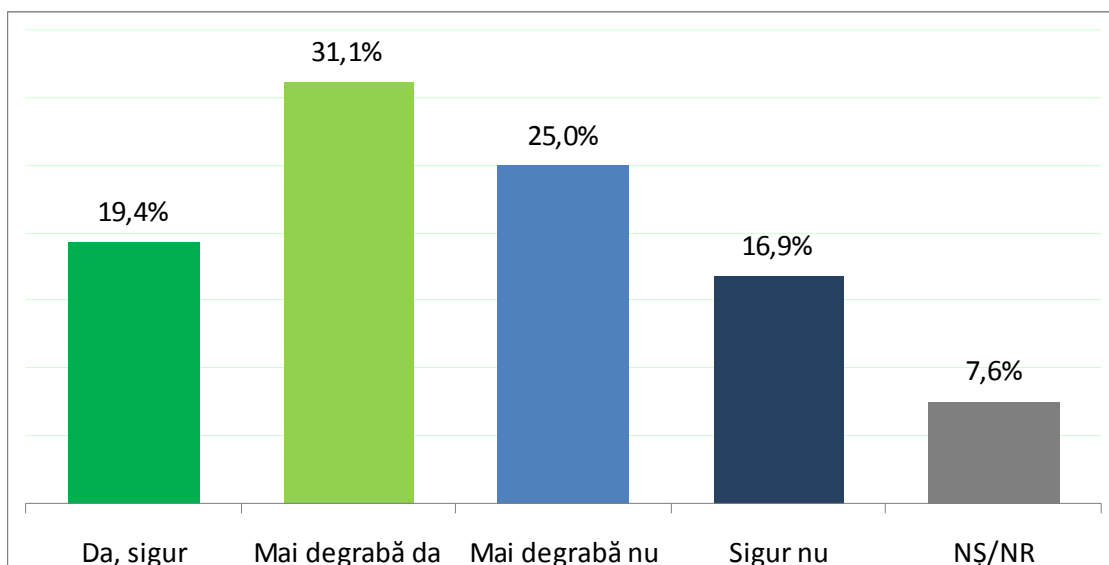
Studiul menționat nu atestă diferențe în abordări și opinii în rândul cetățenilor de diferite vârste. Pentru comparație, tinerii de 18-29 ani acceptă necesitatea unei prezențe mai mari a femeilor în conducerea supremă a statului în proporție de 55,5%, iar în rândul respondenților de 60 ani și mai mult - 52,1%. Astfel, se infirmă convingerea frecvent împărtășită, precum că persoanele în vârstă sunt mai reticente cu privire la participarea politică a femeilor. Iar tinerețea nu înseamnă în mod automat și o viziune emancipată asupra participării femeilor la forurile decizionale.

Aceeași cercetare relevă însă faptul că studiile sunt asociate cu viziuni mai progresiste. Astfel, populația cu un nivel mai înalt de studii (studii superioare, medii profesionale) este mai conștientă de dezechilibrul de gen existent în elita decizională (peste 59% recunosc necesitatea unei schimbări din perspectiva sporirii participării femeilor). Pentru comparație, în rândul persoanelor cu studii gimnaziale au fost înregistrate acceptări doar în 42,7% cazuri.

⁵ Studiu realizat în cadrul serviciului Omnibus al Centrului de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA”, în perioada aprilie – mai 2012 pe un eșantion de 1331 persoane, locuitori a RM (malul drept al râului Nistru).

O altă întrebare vizează mecanismul prin care trebuie asigurată ascensiunea femeilor în politica mare. Starea de lucruri este una care tinde să favorizeze introducerea unor mecanisme pentru sporirea reprezentării femeilor. Astfel, fiecare al doilea respondent susțin că partidele politice trebuie să fie obligate să includă unui anumit număr de femei pe listele de candidați (cote de reprezentare). Prin urmare, se profilează, practic, o cerință din partea electoratului în acest sens. Și aceasta în condițiile în care actualmente doar o singură formațiune politică din țară dispune de o prevedere în actele constitutive ale partidului privind includerea pe minim 30 la sută din poziții pe liste a candidaților de gen feminin.

