

2021

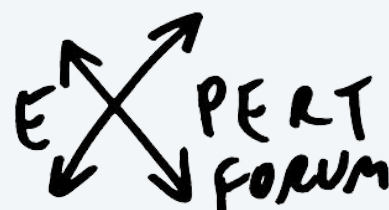


# REPREZENTAREA FEMEILOR ÎN POLITICA ROMÂNESCĂ

femei în  
politică



FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION For Freedom.



# POLICY BRIEF - REPREZENTAREA FEMEILOR ÎN POLITICA ROMÂNESCĂ

## Introducere

### 1. Cum au intrat femeile în politică: principiile și istoria reprezentării

### 2. Standarde obligatorii și recomandări internaționale

### 3. Cum stă România

### 4. Participarea politică a femeilor în România: Guvern, Parlament, autorități locale

### 5. Modele de bune practici la nivel european

### 6. Reprezentarea femeilor: variabile structurale de blocaj

### 7. Concluzii și scenarii în perspectiva alegerilor din 2024

## Introducere<sup>i</sup>

Reprezentarea femeilor în politică a devenit în ultima decadă o prioritate a Uniunii Europene și o temă importantă a agendei publice în cadrul familiei statelor europene. Lungul parcurs al recunoașterii drepturilor electorale a femeii, validarea statutului de cetățean egal în drepturile politice și civile nu au avut drept consecință o reprezentare echitabilă a femeilor în funcțiile politice alese. În cazul României, indicatorii de reprezentare politică a femeilor sunt de natură să releve un decalaj substanțial în raportul cu Vestul Europei. Astfel, România ocupă ultimele locuri în Gender Equality Index (GEI), indexul echității de gen în țările UE, respectiv reprezentarea femeilor în parlament, în guvern sau în consiliile locale o situează în vecinătatea unor țări fără tradiții democratice robuste, cu regimuri hibride sau autoritare.

Acest *policy brief* oferă un tablou sintetic al reprezentării femeilor în parlament, guvern și consilii locale. Deși se discută deseori despre sub-reprezentarea femeilor în politica românească, acest raport se fundamentează pe o colectare extinsă a datelor, disponibilă și prin documentarea anterioară a sectorului neguvernamental. Secțiunile finale invită la o analiză comparativă a reprezentării politice a femeilor pentru a contextualiza situația României. Lăsând deoparte cazul specific al Ungariei, al cărei guvern a făcut din egalitatea de gen un front de luptă anti-european, exemplele selectate arată că o reprezentare mai echitabilă a femeilor în politică poate fi atinsă pe două căi:

- (i) organic, în democrațiile cu o lungă istorie a progresului și emancipării politice sau,
- (ii) prin adoptarea cotelor de gen, anume stabilirea unui procent minim de femei pe listele de candidați, plus alte măsuri corelate.

### 1. Cum au intrat femeile în politică: principiile și istoria reprezentării

Reprezentarea femeilor în politică a fost rezultatul unor procese convergente îndelungate, prin care statutul de cetățean deplin al femeii a fost recunoscut în constituțiile democrațiilor din

secolul XIX și, ulterior, drepturile electorale au fost validate în corpurile de lege. România, la fel ca alte țări cu un deficit de modernizare din Estul Europei, a fost printre ultimele state europene în care reprezentarea politică a femeilor, respectiv dreptul de a alege, dreptul a fi aleasă și accesarea propriu-zisă în forurile legislative sau executive, s-a transpus ca instituție politică.

Deși reprezentarea politică a femeilor nu este, cel puțin la nivel normativ, contestată, o trecere în revistă a principalelor argumente pentru participarea femeilor în politică rămâne relevantă. Cel mai solid argument este cel al **egalității în drepturi**, respectiv conceptul de cetățenie într-o societate democratică nu poate fi limitat pentru jumătate a membrilor unui stat. Istoric, societățile europene au fost profund patriarhale, în sensul că puterea și resursele au fost exclusiv un monopol masculin. În al doilea rând, dincolo de egalitatea în drepturi, argumentul **reprezentării intereselor de gen** susține că femeile au interese specifice, deseori în conflict cu cel ale bărbaților, și astfel doar o reprezentare a femeilor în politică poate asigura protejarea acestor interese specifice. **Argumentul simbolic** subliniază că orice femeie cu o funcție politică poate inspira și, astfel, poate deveni un model de urmat pentru toate femeile, inclusiv generațiile tinere, contribuind astfel treptat la echilibrarea prezenței femeilor în politică. Nu în ultimul rând, **argumentul democratic** susține că o reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților este de natură să consolideze ordinea democratică, atât în democrațiile avansate, cât și în societățile de tranziție către democrație.

