



## RAPORT

### **Participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică din Republica Moldova**

Stabilirea situației de referință și evaluarea cadrului de politici la nivelul anului 2020

#### **INTRODUCERE**

##### *Informații generale*

Începând cu anul 2014, Înalții comisari OSCE pentru minorități naționale au acordat Guvernului Republicii Moldova asistență în dezvoltarea unei politici efective și durabile pentru promovarea păcii interetnice în societatea diversă din punct de vedere etnic a Republicii Moldova. Acest lucru corespunde cu mandatul Înaltului Comisar pentru minorități naționale (ÎCMN) de prevenire a conflictelor și este în conformitate cu Recomandările tematice ale Înaltului Comisar; în special, *Recomandările de la Lund din 1999 privind participarea efectivă a minorităților naționale în viața publică* (Recomandările de la Lund) și *Liniile directoare de la Ljubljana din 2014 privind integrarea societăților diverse* (Liniile directoare de la Ljubljana). Aceste documente subliniază faptul că promovarea participării efective a minorităților naționale este esențială pentru integrarea societăților diverse și, în cele din urmă, pentru stabilitatea acestora. În anul 2016, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia națională privind consolidarea relațiilor interetnice 2017–2027 (Strategia) și planul de acțiune pentru anii 2017–2020. Sprijinirea participării efective a minorităților la viața publică este o prioritate cheie a acestei Strategii.

Pentru a măsura progresul participării efective, este nevoie să fie stabilite nivele de referință, bazate pe standardele internaționale și cele mai bune practici în acest domeniu. ÎCMN s-a oferit să acorde asistență instituțiilor guvernamentale relevante în acest sens, inclusiv prin colectarea și analiza datelor cu suportul agențiilor și experților la nivel local. În procesul colectării datelor, oficiul ÎCMN a ținut să respecte principiul auto-identificării în ceea ce ține de apartenența etnică a fiecărei persoane în parte. Acest raport prezintă rezultatele și concluziile unor cercetări documentare și de teren.

## **Obiective**

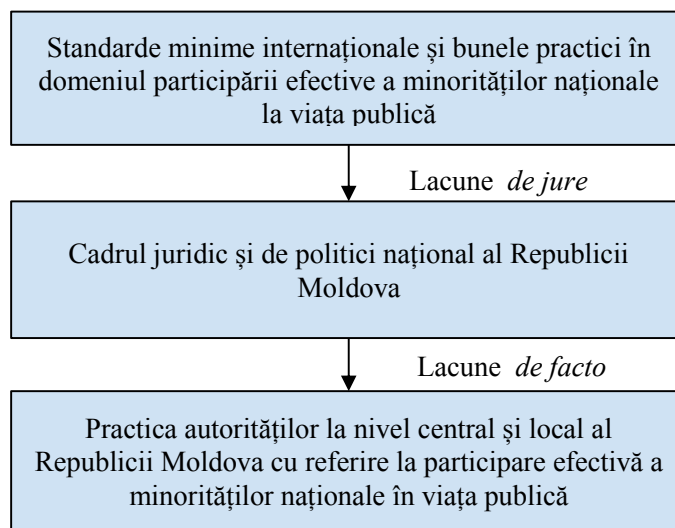
Studiul urmărește să evalueze empiric (pe baza datelor primare și secundare) nivelul „participării efective a minorităților naționale la viața publică” (EPNMPL) atât *de jure* (în legislația și politicile naționale), cât și *de facto* (în practica guvernamentală la nivel central și local). În urma identificării lacunelor *de jure* și *de facto*, sunt oferite recomandări cu privire la modul de soluționare a acestora, ținând cont de cele mai bune practici internaționale din regiunea OSCE.

Acest raport se bazează pe definiția a participării efective a minorităților naționale la viața publică, așa cum se găsește în textele Convenției-cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale (FCNM), Raportul său explicativ, Comentariul tematic nr. 2 al Comisiei consultative către FCNM (ACFC) și Recomandările de la Lund ale ÎCMN. Articolul 15 din Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale cere statelor participante „să creeze condițiile necesare pentru participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică, precum și la treburile publice, în special acelea care le privesc direct”. Raportul explicativ al Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale specifică în continuare că „pentru a crea condițiile necesare [...] Părțile ar putea promova măsuri [...]: consultări [...] prin proceduri și instituții adecvate și prin încurajarea participării efective la procesele decizionale și în organele electivă atât la nivel național, cât și la nivel local.” Comentariul Comitetului consultativ al Convenției-cadru nr. 2 din 2008 elaborează în continuare semnificația substanțială a participării efective a minorităților naționale la viața publică prin specificarea standardelor minime și a celor mai bune practici. Pe baza acestor definiții și a monitorizării ulterioare de către Comitetul consultativ al Convenției-cadru, se poate deduce că participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică se referă la: (1) Reprezentarea minorităților în organele alese, la toate nivelurile; (2) Reprezentarea minorităților în organele executive și ale administrației publice, la toate nivelurile; (3) Mecanisme consultative pentru minorități; și (4) Regimuri de autonomie pentru minorități, unde este cazul (vezi Tabelul 1, în anexă).

## **Metodologia**

Modelul de evaluare al studiului este prezentat în Figura 1 de mai jos. În acest model, „standardele internaționale privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică” se referă la un set de norme, principii și angajamente internaționale ale Republicii Moldova (de exemplu, cele din cadrul Organizației Națiunilor Unite (ONU), Consiliului Europei (CoE) și Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)); cadrul juridic național și politicile publice adoptate de Guvernul Republicii Moldova; „Practica națională” care denotă implementarea efectivă de către instituțiile de stat a legislației și politicilor naționale în domeniul participării efective a minorităților naționale la viața publică.