Credeți că în legislație trebuie să fie prevederi care să oblige partidele politice să includă în mod obligatoriu un anumit număr de femei pe listele de candidați la alegeri?



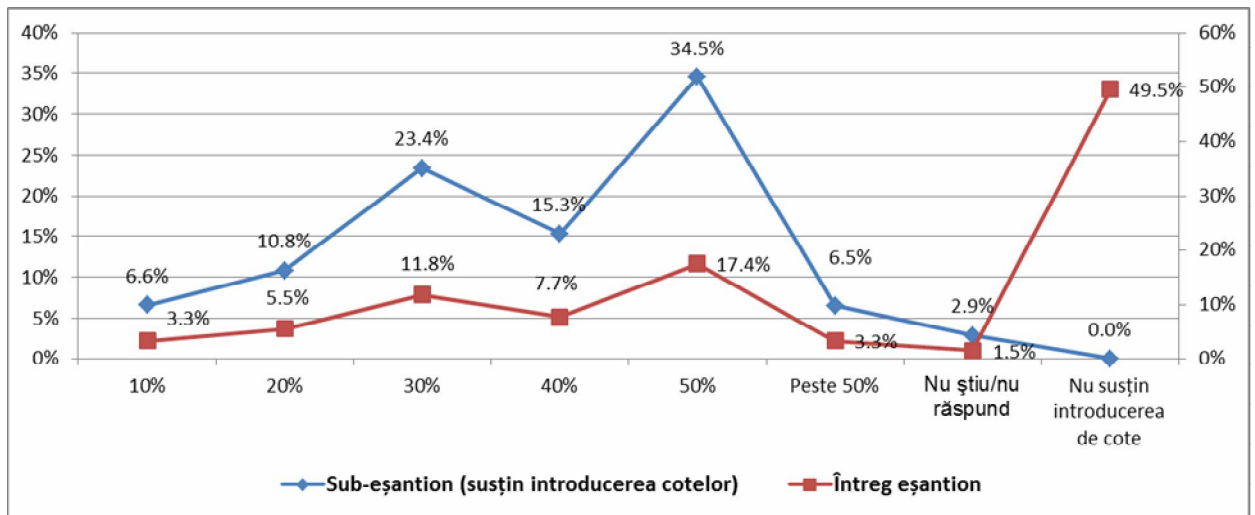
Grafic 10 Opțiunile respondenților pentru introducerea obligativității cotei electorale

Răspunsurile respondenților determină următoarea concluzie: nu doar electoratul feminin, în mod exclusiv, se pronunță în favoarea promovării mecanismelor de sporire a prezenței femeilor în politica mare; mulți bărbații de asemenea sunt de acord cu acestea abordare. Astfel, disponibilitatea de a accepta ca partidele să fie obligate să includă un anumit număr de femei este relativ aceeași (femei - 55,2% și bărbați 45,3%). La fel, o susținere mai sporită manifestă persoanele cu studii superioare și medii profesionale (55%).

O altă întrebare adresată respondenților s-a referit la pragul care trebuie impus partidelor în ceea ce privește sporirea ponderii femeilor pe liste. Dacă ne referim strict la persoanele care susțin în general introducerea cotelor de reprezentativitate, constatăm că opinia predominantă este peste acea o treime de poziții pe liste destinate femeilor, prag cel mai des vehiculat printre respondenți. O treime din respondenți (34,5%) susțin că partidele trebuie obligate să împartă în mod egal pozițiile pe liste, iar 6,5% sunt de părere că femeile chiar trebuie să predomine. Alți respondenți (15,3%) au optat pentru un minim de 40 la sută, și doar 23,4% optează pentru 30%. Unii respondenți (17,4%) optează în favoarea unei cote mai mici, fără a specifica exact care ar fi aceasta.