Tema reprezentării politice a femeilor se include în aria mai largă a echității sau egalității de gen, o valoare coordonatoare tot mai vizibilă la nivelul instituțiilor europene. Egalitatea între femei și bărbați nu rezidă doar în reprezentare egală în instituțiile democratice electivă, ci acoperă și sfera economică, de pildă decalajul între femei și bărbați privind plata pentru munca egală, în sănătate, accesul la educație, în politicile sociale și controlul violenței bazate pe gen.

## **2. Standarde obligatorii și recomandări internaționale**

Evoluția dreptului internațional și ratificarea tratatelor și declarațiilor organismelor internaționale constituie un sistem de referință al obligațiilor pe care România le-a adoptat ca parte semnatară a acestor.

Cel mai recent și mai important document la nivel european privind egalitatea de gen – *O Uniune a egalității: strategia privind egalitatea de gen 2020-2025* – și, implicit, echitatea reprezentării femeilor în politică a fost semnat, în 2020, de președinta Ursula von der Leyen și are ca preambul Articolul 8 al Tratatului funcționării Uniunii Europene - „În toate activitățile sale, Uniunea urmărește să elimine inegalitățile și să promoveze egalitatea între bărbați și femei”. Secțiunea 3 a strategiei europene menține ca obiectiv strategic ideea echilibrului de gen în procesele decizionale și în mediul politic, pornind de la constatarea că doar 32,2% din membrii parlamentelor naționale sunt femei. În ceea ce privește partidele politice care solicită finanțare din partea EU, acestea „sunt încurajate să fie transparente cu privire la echilibrul de gen la nivelul membrilor partidelor lor politice” (p. 15).

**Noutatea acestei strategii constă în asumarea unui indicator ambițios de reprezentare a**

**femeilor în decizii politice, respectiv paritatea de gen de 50%, care devine un obiectiv al Comisiei pentru toate nivelurile sale de conducere.**

Astfel, repertoriul dreptului internațional constituie o sursă primară de coordonare a eforturilor statelor naționale pentru a asigura o mai bună reprezentare a femeilor în politică și oferă un cadru de drept ce impune obligații pozitive statelor membre.

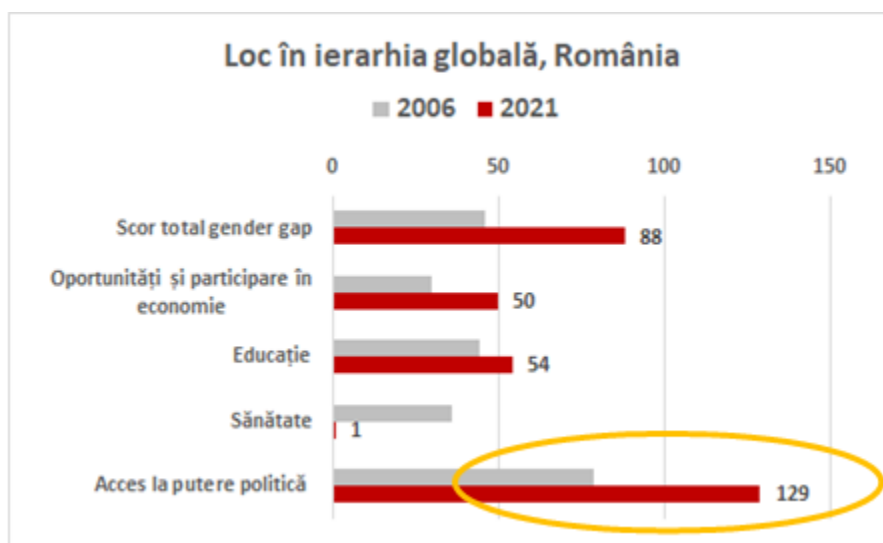
### 3. Cum stă România

În ultimele două decade, tema egalității de gen și, implicit, a reprezentării echitabile a femeilor în deciziile politice a constituit obiectul unor evaluări analitice tot mai rafinate, folosind indicatori cuantificabili, pentru a măsura diferențele între țări și progresele înregistrate. Primul instrument global de acest tip a apărut în 2006 sub denumirea *Global Gender Gap Report*, realizat de World Economic Forum.

