

DE CE TREBUIE REVIZUIT SISTEMUL DE COTĂ DUBLĂ?

**Impactul modificărilor electorale asupra reprezentării de
gen în procesul decizional și necesitatea unei noi etape de
reformă**

CUPRINS

EVOLUȚIA LEGISLAȚIEI PRIVIND SISTEMUL DE COTĂ DUBLĂ	3
IMPACTUL SISTEMULUI DE COTĂ DUBLĂ ASUPRA REPREZENTĂRII ECHITABILE DE GEN	4
LIMITE ȘI LACUNE ALE APLICĂRII SISTEMULUI DE COTĂ DUBLĂ.....	7
RECOMANDĂRI	9
REPREZENTAREA DE GEN ÎN GUVERN.....	11
<i>Experiența internațională privind promovarea reprezentării femeilor în guverne.....</i>	<i>13</i>
EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ ÎN PROMOVAREA REPREZENTĂRII ECHILIBRATE DE GEN ÎN VIAȚA POLITICĂ	15

AUTOARE:

Alina ANDRONACHE

Alexandra ERMOLENCO

EVOLUȚIA LEGISLAȚIEI PRIVIND SISTEMUL DE COTĂ DUBLĂ

Calea lungă către o reprezentare echitabilă de gen în procesul electoral și decizional a început în 2006. De la adoptarea în 2006 a Legii nr. 5 privind asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați¹ și până în 2021, au fost aprobate mai multe măsuri legislative pentru a asigura reprezentarea echitabilă a femeilor și a bărbaților în procesul decizional. Cu toate acestea, eficiența acestora a fost redusă esențial prin deciziile ulterioare ale Organului Legislativ. Spre exemplu, în anul 2016 a fost introdusă prin lege cota de 40 la sută de reprezentare minimă a ambelor sexe în organele de conducere și în listele electorale². Aceste modificări au fost esențiale pentru asigurarea principiului egalității de gen în politică, totuși ele nu au reușit să genereze rezultate, întrucât Republica Moldova a trecut în 2017 la un nou tip de sistem electoral: de la cel proporțional la sistemul de tip mixt. Odată cu introducerea sistemului mixt, s-a redus drastic efectul scontat al prevederilor cotei de gen, acestea fiind aplicate doar pentru lista de candidați pentru circumscripția națională (51 de deputați, în baza votului reprezentării proporționale - pe listele de partid).

În 2019, Parlamentul Republicii Moldova a votat un proiect de lege cu scopul de a modifica legislația electorală. Prin aprobarea acestui proiect de lege a fost votată anularea sistemului electoral mixt și revenirea la sistemul electoral proporțional – pe liste de partid. Printre prevederile votate s-au regăsit schimbarea procedurilor de întocmire a listelor de candidați prin aplicarea sistemului de cotă dublă (cota de reprezentare de 40% și prevederi de poziționare pe liste, (minim patru candidați de fiecare sex la fiecare zece poziții)).

Deși sistemul de cotă dublă a fost aprobat în 2019, pentru alegerile locale generale din 2019 a fost introdusă o derogare de la prevederile legislației în vigoare: listele de candidați urmau a fi întocmite respectându-se cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe și minimum trei candidați de sex opus la fiecare 10 locuri. La alegerile locale generale din 20 octombrie 2019 a crescut numărul de femei candidate la funcția de consilieră pentru ambele niveluri și a fost înregistrat cel mai mare număr de consilieri alese din ultimii 16 ani.

La alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021 și alegerile locale generale din 2023 pentru prima oară a fost aplicat sistemul de cotă dublă integral. Astfel, listele de candidați urmau a fi întocmite respectându-se următoarele două condiții: (i) cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe și (ii) poziționarea candidaților pe liste conform formulei: minimum patru candidați la fiecare zece locuri. Nerespectarea condițiilor instituite în prevederile enumerate mai sus atrage după sine refuzul înregistrării listelor de candidați de către organul electoral. În urma scrutinului din iulie 2021, 41 de deputați (din 101) au fost femei, marcând cea mai mare pondere de femei deputat din istoria țării (40% din total).

Sistemul de cotă dublă a fost consolidat prin introducerea în legislație a unor stimulente financiare pentru partidele care asigură reprezentarea efectivă a femeilor și tinerilor. Din subvențiile anuale acordate partidelor politice de la bugetul de stat, 7,5 % se distribuie proporțional cu numărul de femei alese în Parlament, iar alte 7,5 % se alocă în funcție de femeile alese în alegerile locale. În mod similar, 5 % din subvenții se acordă proporțional cu numărul de tineri (persoane sub 35 de ani) aleși în Parlament, iar alte 5 % se acordă pentru tinerii aleși în consiliile locale.

Prin urmare, evoluția reprezentării femeilor în instituțiile electivă din Republica Moldova demonstrează că progresele înregistrate în ultimul deceniu nu sunt rezultatul unor schimbări spontane ale comportamentului electoral, ci efectul direct al intervențiilor legislative deliberate. Introducerea și consolidarea sistemului de cotă dublă au funcționat ca un mecanism corectiv esențial, care a transformat principiul egalității de gen dintr-o normă declarativă într-un instrument efectiv de reechilibrare a reprezentării în procesul decizional.