Dacă analizăm distribuția opțiunilor, luând în calcul că 41,9% dintre respondenți s-au pronunțat anterior împotriva cotelor în general la momentul actual susțin introducerea de cote la nivelul a 30% sau mai mult circa 40 la sută din întregul electorat, alții circa 9% susțin introducerea cotelor, însă la nivelul sub 30%.

Care ar trebui să fie procentul minim de femei pe listele de candidați pe care partidele trebuie să-l respecte în mod obligatoriu?



Grafic 11 Opțiunile respondenților pentru dimensiunea procentuală a cotei

Ca și *concluzie*, opțiunile populației Republicii Moldova privind necesitatea unei prezențe sporite a femeilor în funcțiile înalte de conducere se conturează în mod evident, și nu putem vorbi de o indiferență sau o opinie majoritar negativă asupra introducerii cotelor. Iar în rândul acestora, cotele de 30% nu sunt privite ca un nivel acceptabil, predominând opțiunile în susținerea unor cote mai mari, de paritate sau chiar de liste preponderent feminine.

Oportunitatea de implementare a sistemelor de cote în Moldova

Pe data de 15 septembrie 2010, un grup de deputați⁶ au adus pe agenda Parlamentului un proiect de lege care prevede modificarea Codului Electoral prin introducerea unei cote obligatorii de minim 30% femei în listele de candidați pentru fiecare tip de alegeri.

În cadrul ședinței din 19 ianuarie 2011, Guvernul a aprobat pozitiv avizul privind proiectul de lege. Avizul Guvernului specifică, printre altele, că aprobarea acestui proiect de lege rămâne la discreția Parlamentului. Cu toate că reprezentanții societății civile reunite în cadrul Consiliului Național pentru Participare, Consiliul Național al ONG-urilor din Moldova, Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte și Alianța ProGen au solicitat conducerii Parlamentului organizarea dezbaterilor pe marginea proiectului de decizie⁷, solicitarea a fost ignorată de către comisia de specialitate a Parlamentului.

Dezbaterea în cauză a fost și rămâne a fi necesară deoarece, deoarece experiența altor state de introducere și implementare a sistemului de cote arată că există anumite condiții care ar determina succesul cotelor în sporirea numărului de femei în pozițiile decizionale. În acest sens, Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare” a analizat experiența implementării sistemului de cote în țările Uniunii Europene, precum și țările membre ale OSCE.

Din cele 51 țări analizate, 15 state au implementat cu succes sistemul de cote legislative în cadrul sistemului electoral, ceea ce reprezintă 29%. La nivelul țărilor din Uniunea Europeană și partea de Est a Europei, se înregistrează un procent de 30,7%, printre care marea majoritate fiind țări din regiunea Sudică a Europei (Portugalia, Spania, Italia, Grecia, Slovenia, Serbia). (Tab.3.)

Țări UE/EEC		
<i>Europa Sudică</i>	<i>Europa Centrală</i>	<i>Europa Vestică</i>
Portugalia,	Polonia	Franța
Spania		Belgia
Italia		
Grecia		
Slovenia		
Serbia		
Inclusiv țări membre OSCE		
Europa Sudică	Asia Centrală	Asia de Sud-Vest
Bosnia și Herțegovina	Kîrgîzstan	Armenia
Albania	Uzbekistan	
Macedonia		

Tabel 3. *Reprezentarea pe regiuni a implementării cotei legislative în țările membre OSCE*

Contextul specific al Republicii Moldova, cât și analiza de implementare a altor state, arată că un sistem de cote va deveni unul eficient dacă: (1) introduce o cotă procentuală mai mare de 30%, (2) include specificări cu privire la plasamentul/ poziționarea femeilor în cadrul listelor și

⁶ Proiectul poate fi găsit aici:

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/245/Default.aspx>

⁷ Vezi textul demersului <http://www.progen.md/?pag=n2&opa=view&id=57&tip=comunicate&start=&l=>

(3) prevede sancțiuni aplicabile pentru concurenții electorali care încalcă prevederile impuse de cote.

În ceea ce urmează, vom analiza pe rând aceste recomandări.