**FIGURA 1:** Model pentru evaluarea participării minorităților naționale la viața publică



Conform modelului de mai sus, studiul urmărește să evalueze dacă și în ce măsură există lacune *de jure* și *de facto* în implementarea de către Moldova a standardelor internaționale și angajamentelor naționale în domeniul participării efective a minorităților naționale la viața publică: Decalajul *de jure* se referă la orice discrepantă între standardele internaționale și legislația și politicile naționale; iar decalajul *de facto* semnifică orice neconcordanță între legile și politicile adoptate și practica reală în acest domeniu.

Dovezile empirice se bazează pe datele primare și secundare colectate pe parcursul perioadei 2019-2020, atât prin cercetări de documentare și cartografierea legislației naționale, cât și printr-un sondaj al angajaților publici din instituțiile guvernamentale din Moldova.

Raportul este structurat în trei secțiuni: În primul rând, acesta prezintă standardele internaționale relevante (adică COE FCNM din 1998 și Recomandările de la Lund din 1999 și Linii directoare de la Ljubljana din 2014) privind participare efectivă a minorităților naționale la viața publică. În al doilea rând, sunt prezentate discrepanțele existente între cadrele juridice și politice naționale și standardele internaționale în domeniu. În al treilea rând, sunt reflectate neconcordanțe existente între cadrele juridice și politice naționale și practica reală a în acest domeniu la nivel național și local.

## CONSTATĂRI

### **Lacune de jure**

După cum este descris în tabelul 1 din anexă, începând cu anii 1990, guvernele naționale succesive au subscris în mod constant la o serie de standarde internaționale și bune practici care promovează participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică în cadrul convențiilor internaționale și europene privind drepturile omului (de exemplu, ICCPR și FCNM). Ulterior, pe parcursul următoarelor

trei decenii, aceste obligații și angajamente internaționale au fost traduse în diferite măsuri în legislația națională a Republicii Moldova.

Tabelul 2 din anexă oferă o analiză de fond a lacunelor *de jure*; adică, măsura în care standardele internaționale minime și cele mai bune practici privind participarea efectivă au fost implementate în legislația și politicile naționale. Nivelul de participare a fost evaluat în patru domenii (de exemplu, reprezentarea în organele alese la toate nivelurile; reprezentarea în organele executive și ale administrației publice la toate nivelurile; mecanisme consultative și acorduri de autonomie). Standardele minime și cele mai bune practici din aceste patru domenii sunt extrase din textul Convenției-cadru al Consiliului Europei din 1995 privind minoritățile naționale și din comentariul din 2008 al Comitetului consultativ al Convenției-cadru în cauză. Descrierea transpunerii acestor standarde în legislația și politica națională a Republicii Moldova provine din cercetări de documentare efectuate în noiembrie 2019. Rezultatul analizei efectuate arată că, Guvernul Republicii Moldova are un istoric relativ bun în ceea ce privește implementarea standardelor internaționale convenite. În același timp, rămâne loc pentru a umple golurile existente.

Din punct de vedere cantitativ, lacunele *de jure* sunt după cum urmează:

- *Standarde minime*: În timp ce 64% (șapte din 11) standarde internaționale minime au fost pe deplin îndeplinite, 36% (patru din 11) nu au fost realizate;
- *Cele mai bune practici*: În timp ce cele mai bune practici recomandate de 50% (trei din șase) au fost reproduse, 50% (trei din șase) nu au fost reproduse.

Din punct de vedere calitativ, lacunele *de jure*, sau domeniile specifice în care există încă loc pentru îmbunătățiri, includ:

- *Standarde minime neîndeplinite*:

În domeniul reprezentării minorităților în organele executive și ale administrației publice:

1. Încadrearea minorităților în serviciul public: Chiar dacă *Legea privind minoritățile naționale din 2001* prevede reprezentarea „aproximativ proporțională” a minorităților în structurile executive și judiciare, *Legea din 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, *Legea din 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, *Legea din 2017 cu privire la Guvern* și *Legea din 1995 cu privire la statutul judecătorului* nu prevăd măsuri speciale pentru promovarea angajării minorităților în administrația publică centrală și locală și în instanțe (de exemplu, cabinet, cancelarie de stat, ministere și agenții de resort, secretariatul parlamentului, administrația președintelui și instanțele judecătorești). Acest lucru constituie un decalaj în raport cu standardele internaționale minime. Angajarea minorităților în sectorul public ar trebui, astfel, promovată.
2. Cunoașterea limbii de stat de către personalului administrației publice: *Legea din 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, *Legea din 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* și *Legea din 2017 cu privire la Guvern* impun candidaților care aplică pentru funcții publice să aibă cunoașterea limbii de stat și limbile oficiale

de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege (în autonomia Găgăuză, de asemenea, limbile rusă și găgăuză), fără a specifica nivelul de competență lingvistică în limba de stat, astfel încât să fie respectat principiul „*de a nu depăși ceea ce este necesar*”, așa cum se specifică în Convenția-cadru a Consiliului Europei privind minoritățile și Raportul său explicativ. În acest context, standardele internaționale minime impun ca cerințele de cunoaștere a limbii de stat pentru candidații la funcțiile publice să fie specifice, astfel încât să corespundă nivelului necesar pentru anumite categorii de funcții.