¹ Legii nr. 5 privind asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144448&lang=ro#

² <https://genderpulse.md/ro/blog/moldova-face-un-pas-istoric-in-promovarea-egalitatii-de-gen-in-politica#:~:text=Parlamentul%20Republicii%20Moldova%20a%20adoptat%2C,politice%20%C8%99i%20la%20formarea%20Guvernului>

IMPACTUL SISTEMULUI DE COTĂ DUBLĂ ASUPRA REPREZENTĂRII ECHITABILE DE GEN

Primele rezultate ale sistemului de cotă de dublă au fost observate în alegerile locale din 2023. După aplicarea pentru prima dată, în 2019, a sistemului de cotă dublă, chiar dacă într-o formă ajustată, schimbarea esențială se produce în 2023, când mecanismul intră în vigoare în forma sa deplină în alegerile locale. Această aplicare completă a contribuit la o distribuire mai echilibrată a femeilor pe listele electorale, inclusiv în primele decile, considerate cele mai eligibile poziții, care în mod tradițional sunt ocupate preponderent de candidați bărbați. În scrutinul electoral din 2023, ponderea femeilor printre persoanele care au candidat la funcția de consilier/ă raional/municipal/ă constituie 45,3%, iar în rândul celor care au candidat la funcția de consilier/ă local/ă este de 47,2%, demonstrând o tendință pozitivă comparativ cu ultimele scrutine electorale. Astfel, în alegerile locale 2023, ponderea femeilor candidate în consiliile raionale/municipale a sporit cu peste 15% față de scrutinul electoral din 2015 și cu peste 2% față de cel din 2019. La nivelul consiliilor locale, ponderea candidadelor a crescut cu circa 12% față de anul 2015 și cu 1,4% față de anul 2019. Dinamica pozitivă din ultimii ani ne arată clar că sistemul de cotă dublă este instrumentul care asigură oportunități și șanse egale femeilor și bărbaților în procesul electoral, iar existența acestor prevederi va spori ponderea femeilor candidate la funcția de consilieră și mai mult în viitor.

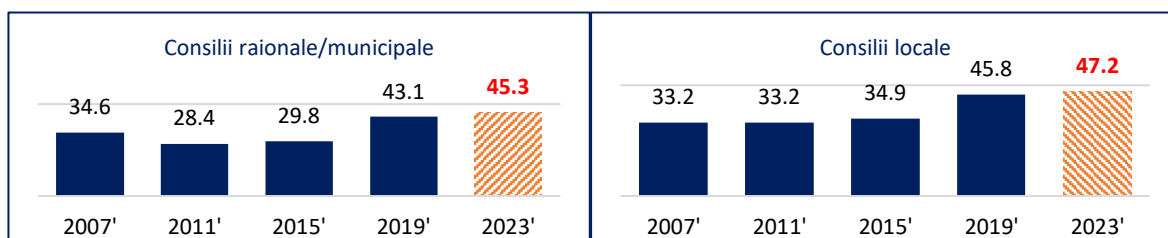


Figura 1. Ponderea femeilor printre persoanele care au candidat pentru funcția de consilier/ă raional/ă, municipal/ă, local/ă, %
Sursa: Calculele CPD în baza datelor oferite de către CEC

Datorită prevederilor de plasament, pierderile de gen înregistrate în alegerile locale din 2023 s-au redus.

Pierderile de gen reprezintă diferența dintre ponderea femeilor candidate și ponderea femeilor alese în funcție. În contextul candidadelor la funcțiile de consiliere locale (2023), pierderea de gen este dublu mai mică decât cea din 2019. La nivelul consiliilor raionale/municipale, pierderile de gen sunt mai mari, de 11,6%, însă, în descreștere față de anul electoral precedent. În acest caz, componența numerică a consiliilor respective amplifică impactul pierderilor de gen în ceea ce privește reprezentarea femeilor. Totuși, constatăm că implementarea prevederilor actualizate privind poziționarea pe liste în alegerile din 2023 a redus discrepanțele între ponderea femeilor care au candidat și a celor care au fost alese, diminuând pierderile de gen în comparație cu scrutinul din 2019, cu cel mai resimțit impact în cadrul consiliilor raionale/municipale, or entitățile în cauză sunt și mai mari ca aspect numeric.