Cît de mare trebuie să fie cota de participare?

Proiectul de decizie propune introducerea unei cote minime de reprezentare a femeilor de 30%. Dacă cota procentuală nu va fi mărită atunci această prevedere va avea un beneficiu limitat.

Așa cum am menționat anterior, ponderea femeilor în listele de candidați în scrutinele parlamentare din 2005-2010 a oscilat de la 29% la 28,1%. Iar în alegerile locale din 2011, ponderea femeilor pe listele de candidați pentru consiliile locale era de 33,2%, iar pentru cele raionale - de 28,4%. Astfel, introducerea unei cote de 30% , deși benefică, ar avea un efect destul de limitat și nu va îmbunătăți semnificativ situația.

Analiza experiențelor de introducere a sistemelor de cote arată că statele membre ale OSCE au introdus cote procentuale de 30%, în timp ce majoritatea statelor UE care au introdus cote au optat pentru un procent mai mare de 30%.

Organizație /Uniune	Structura Cotelor Legislative						
	15%	25%	30%	33%	35%	40%	50%
OSCE	6.67	6.67	33.33	13.34	13.34	12.5	20
UE/EEC	0	12.5	0	12.5	25	12.5	37.5

Cote de participare						
15%	25%	30%	33%	35%	40%	50%
Armenia	Italia	Albania	Bosnia si Herzegovina	Polonia	Spania	Belgia
		Kirgistan	Portugalia	Slovenia		Franta
		Serbia				Grecia
		Uzbekistan				
		Macedonia				

Tabel 4. Reprezentarea pe regiuni a implementării cotei legislative în țările membre OSCE

Recomandarea care se impune în acest sens este ca proiectul de introducere a cotelor să specifice cota procentuală de 40%.

Sistemul de cote trebuie să prevadă și sistem de plasament/ poziționare în cadrul listei

Un alt indicator ce își impune importanța în stabilirea cotelor legislative reprezintă stipularea modului de plasament/ poziționare a femeilor pe liste. Experiența altor state arată că majoritatea țărilor care au introdus un sistem de cotă prevăd multiple opțiuni de plasament. Doar 5 țări din 15, printre care Grecia, Uzbekistan, Slovenia, Albania și Franța, nu au stipulat în Legislație modul de repartizare a cotei de reprezentare în baza de gen.

Astfel, unele țări au pledat pentru plasarea candidaților la fiecare a 4-a sau a 10-a poziție din listă (Armenia, Macedonia, Serbia) , sau numărul de poziții care pot separa candidații de sex opus (Kirgîzstan - nu mai mult de 3 poziții pot separa bărbații și femeile). Alte țări au stipulat explicit faptul că femeile și bărbații candidați vor apărea alternativ în cadrul listei partidului la fiecare scrutin (Italia). În Armenia prevederile cotei stipulează că cel puțin fiecare a 10-a poziție din listă trebuie să fie a candidatului din grupul de sex minoritar. În Serbia s-a optat pentru introducerea alternanței locurilor de reprezentare la fiecare al 4-lea candidat de pe listă. Macedonia a prevăzut ca cel puțin un candidat la 3 locuri din listele candidaților trebuie să fie din altă categorie de sex. Cel mai recent exemplu de adoptare a cotei este în Polonia, care au specificat că cel puțin o femeie trebuie să figureze în primii 3 candidați din orice listă. În Portugalia, în circumscripțiile electorale listele nu pot avea mai mult decât 2 candidați consecutivi de același sex. În cazul Belgiei s-a optat doar pentru următoarea precizare: cele 2 poziții de top ale candidaților din lista candidaților nu pot fi deținute de candidați de același sex.

În Bosnia și Herțegovina Codul Electoral prevede că în primele două poziții din lista de candidați trebuie să figureze un candidat din categoria de sex care este sub-reprezentată. Printre primele cinci poziții de pe lista electorală cel puțin două locuri trebuie să fie deținute de persoane de sex diferit, iar în primele opt locuri de pe lista electorală cel puțin 3 candidați trebuie să fie de alt sex. În Spania cotele sunt aplicabile nu doar pentru întreaga listă a partidului, ci pentru fiecare 5 poziții din listă.