3. Participarea minorităților în cadrul organismelor ce reglementează mass-media: Codul audiovizualului nu prevede măsuri speciale pentru a asigura participarea adecvată a reprezentanților minorităților în cadrul organismelor ce reglementează mass-media. Acest lucru nu îndeplinește standardele internaționale care cer o reprezentare adecvată a minorităților naționale în instituții precum organismele de supraveghere, organismele de reglementare, comitetele de difuzare a serviciilor publice și consiliile de auditori.

În domeniul acordurilor de autonomie, guvernul central și autoritățile din Unitatea Teritorială Autonomă (UTA) Găgăuzia se confruntă de mult timp cu provocări în ceea ce ține de divizarea competențelor lor respective. Începând cu anul 1994, relațiile dintre guvernul central și autonomia găgăuză au fost reglementate prin Legea din 1994 privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia. Până în prezent competențele respective ale guvernului central și ale UTA Găgăuzia conform Legii din 1994 rămân neclare, ceea ce rămâne a fi o sursă de neînțelegere între Chișinău și Comrat. Această stare de lucruri nu corespunde în mod efectiv standardelor internaționale conform cărora „autogovernarea autonomă poate favoriza participarea efectivă și că autoritățile centrale ar trebui să dea dovadă de responsabilitate în angajamentul lor ce rezultă din cadrul legislativ național”.

– *Cele mai bune practici care nu sunt reproduse:*

1. Scutiri de la cerințele de prag pentru partidele minoritare : Legea din 2007 privind partidele politice nu prevede scutiri de la cerințele de prag pentru partidele minoritare. La 25 februarie 2020, Curtea Constituțională a decis că anumite prevederi ale Legii privind partidele politice din 2007 care reglementează numărul minim necesar pentru înregistrarea unui partid au fost declarate neconstituționale, facilitând astfel procesul de instituire a partidelor pe baza criteriilor de apartenență etnică. Cu toate acestea, această situație nu corespunde practicii internaționale (Convenției-cadru a Consiliului Europei privind minoritățile naționale) care recomandă scutiri de la cerințele de prag pentru partide minoritare.
2. Asigurarea de locuri rezervate pentru reprezentanții minorităților în organele alese la nivel central și local: Chiar dacă Legea privind minoritățile naționale din 2001 impune reprezentarea minorităților în organele alese la nivel central și local, aceasta nu prevede locuri rezervate. Nici Legea din 2007 privind partidele politice nu prevede cote pentru minorități. La alegerile parlamentare din februarie 2019, în cadrul sistemului electoral

mixt, minoritatea găgăuză avea două locuri rezervate, iar minoritatea bulgară avea un loc rezervat. Celelalte minorități nu aveau locuri rezervate. Sistemul electoral mixt a fost abolit apoi în 2019. Această situație nu corespunde celor mai bune practici recomandate (Convenția-cadru a Consiliului Europei privind minoritățile) de a garanta locuri rezervate pentru reprezentanții minorităților în organele alese la nivel central și local. (NB: poziția Înalțului Comisar este că, cotele minoritare ar trebui să fie ultima soluție, atunci când alte măsuri pentru a asigura o reprezentare adecvată a minorităților eșuează).

### **Lacune *de facto***

Tabelul 3 din anexă descrie decalajele *de facto* dintre cadrul juridic și de politici existent și situația reală privind participarea minorităților la viața publică din Moldova. Similar evaluării *de jure*, evaluarea măsurii în care standardele juridice naționale și obiectivele de politici au fost îndeplinite în practică se realizează și în următoarele domenii tematice: reprezentarea în organele alese; reprezentare în organele executive și ale administrației publice; și mecanismele consultative ale minorităților. Standardele juridice și obiectivele de politici relevante au fost formulate pe baza legislației naționale existente și a cadrului de politici al Republicii Moldova, în timp ce analiza situației de implementare se bazează pe cercetări de teren realizate pe tot parcursul anului 2019. Analiza lacunelor *de facto* indică faptul că, Guvernul Moldovei a realizat progrese remarcabile pe baza măsurilor cantitative și calitative în acoperirea acestor lacune. Totuși, există teren pentru a îmbunătăți starea lucrurilor în acest domeniu. În mod special, lipsa unui mecanism de colectare a datelor dezagregate pe etnie la nivel central și local constituie un impediment în procesul implementării politicilor naționale ce vizează participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică.

Din punct de vedere cantitativ, lacunele *de facto* în ceea ce privește implementarea standardelor legale și de politici naționale privind participare efectivă a minorităților naționale la viața publică în cele trei domenii menționate mai sus constau în următoarele:

- (33%) trei din nouă standarde relevante au fost îndeplinite complet; în timp ce
- (22%) două au fost îndeplinite doar parțial;
- (22%) două nu pot fi evaluate deoarece lipsesc datele relevante; și
- (22%) două nu au fost realizate.