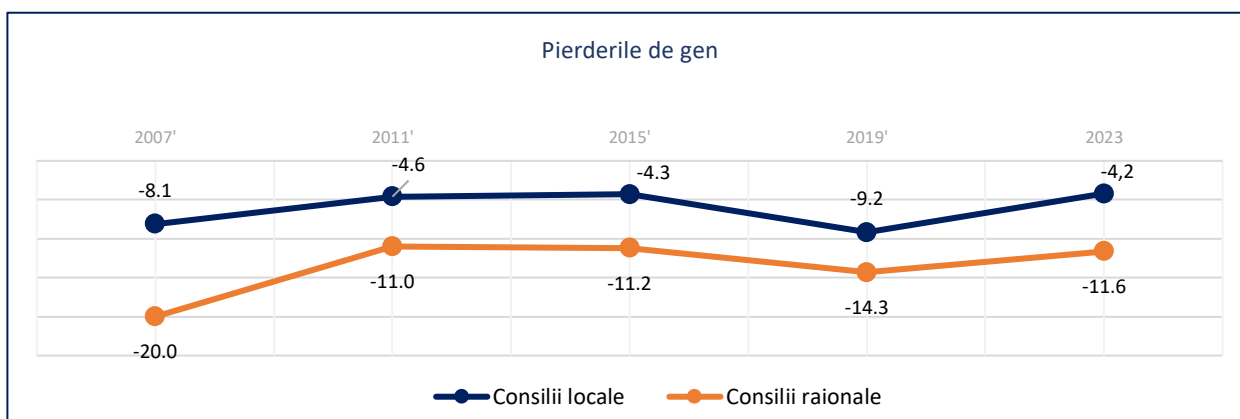


Figura 2. Tendința pierderilor de gen în cadrul alegerilor în consiliile raionale/municipale și locale, %
Sursa: Calculele CPD în baza datelor oferite de către CEC

Drept rezultat, ponderea femeilor alese în funcție de consiliere crește de la an la an. În urma alegerilor locale din 2023, în structura consiliilor raionale și municipale ponderea consilierelor a constituit 33,3%, majorându-se aproape dublu comparativ cu scrutinul din 2015, înainte ca să fie instituite prevederile de cotă dublă. În același timp, reprezentarea femeilor în consiliile locale este și mai înaltă, ajungând la 40,3% în anul 2023, cu 10% mai mult decât în scrutinul din 2015.

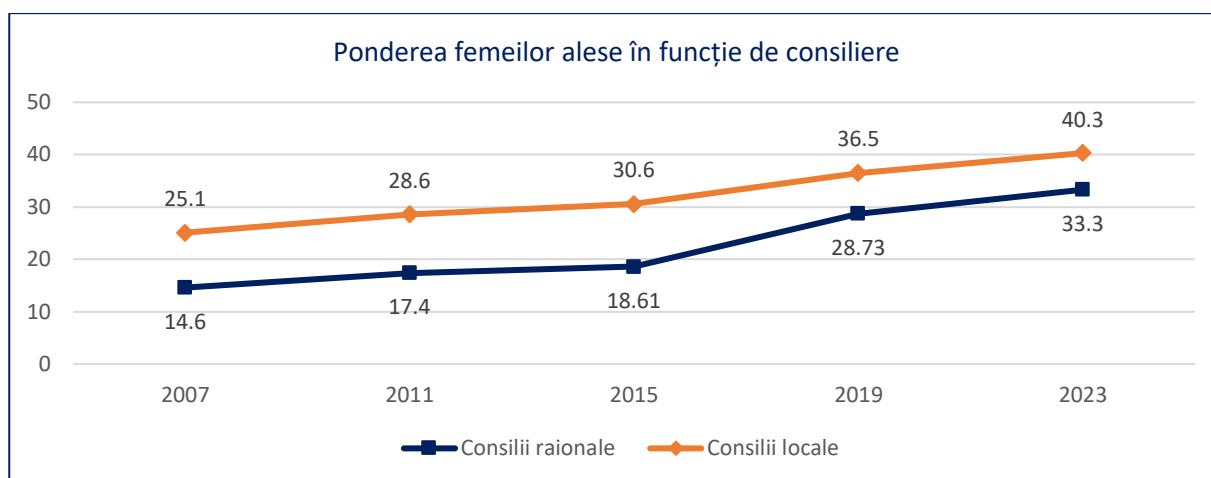


Figura 3. Ponderea femeilor alese în consiliile raionale/municipale și locale, %
Sursa: Calculele CPD în baza datelor oferite de către CEC

Datorită sistemului de cotă dublă, și alegerile parlamentare 2025 au fost marcate de o reprezentare relativ echilibrată a femeilor pe listele de candidați. Potrivit datelor furnizate de Comisia Electorală Centrală, femeile au constituit 44,5% din totalul candidaților înscriși, o cifră ce indică menținerea unui relativ echilibru între genuri pe listele electorale. Acest nivel de reprezentare este strâns legat de obligația legală impusă partidelor politice de a respecta cota minimă de 40% pentru fiecare gen la formarea listelor electorale. Totuși, comparativ cu alegerile parlamentare din 2021, când ponderea femeilor printre candidați a fost de 46,7%, se observă o ușoară reducere, ceea ce ne spune că, deși mecanismele legale contribuie la asigurarea unei reprezentări mai echilibrate pe listele electorale, impactul lor depinde și de modul în care partidele politice susțin în practică participarea femeilor în competiția electorală.