Cea mai recentă ediție, dată publicității în martie 2021, are ca principală concluzie faptul că **pandemia de Covid-19 a adâncit inechitățile de gen pre-existente** și a expus femeile unor presiuni socio-economice crescute, din cauză că sectoarele de activitate cele mai afectate de criza sanitară sunt cunoscute ca având proporții însemnate de femei angajate<sup>1</sup>.

În acest index, România ocupă locul general 88 din 156 de țări incluse în raport, dominat tradițional de țări din nordul Europei. Raportul acoperă patru macro-teme privind egalitatea de gen: Oportunități și participare în economie, Educația, Sănătate și Acces la putere politică (*Political Empowerment*), ultimul fiind și indicatorul pe care România stă cel mai prost (poziția 129).

**Grafic 1 Global Gender Gap Report / WEF 2021**



Ceea ce se poate remarca în aceste evoluții este declinul accentuat după 2006, de 50 de poziții

<sup>1</sup> <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>

pentru echitatea accesului și reprezentării politice. Și mai interesant este să constatăm de unde provine această dinamică negativă: nu este vorba de accesul la servicii sociale, așa cum se întâmplă pe alte continente; pe dimensiunea de gen “Sănătate și durată vieții” România chiar a urcat în top! **Diferența între noi și alte state este explicată în cea mai mare parte exact de dimensiunea “Acces la puterea politică”, pe care stăm cel mai prost dintre toate variabilele calculate, după cum se vede în graficele de mai sus:**

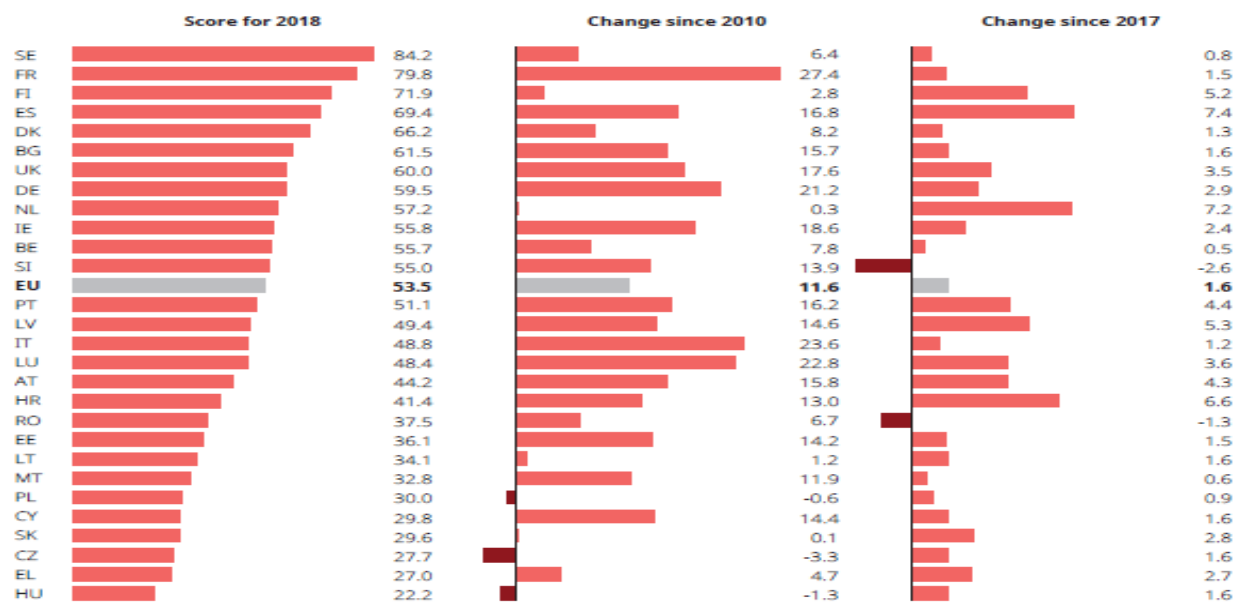
- a) pe de-o parte, am pornit dintr-o poziție nesatisfăcătoare, după cum o arată scorul pe 2006;
- b) iar în timp ce noi am stagnat de atunci încolo, alte țări au realizat progrese importante, depășindu-ne, deci în consecință noi am căzut în ierarhia globală de pe locul 79 pe 129

Nu există cifre mai convingătoare decât acestea care să ilustreze domeniul în care trebuie acționat urgent pentru ameliorarea *gender gap* în România: accesul în poziții reale de decizie publică.