Din punct de vedere calitativ, lacune *de facto* în ceea ce ține de practicile relevante privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică, includ:

- În domeniul *reprezentării minorităților în organele alese*, deși nu există lacune considerabile la nivel de politici, în următoarele subdomenii de politici, ar putea fi realizate unele progrese:
  - Partide politice minoritare: Deși formarea partidelor politice minoritare nu mai este interzisă formal, la momentul efectuării studiului nu a fost înregistrat niciun partid

- politic minoritar. Desigur, depinde de interesul minorităților naționale de a căuta reprezentare politică în Parlament prin reprezentanți ai partidelor constituite de aceștia.
- Reprezentarea minorităților în Parlamentul Republicii Moldova: În rezultatul alegerilor parlamentare din 2019, 18 parlamentari, reprezentând cinci grupuri minoritare, au fost aleși în legislativul național cu 101 locuri. Dintre cele cinci grupuri mai mari din punct de vedere numeric (ucraineni, găgăuzi, ruși, bulgari și romi), doar două (găgăuzi și bulgari) nu sunt reprezentate conform principiului reprezentării „aproximativ proporționale”, care se bazează pe corespondența demografică și cote politice ale reprezentării minorităților în țară. În același timp, chiar și pentru cele două minorități etnice, sub-reprezentarea nu este atât de semnificativă, deoarece minoritatea găgăuză este reprezentată de trei parlamentari, iar cea bulgară - de un parlamentar (a se vedea Tabelul 3).
  - În ceea ce privește reprezentarea minorităților în *organele executive și ale administrației publice* în general, și în special în structurile executive și judiciare, sunt prezente lacune vizibile în reprezentarea tuturor minorităților naționale (a se vedea Tabelul 3).
    - În guvernul central :
      - La nivel superior (șefi de instituții):
        - Structuri executive : Subreprezentarea se aplică, în special, minorităților ucrainene, bulgare, ruse și rome.
        - Structuri judiciare: Subreprezentarea se aplică, în special, minorităților ucrainene, găgăuze și rome.
      - La nivel non-superior (funcționari publici):
        - Structuri executive: Subreprezentarea se aplică, în special, minorităților ucrainene, găgăuze, bulgare și ruse.
        - Structuri judiciare: Subreprezentarea se aplică, în special, minorităților ucrainene și ruse.
    - În administrația publică locală:

La nivel de administrație publică locală local nu a fost posibilă efectuarea unei evaluări obiective a deficiențelor *de facto* în reprezentarea minorităților din cauza dificultăților întâmpinate în colectarea datelor la nivel local.

## RECOMANDĂRI

Acest studiu aplică o abordare nouă de evaluare a practicilor juridice și de politici în ceea ce ține de participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică în raport cu standardele stabilite la nivel internațional (de către Consiliul Europei) în acest domeniu. Studiul nu pretinde a fi exhaustiv în acoperirea și nici obligatoriu în recomandările sale. Scopul său este de a prezenta o metodologie și de a oferi o privire de ansamblu asupra situației curente cu privire la modul în care participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică este promovată în conformitate cu angajamentele internaționale asumate. În prezentarea lacunelor *de jure* și *de facto* identificate, sunt oferite următoarele recomandări autorităților responsabile de elaborarea și implementarea politicilor în domeniu:

- Este necesară evaluarea critică a lacunelor *de jure* și dezvoltarea unei abordări juridice și de politici adecvate pentru a înlătura aceste lacune; de exemplu, prin adoptarea și ajustarea legislației relevante și prin stabilirea priorităților de politici în cadrul Strategiei naționale pentru consolidarea relațiilor interetnice și a planurilor de acțiune relevante.
- Este la fel de necesar examinarea minuțioasă a lacunelor *de facto* existente în implementarea cadrului juridic și de politici în vederea asigurării participării efective a minorităților naționale la viața publică prin identificarea măsurilor adecvate pentru înlăturarea acestor lacune în limitele financiare existente. Elaborarea Planului de acțiuni pentru anii 2021-2024 privind implementarea Strategiei naționale de consolidare a relațiilor interetnice prezintă o fereastră de oportunitate în acest sens, prin care pot fi stabilite obiective de politici și acțiuni relevante în vederea promovării participării efective a minorităților naționale la viața publică. De exemplu, pentru asigurarea reprezentării minorităților în organele executive și ale administrației publice, pot fi adoptate măsuri specifice pentru a încuraja încadrarea minorităților în serviciul public. Acest lucru poate fi realizat prin programe de formare profesională, organizarea de stagii pentru tinerii absolvenți în cadrul instituțiilor publice și prin oferirea stimulentei pentru a încuraja studierea limbii de stat în regiunile compact populate de minorități.
- Este la fel de important să fie asigurat un dialog permanent cu reprezentanții grupurilor minoritare din cadrul organismelor consultative existente în ceea ce ține de identificarea măsurilor speciale pentru promovarea participării efective a minorităților naționale la viața publică, inclusiv prin încurajarea participării tinerilor în cadrul acestui dialog și, totodată, asigurând o participare echilibrată pe criterii de gen.

Acest studiu are ca obiectiv informarea procesului de formulare de politici în pentru integrarea societății diverse a Republicii Moldova. Totodată, trebuie subliniat faptul că acest studiu nu este exhaustiv și lasă deschisă o poartă spre mai mare aprofundare a acestui subiect. Acesta se bazează pe date concrete asupra unor aspecte sensibile, care respectă principiul auto-identificării în colectarea datelor aferente apartenenței etnice și recomandă, cu precădere, completarea lacunelor identificate *de jure* și *de facto*. Integrarea societății în general, și asigurarea participării efective a minorităților naționale la viața publică în particular, este un proces continuu care necesită o monitorizare regulată și o evaluare sistematică.