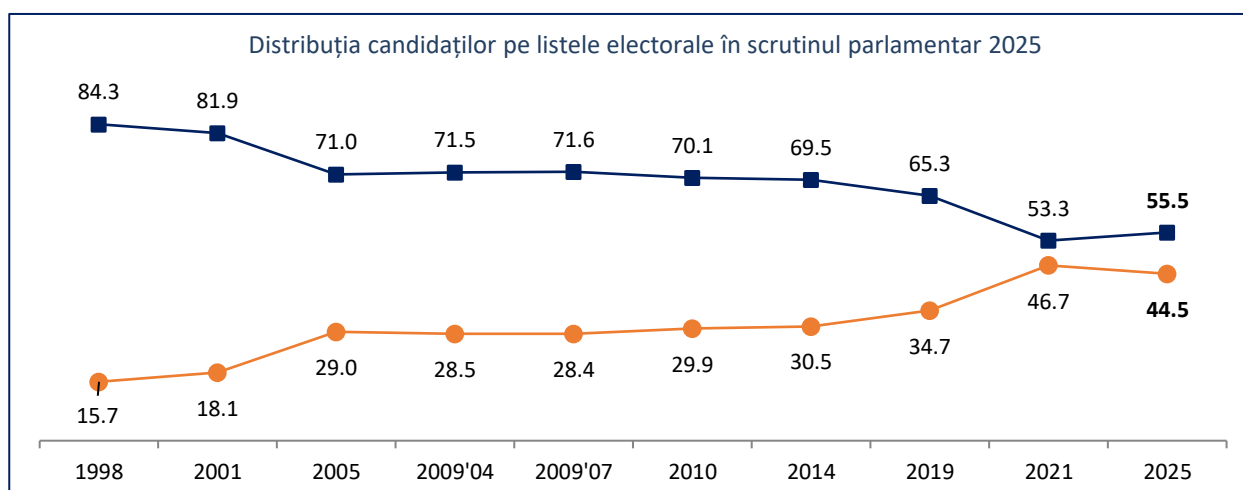


Figura 4. Distribuția candidaților pe listele electorale în scrutinul parlamentar 2025, %
Sursa: Calculele CPD în baza datelor furnizate de Comisia Electorală Centrală, 2025

Modificările legislative privind introducerea sistemului de cotă dublă au influențat fundamental modul de poziționare a femeilor pe listele electorale. Introducerea în 2016 a cotei minime de 40% pentru fiecare gen a reprezentat un prim pas în creșterea prezenței femeilor pe listele de candidați, însă absența unor reguli privind ordinea plasării a limitat inițial impactul acestei măsuri asupra pozițiilor eligibile. Or, înainte, deși femeile erau prezente pe listele electorale, ele erau mult mai rar incluse în partea superioară a acestora. Primele poziții, cu cele mai mari probabilități de obținere a unui mandat, erau ocupate predominant de

bărbați, în timp ce proporția femeilor creștea treptat spre finalul listelor, acolo unde șansele de eligibilitate sunt considerabil mai reduse. Ulterior, odată cu introducerea mecanismului de cotă dublă, care a inclus și cerințe privind plasamentul candidaților pe liste, se observă o schimbare clară a distribuției femeilor. Așa cum indică și graficul, ponderea candidadelor nu mai este concentrată în decilele inferioare, ci devine mult mai uniform repartizată de-a lungul listelor electorale, inclusiv în primele poziții.

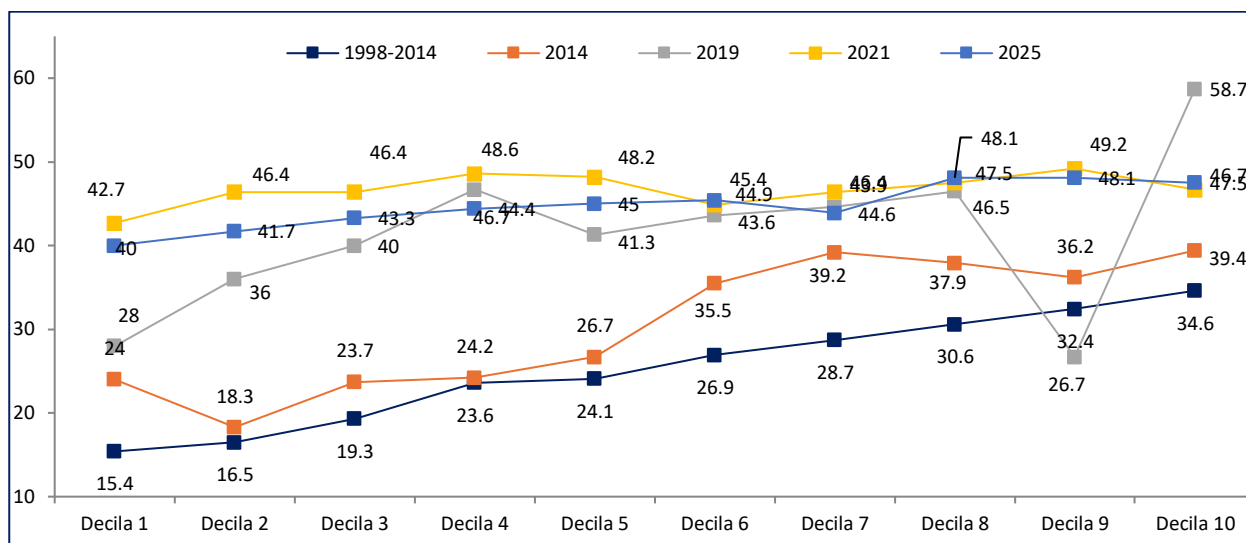


Figura 5. Tendința poziționării femeilor pe listele de candidați înaintați la funcția de deputat/ă, pe ani și decile, %
Sursa: Calculele CPD în baza datelor furnizate de Comisia Electorală Centrală, 1998-2025

Drept rezultat, prevederile sistemului de cotă dublă au determinat rezultatele finale ale alegerilor parlamentare. Conform rezultatelor alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025, femeile dețin 36,6% din totalul mandatelor, cu 4 puncte procentuale mai puțin decât anterior, însă, în urma ultimilor remanieri, ponderea acestora a ajuns la 39,6%. Diminuare se explică atât prin numărul mai redus de candidate înscrise în cursa electorală, cât și prin persistența barierelor structurale, inclusiv înrăutățirea percepțiilor sociale privind rolul femeilor în poziții de decizie. Totuși, ponderea actuală și cea din scrutinul anterior înregistrează cele mai înalte valori din toate alegerile parlamentare precedente, fapt ce confirmă relevanța și necesitatea menținerii prevederilor legislative referitoare la reprezentarea echitabilă a genurilor în Parlament.