Un al doilea instrument, regional de data asta, este Gender Equality Index (GEI), realizat de Institutul European al Egalității de Gen (EIGE), inițial publicat în 2013, cu o periodicitate de doi ani. El acoperă toate cele 28 de țări ale UE și are șase arii tematice de bază (munca, bani, cunoaștere, timp, putere și sănătate), ultima ediție incluzând și două teme suplimentare, violența împotriva femeilor și inegalități intersecționale.

### Grafic 2 Gender Equality Index (GEI). Acces la puterea politică

**Figure 19. Scores for the domain of power, and changes since 2010 and 2017, in the EU Member States**



Argumentul autorilor GEI pentru ameliorarea reprezentării femeilor în legislativ este că *doar un mecanism obligatoriu de reprezentare prin cote* va avea rezultate optime pentru atenuarea inechității de gen la nivel politic.

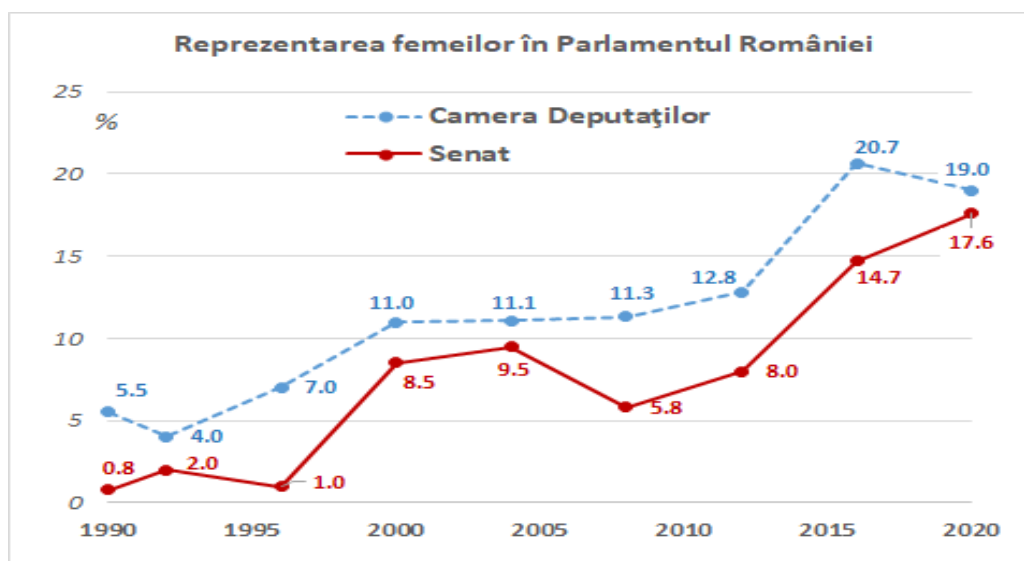
#### 4. Participarea politică a femeilor în România: Guvern, Parlament, autorități locale

Reprezentarea femeilor în forul legislativ este marcată de experiența istorică a regimului comunist, care, la nivelul aparențelor, s-a dorit a fi o ideologie egalitară, de emancipare a femeilor. Astfel, reprezentarea lor în Marea Adunare Națională a fost, începând cu anii 1980, de peste 30%, aproape dublă față de parlamentul actual.

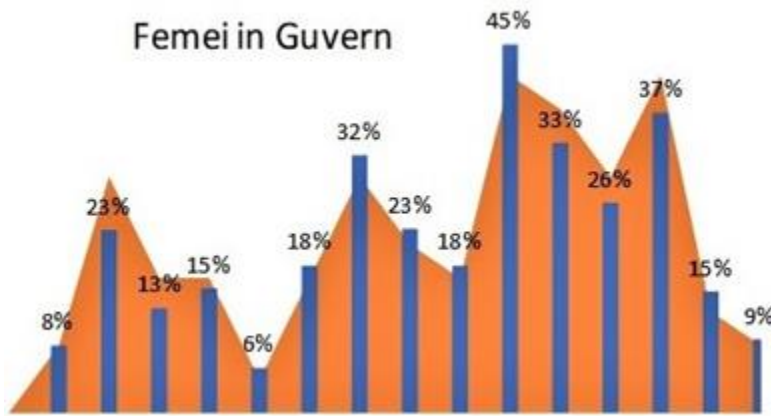
Această participare de fațadă nu trebuie să oculteze relațiile de putere reale în sistemele comuniste: pe măsură ce creștea nivelul de reprezentare a femeilor la nivel legislativ sau la nivelul consiliilor și funcțiilor locale, unde puterea reală era mică, în paralel **Comitetul Central al PCR, instanța de facto a exercitării puterii comuniste, devenea un monopol exclusiv al bărbaților.**