## ANEXE

**TABELUL 1:** Prezentare generală a standardelor internaționale și a cadrului legislativ și de politici național

Standarde internaționale privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică		Legislația națională și cadrul de politici privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică	
<i>Angajamente din punct de vedere juridic</i>	<i>Angajamente din punct de vedere politic</i>		
(Națiunile Unite)	(Consiliul Europei)	(OSCE/HCNM)	
<b>ICCP (1990)</b>	<b>FCNM Art. 15 (1995)</b>	<b>Documentul final al OSCE de la Copenhaga (1990)</b>	<b>Constituția din 1994</b>
<b>Art. 2</b> <i>Dreptul la nediscriminare și egalitate</i>	<i>Obligațiunea de a crea condițiile necesare pentru participare efectivă a minorităților naționale la viața publică</i>	<b>Recomandări ale Institutului Comisar OSCE pt minorități naționale de la Lund (1999)</b> - 24 de recomandări	<i>Legea cu privire la statutul juridic special al UTA Găgăuzia din 1994</i>
<b>Art. 25</b> <i>Dreptul de a participa la desfășurarea treburilor publice. fie direct, fie printr-un reprezentant ales liber, fără nicio limitare, inclusiv pe baza originii naționale</i>	<b>Raport explicativ</b> <i>Mecanisme consultative și de participare în procesele decizionale și în organele alese la nivel național și local</i>	<i>Linile directoare OSCE ODHR pentru a sprijini participarea minorităților naționale în procesul electoral (2001)</i>	<i>Legea cu privire la drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale și statutul juridic al organizațiilor lor din 2001</i> <i>Capitolul IV, art. 24</i> <i>Reprezentare „aproximativ proporțională”</i>
	<b>Comentariul tematic al CC al Convenției-cadru nr. 2 (2008)</b> <i>Standarde minime și cele mai bune practici</i>		<i>Legea cu privire la partidele politice din 2007</i>
	<b>Opinia CC al CC privind MD</b>		<i>Legea cu priv. la statutul judecătorului 1995</i>
			<i>Codul electoral din 1997</i>
			<i>Legea din 2008 cu privire la funcția publică</i>
			<i>Legea din 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcția de demnitate publică</i>
			<i>Legea Guvernului din 2017</i>
			<i>Strategia guvernamentală din 2016 privind consolidarea relațiilor interetnice: 2017-2027</i>
			<i>Codul audiovizualului</i>

## ANEXE

**TABELUL 2:** Compararea standardelor internaționale și a cadrului juridic și de politici național privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică

Domenii	Standarde minime internaționale și cele mai bune practici	Cadrul juridic și de politici al Republicii Moldova	Lacune de <i>jure</i>
<p><i>I. Reprezentarea în organele alese la toate nivelurile</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Standarde minime</i></p> <p>1. Inexistența legislației care să interzică formarea <b>partidelor politice pe criteriu etnic</b></p> <p>2. <b>Candidaților la alegerile parlamentare sau locale nu le-ar trebui impuse cerințe de competență lingvistică</b></p> <p>3. <b>Modificările circumscripției electorale nu ar trebui să reducă oportunitățile pentru alegerea [reprezentanților] minorităților</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Cele mai bune practici</i></p> <p>4. Scutiri de la <b>cerințele de prag pentru partide minoritare</b></p> <p>5. <b>Locuri rezervate</b> pentru reprezentanții minorităților în organele alese la nivel central și local</p>	<p>1. În februarie 2020, <i>Curtea Constituțională</i> a anulat (eliminat de drept) restricțiile din <i>Legea 2007 privind partidele politice</i> ce îngăduesc formarea <b>partidelor politice la pe criteriu etnic</b>, în vigoare de la 31 iulie 2020</p> <p>2. <i>Codul electoral din 1997</i> nu impune cerințe de <b>competență lingvistică pentru candidații</b> politici ce provin din grupurile minoritare</p> <p>3. Această dispoziție nu se aplică sistemului electoral proporțional, făcând această cerință <b>irrelevantă</b>. La alegerile parlamentare din februarie 2019 au fost constituite circumscripțiile electorale Găgăuzia, Taraclia și Transnistria pentru a include minorități stabilite compact.</p> <p>4. <i>Legea privind partidele politice din 2007 nu</i> prevede scutiri de la cerințele <b>pragului</b> pentru partidele minoritare (posibil vor fi preconizate schimbări în acest sens în urma deciziei CC din 2020)</p> <p>5. Chiar dacă <i>Legea Minorităților Naționale din 2001</i> impune reprezentarea minorităților în organele alese la nivel central și local, ea <b>nu prevede locuri rezervate</b>. <b>Nici</b> <i>Legea din 2007 privind partidele politice nu</i> prevede <b>cote</b> pentru minorități. (NOTA: La alegerile parlamentare din februarie 2019, în cadrul sistemului electoral mixt, minoritatea <b>găgăuză</b> avea două <b>locuri rezervate</b>, iar minoritatea <b>bulgară</b> avea un <b>loc rezervat</b>. Celelalte minorități nu aveau locuri rezervate. Sistemul electoral mixt a fost abolit ulterior în 2019.</p>	<p style="text-align: center; color: green;">Implementat</p> <p style="text-align: center; color: green;">Implementat</p> <p style="text-align: center; color: red;">Nu sunt întruנית</p> <p style="text-align: center; color: red;">Nu sunt întruנית</p> <p style="text-align: center; color: green;">Exemplu de bună practică</p>
<p>6. Constituirea <b>comisilor parlamentare</b> care supraveghează problemele minorităților</p>	<p>6. Există <b>comisie</b> care supraveghează problemele minorităților - <b>Comisia pentru Drepturile Omului și Minoritățile Naționale</b></p>	<p style="text-align: center; color: green;">Exemplu de bună practică</p>	

*II. Reprezentare în organele executive și ale administrației publice la toate nivelurile*

**Standarde minime**

1. **Încadrarea** minorităților (în special a romilor) în serviciul public (administrația publică, sistemul judiciar etc) ar trebui **promovată**

Chiar dacă *Legea privind minoritățile naționale din 2001* prevede reprezentarea „aproximativ proporțională” a minorităților în structurile executive și judiciare, *Legea din 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, *Legea din 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, *Legea din 2017 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, *Legea din 2017 cu privire la Guvern și Legea din 1995 cu privire la statutul judecătorului* nu prevăd **măsuri speciale** pentru **promovarea încadrării** minorităților în serviciul public.