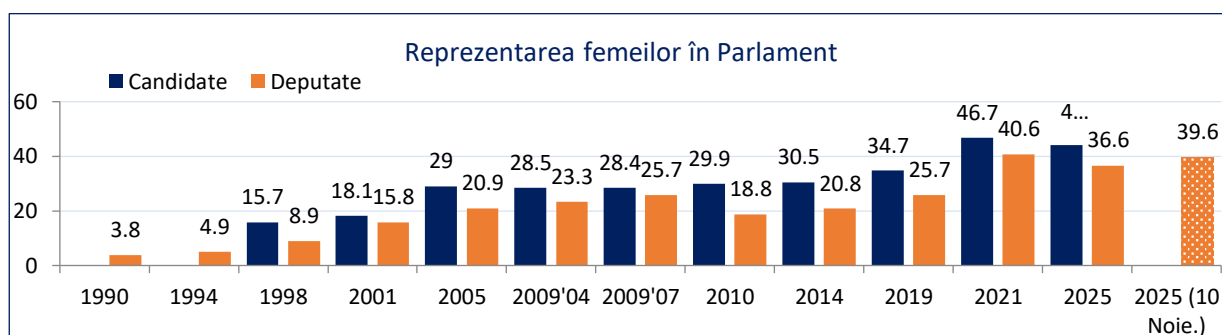


Figura 6. Tendința reprezentării femeilor în lista de candidate și alese la funcția de deputată, %
Sursa: Calculele CPD în baza datelor furnizate de Comisia Electorală Centrală, 1990-2025

LIMITE ȘI LACUNE ALE APLICĂRII SISTEMULUI DE COTĂ DUBLĂ

Deși impactul sistemului de cotă dublă este vizibil, și reprezentarea în Parlament, Consilii raionale și municipale și Consilii locale se echilibrează în urma ultimilor scrutine electorale, există o serie de limitări și lacune care încă constituie bariere semnificative pentru aplicarea acestor prevederi pe deplin.

Analiza componenței listelor electorale în scrutinul local din 2023 evidențiază două limitări în valorificarea deplină a prevederilor sistemului de cotă dublă. Pe când examinarea poziționării candidaților pe liste, la nivel de decile, indică o reprezentare relativ echilibrată a femeilor și bărbaților, o analiză mai detaliată a distribuției pe fiecare poziție arată că femeile sunt plasate mai frecvent spre finalul decilelor, în special în primele două decile ale listelor. Această tendință le reduce considerabil șansele de a obține un mandat. Cu toate acestea, nu se poate afirma că sistemul de cotă dublă nu a fost aplicat, întrucât cerința formală este respectată, or în fiecare grup de zece poziții regăsindu-se cel puțin patru femei.