Proiectul de introducere a sistemului de cote din Moldova nu prevede asemenea specificări. Analiza experienței din scrutinele ultimilor 10 ani arată că prezența femeilor pe locurile eligibile este foarte redusă. Fără introducerea prevederilor cu privire la plasament, utilitatea introducerii cotelor va fi una foarte mică. Calculele realizate de CPD (tabelul 5) arată că dacă în cadrul Alegerilor Parlamentare din 2010 s-ar fi aplicat cota de 30% și aceeași poziționare a femeilor în cadrul listei atunci am avea doar cu 1,3% mai multe femei în Parlament.

Scrutin	CE AVEM			CE AM FI AVUT DACĂ PE LISTE AR FI FOST 30% FEMEI, DAR CU ACEIAȘI INEGALITATE ÎN PLASARE DE-A LUNGUL LISTEI		CE AM FI AVUT DACĂ PE LISTE AR FI FOST 40% FEMEI, DAR CU ACEIAȘI INEGALITATE ÎN PLASARE DE-A LUNGUL LISTEI	
	Pierderi de gen	Pe liste	Deputați	Deputate (simulare: dacă pe liste ar fi fost 30%, dar plasate la fel)	Diferența (cu cât se majorează % deputatelor dacă am fi avut 30% pe liste)	Deputate (simulare: dacă pe liste ar fi fost 40%, dar plasate la fel)	Diferența (cu cât se majorează % deputatelor dacă am fi avut 40% pe liste)
1998	-6,8%	15,7%	8,9%	17,0%	8,1%	22,7%	13,8%
2001	-7,2%	18,1%	10,9%	18,1%	7,2%	24,1%	13,2%
2005	-7,2%	29,0%	21,8%	22,5%	0,8%	30,0%	8,3%
2009'04	-14,4%	27,7%	13,3%	14,4%	1,1%	19,2%	5,9%
2009'07	-2,8%	28,5%	25,7%	27,1%	1,4%	36,1%	10,4%
2010	-9,3%	28,1%	18,8%	20,1%	1,3%	26,8%	8,0%

Tabel 5. Simulări ale impactului neintroducerii prevederilor de plasament.

Din tabelul prezentat, inclusiv analiza simulărilor, se poate conchide că dacă în cadrul alegerilor Parlamentare din 2010 ar fi fost respectată cota de 40%, dar cu aceiași poziționare a femeilor pe lista de candidați, atunci în Parlament ar fi fost cu 8% mai multe femei. Astfel spus poziționarea pe listă contează la fel de mult ca și cota procentuală.

În acest sens, recomandăm ca proiectul de introducere a cotei de reprezentare să stipuleze clar modalitatea de plasament, spre exemplu, cota introdusă se va aplica pentru fiecare decilă a listei de candidați.

Sistemul de cote trebuie să prevadă sancțiuni

Majoritatea statelor examinate (12 din 15) care au adoptat sistem de cote au introdus și prevederi ce specifică sancțiuni pentru încălcarea prevederilor referitor la cote. Sancțiunile introduse de aceste țări pot fi împărțite în două categorii: sancțiuni de ordin financiar și de sancțiuni privind participarea în cursa electorală. Particularitățile acestor sancțiuni sunt sintetizată în tabelul de mai jos.