Lacună

2. Cerințele de **cunoaștere a limbii de stat** pentru funcționarii publici nu ar trebui **să depășească ceea ce este necesar** pentru funcția sau serviciul în cauză

*Legea din 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, *Legea din 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, *Legea din 2017 cu privire la Guvern* impun candidaților la funcții din sectorul public și funcționarilor publici să posede limba de stat, iar în Găgăuzia, de asemenea, limbile rusă și găgăuză, fără a specifica criteriile specifice pentru cunoașterea limbii în funcție de poziția pentru care se aplică candidatura.

Lacună

3. Participare **adevătată în organismele de reglementare a mass-media**, cum ar fi organele de supraveghere, comitetele de difuzare a serviciilor publice și consiliile de auditori

*Codul audiovizualului* nu prevede nicio măsură specială pentru a asigura o participare **adevătată a minorităților** în astfel de organisme al reprezentanților minorităților.

Lacună

**Cele mai bune practici**

4. Stabilitatea **structurilor guvernamentale** care promovează politici guvernamentale orientate pe minorități

Exemplu de bună practică

4. Guvernul Republicii Moldova a înființat o agenție specializată care se ocupă cu problemele minorităților (Agenția Relații Interetnice (ARI) iar din 2019, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC) are o unitate de politici cu două poziții pentru elaborarea politicilor ce vizează minoritățile. În 2016, Guvernul a adoptat o politică națională: *Strategia pentru consolidarea relațiilor interetnice: 2017-2027*.

5. Existența **unei coordonări între structurile guvernamentale și organele consultative constituite din reprezentanți ai grupurilor minoritare**

5. Procedurile de coordonare între structurile guvernamentale și mecanismele consultative ale minorităților (Consiliul coordonator al organizațiilor etnoculturale sunt stipulate în statutul AIR).

Exemplu de bună practică

*III. Mecanisme consultative*

**Standarde minime juridic clar**

1. Organele consultative ar trebui să aibă un **statut juridic clar**

Implementat
1. Există trei organe consultative: Consiliul coordonator al organizațiilor etnoculturale din cadrul ARI, Consiliul societății civile pe lângă Președinție (CSC) și Grupul de lucru Parlamentar constituit din membrii Parlamentului RM și Adunării Populare din Găgăuzia (GL Găgăuzia). Statutul juridic acestor mecanisme este clar definit în reglementările AIR, în Decretul prezidențial 2017 privind CSC și în decizia parlamentului din 2016 privind GL Găgăuzia.

2. Obligatorietatea [statutului] de a **consulta** [organele consultative] ar trebui să fie consacrată în **lege**

Implementat

2. Chiar dacă obligativitatea statutului de a consulta organele consultative nu este conștientă în mod explicit în lege (Legea privind minoritățile naționale din 2001), reglementările ARI și Decretul prezidențial din 2017 privind CSC se referă la competențele acestor organisme „de a oferi recomandări cu privire la problemele legate de relațiile interetnice, inclusiv cu privire la proiectele de acte juridice și normative.”

3. Implicarea [organelor consultative] în luarea deciziilor ar trebui să aibă un caracter **regulat și permanent**

Implementat

3. Statutul Consiliului coordonator al organizațiilor etnoculturale din cadrul ARI impune Comitetului Consiliului să se întrunească nu mai puțin de o dată în trimestru; regulamentul CSC impune, de asemenea, CSC să se adune cel puțin o dată trimestru; Statutul GL Găgăuzia definește GL ca un mecanism permanent care ar trebui să se întrunească în mod regulat.

4. **Procedurile de numire** trebuie să fie **transparente și concepute** în strânsă **consultare** cu minoritățile și **revizuite periodic** pentru a se asigura că organismele consultative reprezintă o gamă largă de puncte de vedere din rândul minorităților.

Implementat
4. În conformitate cu reglementările sale, organismul de lucru al Consiliului coordonator al organizațiilor etnoculturale din cadrul ARI - Comitetul Consiliului - ar trebui să fie ales Consiliu anual. CSC nu are o procedură explicită de numire; Membrii GL Găgăuzia sunt numiți de Parlament și Adunarea Populară a Găgăuziei.

*IV. Aranjamente de autonomie*

**Standarde minime**

1. Autogovernarea autonomă poate favoriza participarea efectivă. Autoritățile centrale ar trebui să își onoreze angajamentele care rezultă din cadrul legislativ național (Legea din 1994 privind statutul

Lacună
- Din 1994, relațiile dintre guvernul central și autonomia găgăuză au fost reglementate prin Legea din 1994 privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia. Delimitarea explicită a competențelor respective ale guvernului central și ale UTA Găgăuzia conform Legii din 1994 rămân neclare, ceea ce rămâne a fi sursă de

## ANEXE

juridic special al UTA Găgăuzia)

neînțelegere între autoritățile de la Chișinău și Comrat.