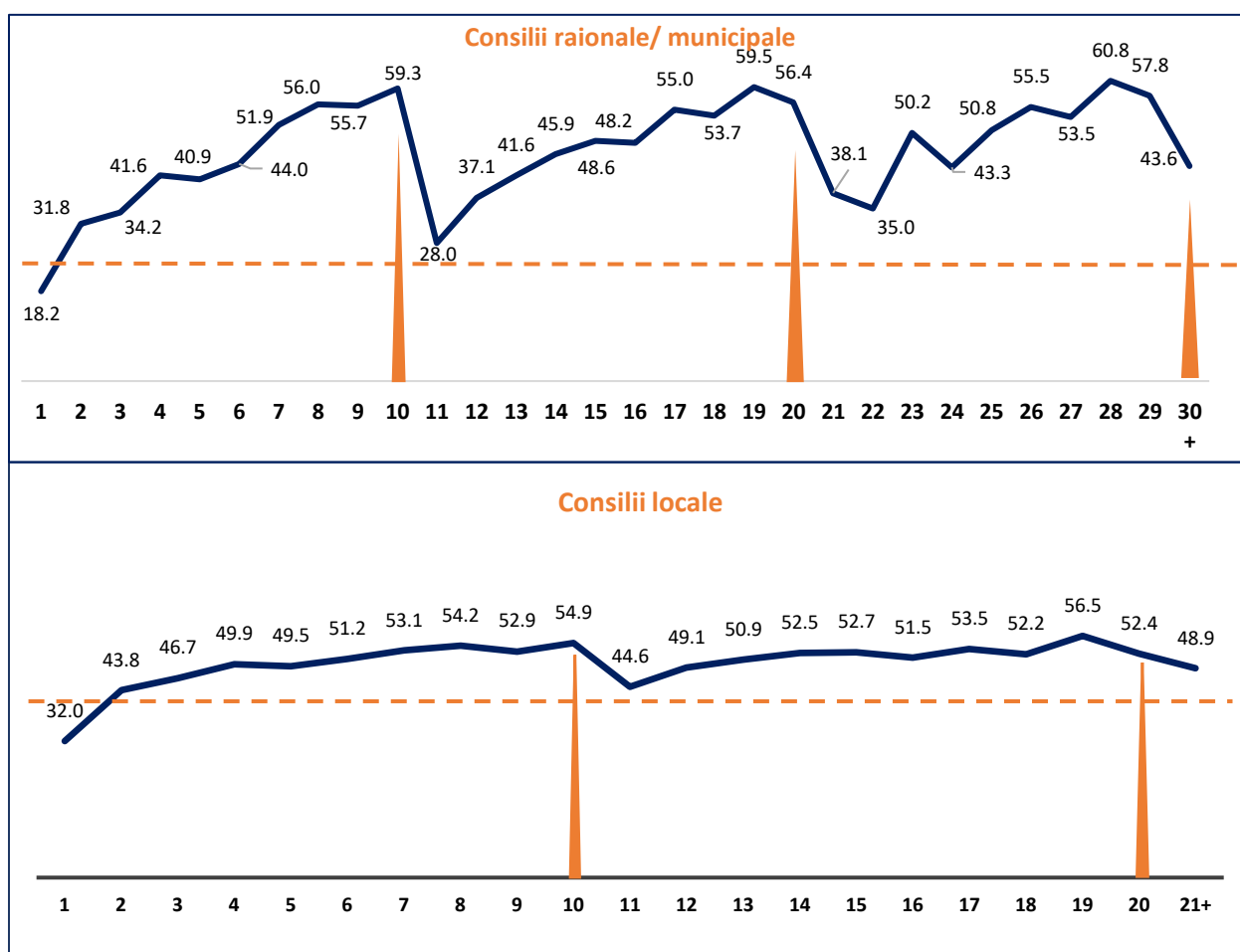


Figura 7. Poziționarea candidaților pe listele de candidați în consilii raionale/ municipale și locale, pe poziții, %
Sursa: Calculule CPD în baza datelor oferite de către CEC

O altă limitare a aplicării sistemului de cotă dublă la nivel local este incertitudinea privind aplicarea acestuia în cazul listelor cu un număr mai redus de candidați. În cazul listelor de candidați și candidate pentru consiliile raionale și municipale, aproximativ 7,7% din totalul listelor au înregistrat abateri de la respectarea sistemului de cotă dublă, dintre care 3,6% au dezavantajat bărbații, iar 4,1% femeile. Totodată, circa 0,7% dintre liste au încălcat prevederea referitoare la asigurarea unei reprezentări de cel puțin 40% pentru sexul subreprezentat. În cazul consiliilor locale se constată un număr mai mare de liste care au încălcat cota de 40%, acestea reprezentând aproximativ 3% din totalul listelor de candidați. De asemenea, 8,7% dintre listele înaintate au

defavorizat un anumit sex în ceea ce privește poziționarea pe listă, dintre care 4,3% au dezavantajat femeile, iar 4,4% bărbații. Analiza acestor abateri arată că, în majoritatea cazurilor, ele au fost generate de erori de calcul sau de dificultăți tehnice în aplicarea exactă a cotei. Situațiile apar în special atunci când numărul total de locuri într-un consiliu este impar – de exemplu 13, 27, 33 sau 35 de mandate. În astfel de cazuri, respectarea exactă a pragului de 40% devine dificilă, deoarece rezultatul calculului nu poate fi transpus într-un număr întreg de candidați (spre exemplu, într-un consiliu cu 27 de locuri, 40% ar însemna 10,8). În consecință, partidele sunt nevoite să rotunjească numărul de candidați, ceea ce poate genera abateri de la prevederile sistemului de cotă.

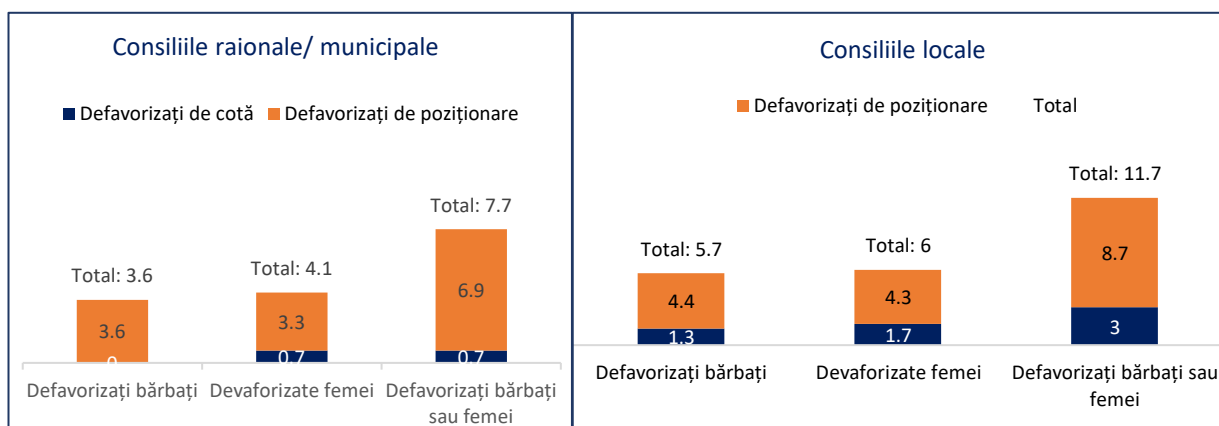


Figura 8. Pondere listelor de candidați și candidate pentru alegerile în consiliile raionale/municipale la întocmirea cărora a fost dezavantajat un gen sau altul, %;