După primele alegeri libere post-comuniste prezența femeilor în Parlamentul României a oscilat, pe un trend lent crescător între 0,8% (Senatul României, în prima legislatură, avea o singură femeie) și 19%, după alegerile din 2020. Datele comparative de mai jos relevă deficitul de reprezentare pe genuri în ambele Camere ale Parlamentului, iar după aceea la nivelul Guvernului, în perioada 1990-2021.

Grafic 3 Reprezentarea femeilor în Parlamentul României 1990-2020



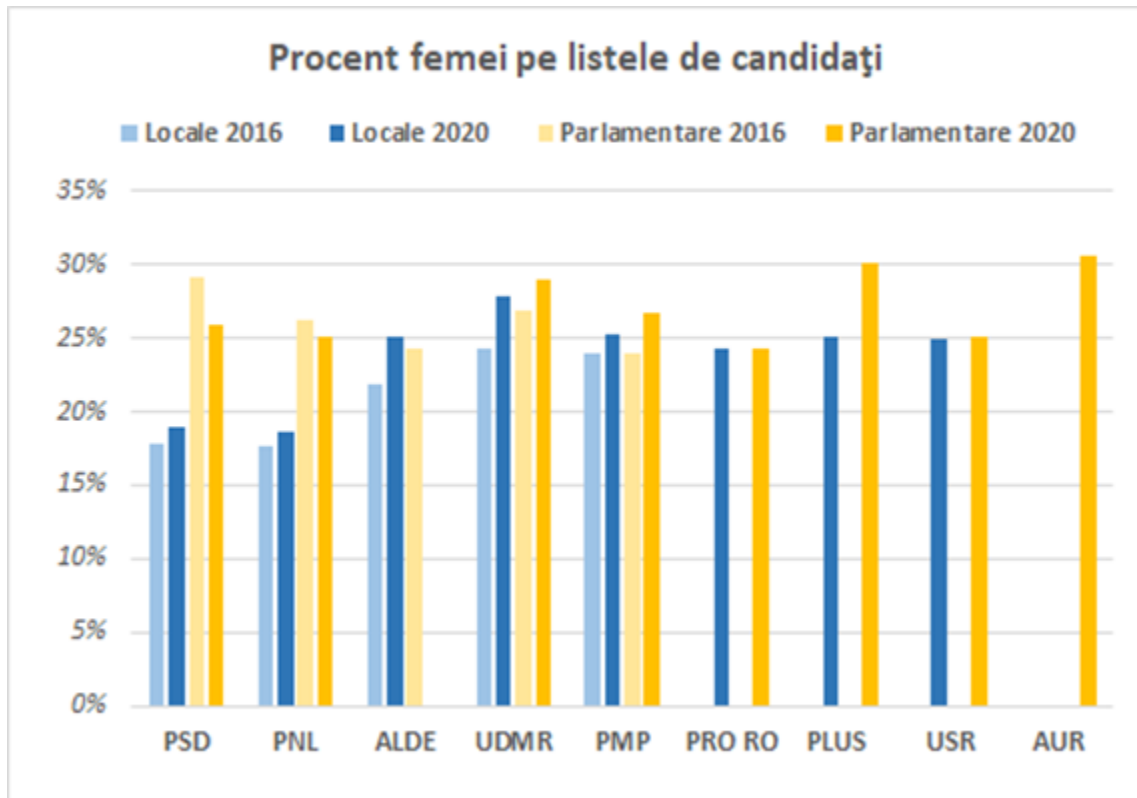
Grafic 4 Reprezentarea femeilor în *Guvernul* României 1990-2020



Deși există mai puține date, același dezechilibru de reprezentare se regăsește la nivelul aleșilor locali.