2. Conform Legii din 1994, guvernatorul UTA Găgăuzia devine automat membru al Cabinetului și participă la ședințele Cabinetului. **Exemplu de bună practică**

**TABELUL 3:** Compararea cadrului juridic și de politici național cu practica sa în domeniul participării efective a minorităților naționale la viața publică

Domenii	Cadrul juridic și politic al Republicii Moldova (Standardele proprii ale Guvernului RM)	Practica (respectarea efectivă a standardelor)	Lacune de facto
---------	--	---	--------------------

*1. Reprezentarea în organele alese la toate nivelurile*

**1. Partide politice minoritare:** începând din februarie 2020 (după ce Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra Legii din 2007 privind partidele politice), este permisă formarea **partidelor politice minoritare**.

Implementat

**2. Reprezentarea minorităților în organele alese la nivel central și local:** Conform Legii din 2001 privind drepturile minorităților naționale, reprezentarea minorităților în organele alese la nivel central și local este reglementată de legislația electorală națională (de exemplu, Codul electoral și Legea din 2007 privind partidele politice) și **nu necesită în mod explicit o reprezentare „aproximativ proporțională” a minorităților în organele alese**, dar pe baza argumentului normativ conform căruia „legislativetele ar trebui să oglindească populația”, reprezentarea descriptivă aproximativ proporțională este cea mai bună practică în democrațiile pluraliste.

**2.1 Reprezentarea minorităților în organele alese la nivel central - Parlamentul Republicii Moldova**

Există loc pentru îmbunătățiri

În 2014, alegerile parlamentare s-au desfășurat în cadrul sistemului proporțional; în februarie 2019, au avut loc sub un sistem mixt; în septembrie 2019, sistemul electoral a fost schimbat din nou din sistemul mixt în cel proporțional.

Minorități	Procentu populați ei în 2014 (Np)	Alegeri parlamentare 2014		Alegeri parlamentare 2019	
		% (Ne)	Repr. Coeff. (R)	% (Ne)	Repr. Coeff. (R)
Ucraineni	6,6	8	21	8	20
Găgăuzi	4,6	4	-13	3	-35
Ruși	4,1	4	-2	5	21
Bulgari	1,9	1	-47	1	-48
Romi	0,3	0	-100	1	230
Moldoveni	82,1	80	-4	78	-6

*NOTĂ:* Coeficientul de reprezentare R se calculează după cum

## ANEXE

urmează:  $R = (Ne - Np) / Np * 100\%$ , unde  $Ne$  = procentul reprezentanților minorităților aleși,  $Np$  = procentul minorităților din populație. Dacă s-ar fi aplicat criteriile de reprezentare „*aproximativ proporționale*” (marja +/- 15%), atunci **minoritățile găgăuze și bulgare** sunt în prezent subreprezentate în Parlament, în timp ce minoritățile ucrainene, ruse și rome sunt supra-reprezentate.

### 2.2 Reprezentarea minorităților în organele alese la nivel local - în consiliile raionale și municipale și în UTA Găgăuzia

Imposibil de evaluat

Minorități	Procentul populației în 2014 în locurile de așezare compactă a minorităților (Np)	Alegeri locale la nivelul 2 (raioane, municipii și UTA Găgăuzia)	
		% (Ne)	Repr. Coeff. (R)
<b>Găgăuzi</b> în UTA Găgăuzia	83,8 (din 134535)	34 sau 94,49% (din 1 Bașcan * și 35 de deputați în Adunarea Populară **)	13
<b>Bulgari</b> în raionul Taraclia	66,1% din 37357	8 sau 23,5% (din 15 primari și 169 de consilieri locali ***)	Date insuficiente
<b>Ruși</b> în municipiul Chișinău	9,3% din 469402	2 sau 3,7% (din 19 primari și 306 consilieri locali)	Date insuficiente
<b>Ucraineni</b> în Chișinău	5,9% din 469402	0 (din 19 primari și 306 consilieri locali)	Nu există date
<b>Ruși</b> în Bălți	16% din 102457	Nu există date (din 3 primari și 22 consilieri locali)	Date insuficiente
<b>Ucraineni</b> în municipiul Bălți	18,5% din 102457	Nu există date (din 3 primari și 22 consilieri locali)	Nu există date
<b>Romi</b> în raionul Ocnița	6,8% din 47425	Nu există date? (din 21 primari și 235 consilieri locali)	Date insuficiente

\* Alegerile Bașcanului au avut loc în mai 2019

\*\* Alegerile în Adunarea Populară au avut loc în noiembrie 2016

\*\*\* Alegerile generale locale au avut loc în octombrie 2019

## ANEXE

### II. Reprezentare în organele executive și ale administrației publice la toate nivelurile

1. **Reprezentarea minorităților în structurile executive și judecătorești la nivel central și local:** Legea din 2001 privind minoritățile naționale prevede reprezentarea „aproximativ proporțională” a minorităților în structurile executive și judecătorești

1.1 Reprezentarea minorităților în structurile executive și judecătorești din **guvernul central la nivel superior** (șefi de instituții)

Lacună

Minorități	Procentul populației ei în 2014 (Np)	Executiv		Judiciar	
		Cabinet (12 membri, incluziv 9 miniștri)	Conducere superioară în ministere și agenții (155 de pers. intervievate)	Management de nivel superior și mediu (112 pers. intervievate)	Repr. Coeff. (R)
Ucraineni	6,6	0	5,8	3,6	-46
Găgăuzi	4,6	8,3	3,9	3,6	-22
Ruși	4,1	0	0,6	4,5	9
Bulgari	1,9	0	1,3	6,3	229
Romi	0,3	0	0	0	-100
Alții	0,6	0	0	0	-100
Moldoveni	82,1	91,7	88,4	8	0