Sanțiuni	
De ordin financiar	La înregistrare în cursa electorală
Albania – Partidul care nu respectă Legea va primi cu 10 % mai puțin din contribuția de la stat pentru Campania electorală.	Armenia – Partidele nu vor fi înregistrate.
Croația – Partidele care au mai multe femei alese în Parlament vor primi cu 10% mai multe fonduri.	Italia
Franța – Dacă diferența dintre numărul de bărbați și femei este mai mare decât 2%, partidului sau grupului i se va micșora subsidiile cu 75 %. (Legea 88-227, Art. 9-1)	Belgia - Dacă un partid nu respectă compoziția în bază de gen, atunci lista acestuia va fi refuzată de către Autoritățile Electorale. (Codul Electoral, Art. 119)
Portugalia – Dacă o listă nu corespunde Legii privind cota legislativă, incorectitudinea va fi făcută public și vor fi aplicate sancțiuni financiare în dependență de nivelul inegalității. Sancțiunile financiare nu vor fi aplicate listelor de 3 candidați.	Kîrgîstan – Listele care nu vor întruni cerințele de cotă vor fi respinse de către Comisia Electorală (Codul Electoral, Art. 27 (5))
	Macedonia - Listele care nu vor întruni cerințele de cotă vor fi respinse de către Comisia Electorală (Codul Electoral, Art. 67 (1-4)).
	Serbia - Dacă o listă electorală nu va prevedea cel puțin 30 % reprezentanți a fiecărui sex și nu va rezerva fiecare al 4-lea loc pentru categoria de sex minoritară, atunci Comisia Electorală Republicană va refuza să aprobe lista. (Legea

	privind Reprezentanții aleși, Art. 40a).
	Slovenia – Lista va fi respinsă
	Spania - Listele care nu vor întruni cerințele de cotă nu vor fi aprobate de către Comisia Electorală la nivel de provincie. Partidelor le este oferită o perioadă scurtă de timp pentru modificarea listei.

Tabel 6. Sancțiuni în cazul nerespectării cotelor legislative

În contextul electoral din Moldova, **sanctiunile trebuie aplicate de către Comisia Electorală Centrală în cazul alegerilor parlamentare și de către Consiliile Locale de Circumscripție în cazul alegerilor locale - prin refuzarea de a înregistra lista de candidați. Codul Electoral trebuie modificat pentru a permite concurenților electorali să modifice lista pentru a se putea conforma prevederilor cotei. Totodată, acei concurenți care modifică lista de candidați după ce au fost înregistrați trebuie să se conformeze prevederilor cotei pe tot parcursul campaniei electorale.**

Opțiunile de Implementare

În baza celor menționate mai sus întrevădem câteva opțiuni de care Parlamentul trebuie să țină cont atunci când vor dezbate și vor vota pentru introducerea unui sistem de cote. Acestea sunt sintetizate în tabelul de mai jos.

Opțiunea	Descriere	Efectul scontat
Status Quo	Inițiativa de introducere a cotelor nu este dezbătută și adoptată în cadrul Parlamentului.	Nivelul de reprezentare a femeilor în poziții decizionale nu se va schimba și există riscul ca aceasta să se micșoreze. Țintele specifice din Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului în ceea ce privește participarea politică a femeilor nu vor fi atinse către anul 2015.
Inițiativa este adoptată în formula propusă.	Parlamentul adoptă sistemul de cote de 30% în listele de candidați.	Nivelul de reprezentare a femeilor în poziții decizionale nu va crește semnificativ, însă nici nu va scădea. Țintele specifice din Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului în ceea ce privește participarea politică a femeilor nu vor fi atinse către anul 2015.
Abordarea mixtă	Parlamentul adoptă sistemul de cote și optează pentru introducerea prevederilor suplimentare ce țin de plasament sau sancțiuni.	Nivelul de prezentare a femeilor în funcții decizionale va crește.
Abordarea Holistică	Parlamentul adoptă sistemul de cote cu următoarele prevederi de bază: (1) Introducerea unei cote procentuale minime de 40% (2) Introducerea prevederilor de plasament, astfel cota procentuală se va aplica pentru fiecare decilă din lista candidaților (3) Introducerea sancțiunilor prin refuzul de a înregistra concurenții electorali care nu respectă toate prevederile sistemului de cote.	Nivelul de reprezentare a femeilor va crește semnificativ. Țintele specifice din Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului în ceea ce privește participarea politică a femeilor vor fi atinse către anul 2015.

Tabel 7: Sinteza opțiunilor cu privire la implementarea cotelor