Grafic 5 Procent de femei pe listele de candidați, subsegmentare politică

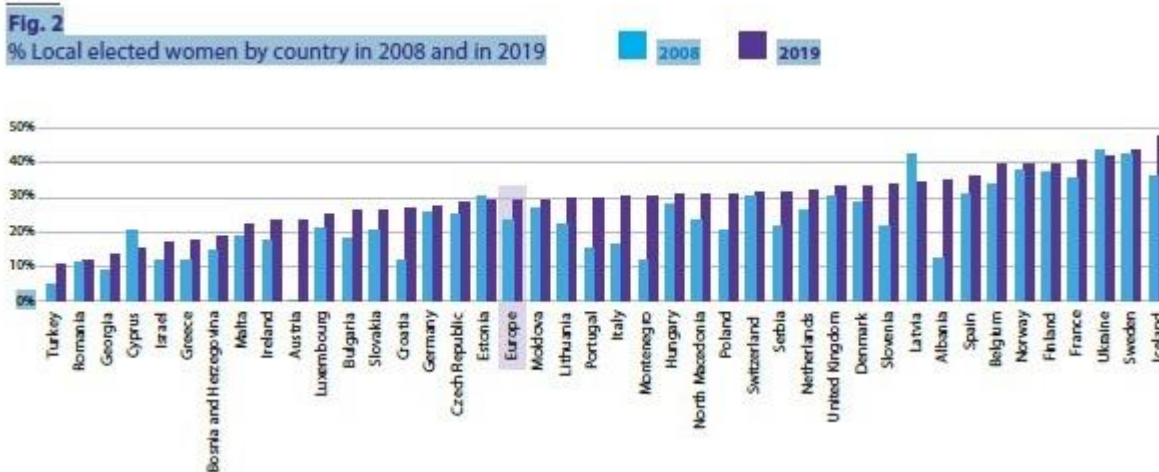
(sursa: Expert Forum România)



Numărul candidaturilor femeilor rămâne relativ scăzut, așa cum se poate remarca în tabelul de mai sus, chiar și fără un sistem electoral majoritar cu circumscripții uninominale, despre care se suspectează că inhibă participarea acestora la procesele politice. Mai mult, rapoartele de monitorizare au evidențiat că există partide care depun liste de reprezentanți cu încălcarea legii, respectiv fără nici o femeie prezentă pe listă (pentru care nu există sancțiuni explicite), procentul ajungând la 5% dintre listele de candidați. De asemenea, legislația electorală nu este specifică referitor la sancțiuni cum ar fi anularea listelor, iar birourile electorale care aprobă candidaturile au practici diferite. La alegerile parlamentare, cel puțin, au existat câteva cazuri în care listele neconforme au fost respinse de birourile electorale.

Astfel, pentru indicatorii privind alegerile locale, **România ocupă penultimul loc în Europa, ultima poziție fiind ocupată de Turcia, media europeană fiind 29%**<sup>2</sup>.

**Grafic 6 Grafic reprezentarea femeilor în funcțiile alese la nivel local în EU**



## 5. Modele de bune practici la nivel european

Modelele de bune practici privind o participare și o reprezentare mai echitabilă a femeilor în procesele politice naționale și locale au în centru idealul normativ al cotele de reprezentare de gen. Acestea se aplică deja în mai multe țări europene și fac parte din instrumentele de reglementare „hard” propuse ca modele de adoptat în democrațiile nereceptive la echilibrul sau paritatea de gen. Ele sunt contrapuse instrumentelor așa-numite *soft*, respectiv încurajarea construcției unei perspective de gen pe baze voluntare, fără sancțiuni explicite sau constrângeri. Sistemul de cote obligatorii de reprezentare poate fi impus prin legislația națională electorală sau poate fi adoptat ca mecanism intern de recrutare în statutul partidelor. Alte instrumente, aplicate la nivel instituțional, din categoria bunelor practici europene includ: garanții

2 Women in Politics. Local and European Trends, CCRE / CEMR, 2019.



constituționale și în legislație primară privind egalitatea de gen, managementul intern de partid (cote de gen voluntare, ce pot varia de la 25% la 40% sau modele paritare 50% femei – 50% bărbați), bugetare publică receptivă la dimensiunea de gen (GBR – *gender responsive budgeting*) etc.

Sistemul de cote a fost implementat, preponderent, într-o anumită succesiune: sisteme de cote voluntare în partidele politice (VPQ, *voluntary party quotas*), cote de reprezentare în instituțiile publice (PBQ, *public bodies quotas*), cote de reprezentare de gen legiferați pentru alegerile naționale / locale (LEQ, *legislated electoral quotas*) și, ultimele în ordinea adoptării, cote de reprezentare corporative (CBQ, *corporate board quotas*), de pildă în Austria, Germania, Franța, Norvegia<sup>3</sup>.