1.2 Reprezentarea minorităților în structurile executive și judiciare din **guvernul central la nivel non-superior** (funcționari publici)

Lacună

Minorități	Procentul populației în 2014 (Np)	Executiv		Judiciar	
		Ministere (302 pers. intervievate)	Agenții și alte instituții (6898 pers. intervievate)	336 pers. intervievate	Repr. Coeff. (R)
Ucraineni	6,6	2,0	4,2	1,5	-77
Găgăuzi	4,6	1,0	3,2	3,9	-16
Ruși	4,1	2,0	2,6	0,9	-78
Bulgari	1,9	0	2,4	3,3	72
Romi	0,3	0,3	0,03	0,3	-1
Alții	0,6	0,3	0,2	0,3	-50
Moldoveni	82,1	94,4	87,3	6	9

## ANEXE

1.3 Reprezentarea minorităților în structurile executive și judiciare în administrația **locală** în locurile de așezare compactă a minorităților. *Structuri executive* la nivel de diviziune administrativă de nivelul 2 (*raioane și municipii*): eșantion stratificat din 35 de administrații locale (Găgăuzia, Taracia, Chișinău, Bălți și Ocnîța) unde locuiesc compact găgăuzi, bulgari, ucraineni, ruși și romi. *Structuri judiciare de primă instanță*: eșantion stratificat de cinci instanțe judecătorești din 44, din Comrat, Taracia, Bălți, Chișinău-Botanica și Ocnîța)

Minorități și localități	Procentul populației în 2014 în locurile de așezare compactă a minorităților (Np)	Executiv		Judiciar	
		% (Ne)	Repr. Coeff. (R)	% (Ne)	Repr. Coeff. (R)
<b>Găgăuzi</b> în UTA Găgăuzia	83,8% (din 134535)	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date
<b>Bulgari</b> în raionul Taracia	66,1% din 37357	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date
<b>Ruși</b> în municipiul Chișinău	9,3% din 469402	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date
<b>Ucraineni</b> în municipiul Chișinău	5,9% din 469402	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date
<b>Ruși</b> în municipiul Bălți	16% din 102457	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date
<b>Ucraineni</b> în municipiul Bălți	18,5% din 102457	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date
<b>Romi</b> în raionul Ocnîța	6,8% din 47425	Nu există date	Nu există date	Nu există date	Nu există date

Imposibil de evaluat



## ANEXE

### III. Mecanisme consultative

1. Implicarea [organelor consultative] în luarea deciziilor ar trebui să aibă un caracter **regulat** și **permanent**

Exemplu de bună practică

	Consiliul coordonator (ARI)	CSC
Numărul de întâlniri cu reprezentanții guvernului în 2019	3	6 <sup>1</sup>
Numărul de întâlniri cu reprezentanții guvernului în 2018	4	5 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> În noiembrie 2019, FORUMUL Etniilor a fost organizat de CSC, cu aproximativ 1000 de participanți din țară.

<sup>2</sup> În aprilie 2018, FORUMUL Etniilor a fost organizat de CSC, cu aproximativ 800 de participanți din țară.

2. Organele consultative **reprezentative** și **incluzive**

2. Reprezentarea și includerea minorităților în organele consultative:

Exemplu de bună practică

Minorități	Procentul populației în 2014	Consiliul coordonator (ARI) (%) în 2019)	CSC (%) în 2019)	GL Găgăuzia (%) în 2019)
Ucraineni	6,6	8	8	NR
Găgăuzi	4,6	4	8	50
Ruși	4,1	11	33	NR
Bulgari	1,9	8	0	NR
Romi	0,3	10	8	NR
Alții	0,6	59	43	NR

3. Organismele consultative **ar trebui să abordeze problemele minorităților mai mici din punct de vedere numeric**

3. Includerea substanțială a minorităților numeric mai mici în organismele consultative:

– Potrivit ARI, Consiliul coordonator al organizațiilor etnoculturale este compus din 102 organizații, dintre care 30 sunt reprezentate din 11 minorități mai mici din punct de vedere numeric.

Exemplu de bună practică

## REFERINȚE

- Council of Europe. 1995. *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*.
- Council of Europe. 2008. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities *Commentary on the Effective Participation of National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*. Strasbourg: ACFC/31DOC(2008)001.
- Hofmann, Reiner. 2014. "Political Participation of Minorities". In: Malloy, Tove H. and Marko, Joseph (Eds.) *Minority Governance In and Beyond Europe*. Leiden: Brill.
- Malloy, Tove H. 2018. "Commentary of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities". In: Hofmann, Rainer; Malloy, Tove H.; and Rein, Detlev (Eds.) *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden: Brill.
- Marko, Joseph. 2006. *Effective Participation of National Minorities. A Comment on Conceptual, Legal, and Empirical Problems*. Strasbourg: Council of Europe: Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN).
- Marco, Joseph. 2010. "The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee's Thematic Commentary on Effective Participation." In Weller, Marc and Nobbs, Katherine (Eds.) *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- OSCE HCNM. 1999. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*. OSCE HCNM: The Netherlands.
- OSCE ODIHR. 2001. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*.
- Petrenko Thomsen, Anton. 2020. "Taking the Lund Recommendations One Step Forward: Introducing a Measurement Approach". In Romans, William; Ulasiuk, Iryna and Petrenko Thomsen, Anton (Eds.) *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Weller, Marc. 2005. "Article 15". In Weller, Marc (Ed.) *The Rights of National Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford: Oxford University Press.
- Weller, Marc and Nobbs, Katherine (Eds.) 2010. *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford: Oxford University Press.