Astfel, **partidele au fost pionerii schimbării instituționale în sensul promovării unei reprezentări de gen mai echitabile, iar ulterior sistemul de cote a fost extins în forurile de reprezentare națională sau regională, apoi în sectorul privat corporativ, deși aici există mai multe rezerve.**

În prezent, zece țări europene folosesc **sistemul cotelor de reprezentare** a femeilor pentru legislativ: Belgia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Croația, Irlanda, Italia, Polonia, Portugalia și Spania. Sistemul de cote de reprezentare a femeilor implică introducerea unui număr de femei candidat pentru alegerile parlamentare sub rezerva unor sancțiuni pentru nonconformare. Ultima țară europeană care a apelat la această formulă este Luxemburgul, care a stabilit un procent de 40% de femei pentru listele electorale legislative.

## 6. Reprezentarea femeilor: variabile structurale de blocaj

Începând cu martie 2021, platforma *The Alliance of Her*, concepută ca instrument de *advocacy* pentru a promova capacitatea femeilor sfera politică Her. a fost lansat un studiu despre ponderea femeilor în partidele politice ALDE/Renew, pornind de la premisele factuale că „femeile sunt subreprezentate în politică și continuă să întâmpine dificultăți mai mari decât bărbații în ceea ce privește participarea politică și menținerea într-o funcție după ce au fost alese”<sup>4</sup>. Aici s-au prezentat concluziile unui chestionar aplicat membrilor familiei ALDE, la care au răspuns 189 de femei, dintre care 64% au deținut funcții de conducere în partidele liberale, principala concluzie fiind că progresul unei reprezentări mai echitabile de gen rămâne relativ lent (peste 60% dintre respondente).

Deși nu este reprezentativ la nivel macro, acest chestionar confirmă o parte semnificativă din dificultățile cu care se confruntă femeile în ascensiunea politică: stereotipurile de gen, hărțuirea online și în social media, comentarii sexiste în online și offline. De asemenea, studiul a încercat să evidențieze principalele bariere structurale și motivaționale cu care femeile se confruntă în politică:

- responsabilitățile ce țin de familie și constrângeri de timp (16%)

---

3 *Idem*.

4 Igniting Her Ambition: Breaking the barriers to women's representation in Europe, Daniela Morales Garcia, ALDE, EUPP, accesat la 28.05.2021.

- standarde mai înalte privind femeile care intenționează să candideze (14%)
- lipsa încrederii de sine și o rețea fragilă de sprijin (12%)
- absența femeilor cu rol inspirațional și a mentoratului politic (10%)
- stereotipurile de gen predominante privind rolul femeii în societate (10%)
- hărțuirea online (10%)

Pe de altă parte, studiul menționat relevă că tema echității de gen nu suferă de un clivaj Europa occidentală vs Europa ex-comunistă, multe partide din Europa centrală având un echilibru de gen pronunțat. Autorii recomandă introducerea unor cote de gen voluntare, interne, arătând că impactul acestei măsuri nu poate fi ignorat: „între 2014 și 2019, procentul femeilor parlamentare în țările UE s-a dublat, de la 18 procente la 34%, în țările care au introdus cotele reprezentării de gen”<sup>5</sup>.

## 7. Concluzii privind reprezentarea în perspectiva alegerilor din 2024

Anul 2024 va fi unul extrem de intens din punct de vedere electoral pentru toate partidele, în care se vor suprapune patru serii de alegeri, respectiv cele la nivel local, parlamentar, europarlamentar și alegeri pentru președinția statului. Așa cum s-a menționat deja, Comisia Europeană a asumat obiectivul unei reprezentări paritare de gen pentru Parlamentul European, **ținta fiind un procent de 50% femei și 50% bărbați**. Acest indicator de rezultat nu poate fi impus statelor-membre prin *hard regulation* și obligații ce derivă din statutul de membru UE, însă este de anticipat că C.E. va folosi toate pârghiile soft pentru a determina partidele să propună liste paritare de gen, sau cel puțin cu cote voluntare de partid, astfel încât acest obiectiv să nu fie compromis.

Astfel, scenariul unei reprezentări echitabile și egale de 50% în Parlamentul European pare improbabil fără coordonare politică și fără adoptarea unor mecanisme de cote de gen după modelul „fermoar” sau „zebră”, în care candidații alternează după criteriul sex. Procentul de femei în Parlamentul European a crescut treptat la ultimele cicluri electorale, însă această evoluție nu a fost organică sau naturală, ci a fost facilitată de extinderea cotelor de gen, fie voluntare, fie legiferate la nivel național. Cazurile din vestul Europei în care procentele de femei se ridică la 35%-40% fără a avea instrumente de acțiune afirmativă sau cote de gen țin de un context socio-istoric ireplicabil în estul și centrul Europei.

O primă inițiativă ce merită supusă analizei este adoptarea sistemului de cote de gen *zipper*, în prima etapă, pentru alegerile europarlamentare, marcând astfel europenizarea sa și integrarea în tendința mai largă a politicii europene.

În acest moment, niciuna dintre strategiile posibile<sup>6</sup> privind echitatea de gen nu este

5 Ibidem, p. 17.

6 Pippa Norris, “Recruitment” in Katz, Krotty, *Handbook of Party Politics*, Sage, 2006 identifică în 1) regulile jocului politic, 2) politici ale oportunităților egale și 3) politici pozitive de creștere a reprezentării femeilor ca fiind principalele strategii pentru acest din urmă obiectiv.

internalizată sau implementată în spectrul partidelor politice românești. Prima dintre ele, strategia ce apelează la sistemul electoral va fi dificil de pus în practică în ciclul legislativ curent. A doua dintre ele, politici cu oportunități egale pentru femei rămâne problematică ținând cont de discursul politic dominant și indicatorilor relevați în secțiunile anterioare. Acțiunile pozitive pentru o mai bună reprezentare de gen ar putea compensa inechitatea curentă.

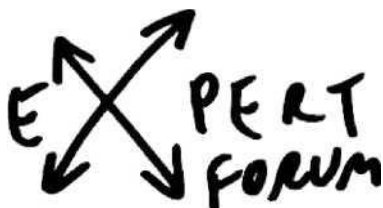
Progresul reprezentării femeilor în politica românească a fost un proces lent, exitând voci critice care ar vorbi mai curând de un *regres* sub acest aspect, și în contrasens cu evoluțiile democrațiilor consolidate din Vest. Europeanizarea partidelor politice românești nu poate ignora un proiect centrat pe creșterea reprezentării femeilor în forurile executiv, legislativ și de la nivelul autorității locale. (*Policy Brief, Author: Alexandru Gabor, [gabor.alexandru@gmail.com](mailto:gabor.alexandru@gmail.com)*)

---

<sup>i</sup> Autorul mulțumește lui Sorin Ioniță, Laurei Ștefan și lui Septimius Pîrvu, EXPERT FORUM Romania, pentru sugestii, studiul a beneficiat extrem de mult datorită acestora.

Acest studiu a fost realizat de către Expert Forum cu susținerea Fundației Friedrich Naumann - România.

Autor: Alexandru Gabor, Doctor în Științe Politice (gabor.alexandru@gmail.com)



### Despre Expert Forum

Expert Forum (EFOR) este un thinktank din București înființat de experți cunoscuți în politici publice și reforma administrației. Domeniile pe care le acoperă includ: reforma administrației și integritate; descentralizare și finanțe publice; reforma justiției și anticorupție; politici sociale și pensii; energie și transporturi; sănătate; procese electorale și cetățenie activă.

Web: <https://expertforum.ro/>



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.

### Despre Fundația Friedrich Naumann - România

România a devenit parte a subregiunii Fundației-Friedrich-Naumann pentru Libertate din sud-estul Europei la începutul anilor '90. În 1999 biroul regional SEE era deja înființat la București, când în 2006 întreaga activitate centrală a fundației a fost mutată la Sofia. În 2014 FNF a redeschis un birou la București pentru România și Republica Moldova. Începând cu anul 2019, biroul pentru România și Republica Moldova funcționează ca proiect independent, având sediul în București. În peste 20 de ani de activitate neîntreruptă, FNF a lucrat cu toate partidele și ONG-urile liberale, reușind să aducă liberalismul în atenția a mii de tineri. Astăzi, principalul partener politic al fundației este partidul Uniunea Salvați România (USR). FNF cooperează, de asemenea, cu toate ONG-urile locale care luptă pentru valorile liberale.

Web: <https://www.freiheit.org/ro/romania-si-republica-moldova>