Sursa: Calculele CPD în baza datelor oferite de către CEC

Și în cazul alegerilor parlamentare, o analiză mai detaliată a modului în care candidații sunt poziționați pe liste evidențiază anumite dezechilibre de gen. Deși pragul minim de reprezentare este, în general, respectat, distribuția pe segmente ale listelor arată că femeile nu beneficiază în aceeași măsură de poziții considerate eligibile. Datele prezentate în figura de mai jos indică faptul că în primele quintile ale listelor, fiind locurile cu cele mai mari șanse de obținere a mandatului, ponderea bărbaților este considerabil mai mare, depășind în unele cazuri 70% (de exemplu în Q1, Q3, Q5 și Q7). În același timp, femeile tind să fie concentrate mai frecvent în segmentele mediane sau inferioare ale listelor, poziții care oferă șanse mai reduse de a accede în Parlament. Astfel, deși impactul sistemului de cotă dublă este sesizabil, respectarea formală a cotei de gen nu întodeauna se traduce automat într-un acces egal la pozițiile cu probabilitate mai mare de eligibilitate, menținând și în continuare o tendință de concentrare a bărbaților în partea superioară a listelor, în timp ce femeile sunt mai des plasate în zonele cu vizibilitate și oportunități electorale mai limitate.

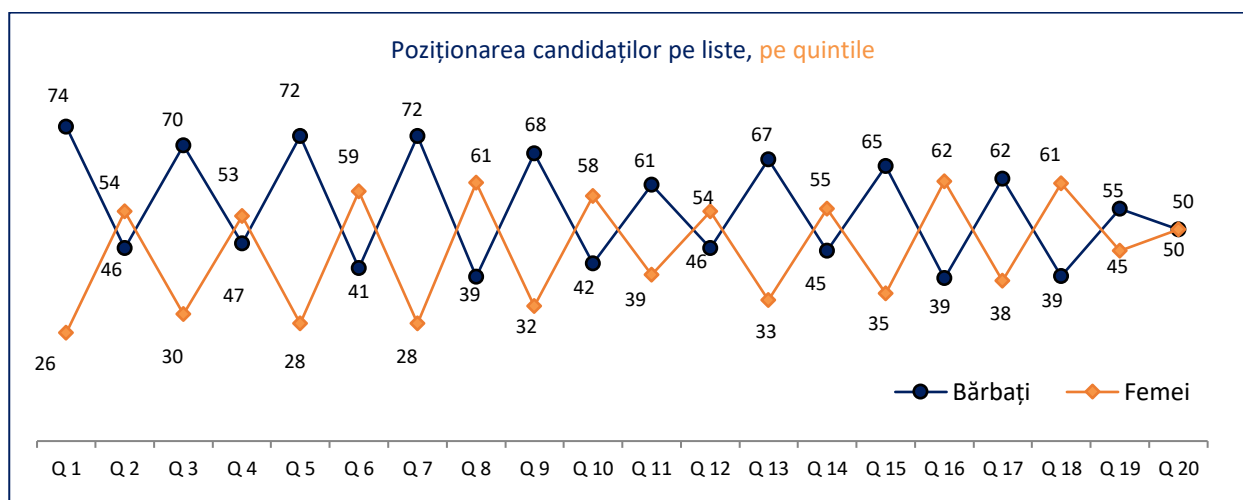


Figura 9. Poziționarea pe listele de candidați înaintați la funcția de deputat/ă, pe sexe și quintile, %

Sursa: Calculele CPD în baza datelor furnizate de Comisia Electorală Centrală, 2025

RECOMANDĂRI

Actualele bariere reprezentate de dificultățile tehnice din listele mici și tendința de a plasa femeile pe poziții neeligibile, pot fi depășite prin modificări legislative, care să consolideze prevederile cu referire la plasament. La nivel internațional sunt, cel puțin, trei opțiuni fezabile de reformă a formulei de poziționare pe liste:

1. **Regula „2 din 5”:** la fiecare 5 locuri de pe listă, cel puțin 2 trebuie ocupate de persoane de sex opus. Aceasta presupune o distribuție echilibrată în fiecare bloc consecutiv de 5 locuri, astfel încât să fie prevenită situația în care primele 5 poziții sunt ocupate exclusiv de bărbați sau exclusiv de femei. În mod concret, partidele ar fi obligate să includă cel puțin 2 persoane de sex opus în fiecare grupă de 5 candidați. O asemenea soluție, practic o *divizare a cotei* de 4/10 în sub-secțiuni mai mici, ar consolida diversitatea și ar asigura prezența constantă a femeilor de-a lungul întregii liste, inclusiv în partea superioară a acesteia.
2. **Regula „1 din 3” sau „2/1” presupune ca, la fiecare 3 poziții de pe listă, cel puțin un candidat să fie de sex opus.** Această regulă ar garanta prezența ambelor genuri chiar și în segmente foarte mici ale listei (practic, nici un bloc de trei candidați consecutivi nu ar fi unisex). Un asemenea algoritm oferă avantajul de a se adapta la listele scurte specifice pentru alegerile în consiliile locale. De exemplu, într-un consiliu cu 9 membri, regula respectivă ar asigura automat prezența a minimum 3 femei pe listă; însă, în combinație cu cerința generală de 40%, partidul ar fi oricum obligat să includă cel puțin 4 femei din totalul de 9 candidați pentru a respecta pragul legal.
3. **Sistemul „zig-zag” sau „zebră”, presupune alternarea candidaților femei și bărbați, poziție cu poziție, pe întreaga listă.** Această metodă ar conduce la o *paritate* aproape perfectă de 50/50 și ar elimina complet posibilitatea ca un gen să ocupe la începutul listei mai mult de un loc consecutiv. Practic, dacă primul candidat de pe listă este bărbat, al doilea trebuie să fie femeie, al treilea din nou bărbat ș.a.m.d., sau invers. Varianta de alternanță strictă, unul câte unul, asigură cea mai clară combinație între echilibrul numeric și cel pozițional. Sistemul „zig-zag” obligă partidele să ofere femeilor *șanse egale de eligibilitate*, deoarece le plasează în mod egal pe pozițiile considerate „sigure” de pe listă. În plus, transmite alegătorilor un mesaj puternic privind angajamentul partidelor față de egalitatea de gen, prezentând o listă vizibil echilibrată: *jumătate femei, jumătate bărbați* în alternanță regulată.

În Serbia s-a optat pentru introducerea alternanței locurilor de reprezentare la fiecare al patrulea candidat de pe listă. În Macedonia legislația prevede ca cel puțin un candidat din fiecare grup de trei poziții de pe listele electorale să fie de sex opus. Un alt exemplu este Polonia, unde s-a stabilit că cel puțin o femeie trebuie să se regăsească printre primii 3 candidați ai oricărei liste. În Portugalia, în circumscripțiile electorale, listele nu pot include mai mult de 2 candidați consecutivi de același sex. În Belgia s-a optat pentru următoarea regulă: primele două poziții de pe lista electorală nu pot fi ocupate de candidați de același sex. În Bosnia și Herțegovina, Codul Electoral prevede că în primele două poziții din lista de candidați trebuie să se regăsească un candidat aparținând sexului subreprezentat. De asemenea între primele cinci poziții de pe lista de candidați trebuie incluse cel puțin două persoane de sex diferit, iar în primele opt poziții cel puțin 3 candidați trebuie să fie de alt sex. În Spania, cotele se aplică nu doar pentru întreaga listă a partidului, ci și pentru fiecare grup de cinci poziții succesive din listă.

Aplicarea unor sisteme de plasament precum sistemul „zipper”, (1/1), 2/1 sau 3/2 ar contribui nu doar la creșterea reprezentării femeilor în Parlament, ci și la corectarea dezechilibrelor persistente din alegerile locale, oferind un cadru mai echitabil și mai funcțional pentru asigurarea egalității de gen în competiția electorală. Cele două grafice ilustrează impactul potențial pe care l-ar fi avut introducerea unor reguli alternative de plasament asupra reprezentării femeilor în Parlamentul ales în 2025. Graficul din dreapta reflectă situația imediat după alegeri (28.09.2025), iar cel din stânga arată componenta actuală (10.11.2025), după remanieri și redistribuire de mandate. Estimările au fost realizate de CPD pe baza mandatelor efectiv obținute de fiecare partid care a acces în Parlament, simulând modul în care s-ar fi modificat proporția femeilor alese, dacă listele ar fi fost întocmite potrivit sistemului „zipper” (cu formula de alternare 1/1), a sistemului 2/1 sau a

sistemului 5/2 (3/2). Rezultatele sunt elocvente: indiferent de momentul analizei, sistemul actual a generat o reprezentare mai redusă a femeilor: 36,6% imediat după alegeri și 39,6% după remanieri. În schimb, sistemul „zipper” ar fi produs aproape paritate (48,5%), iar sistemele 2/1 și 5/2 ar fi îmbunătățit considerabil șansele femeilor de a accede în poziții eligibile. Chiar dacă aceste două opțiuni din urmă arată rezultate apropiate de cele reale, este esențial de subliniat că estimările se bazează pe mandatele deja obținute; în realitate, dacă aceste formule de plasament ar fi fost aplicate încă din etapa de întocmire a listelor, femeile ar fi fost plasate pe poziții superioare, ceea ce le-ar fi oferit șanse reale de a obține un mandat încă din prima rundă de alocare. Aceste concluzii sunt relevante și pentru alegerile locale, unde dificultățile de aplicare a cotei de gen sunt agravate de faptul că multe liste includ un număr redus de candidați (11, 13 sau 15 poziții), iar actuala formulă „4 din 10” nu asigură o distribuție echilibrată pe segmente scurte. În astfel de cazuri, plasarea femeilor în partea inferioară a listelor – chiar dacă formal respectă cota – le reduce considerabil șansele reale de a fi alese, în special în consiliile raionale sau municipale.

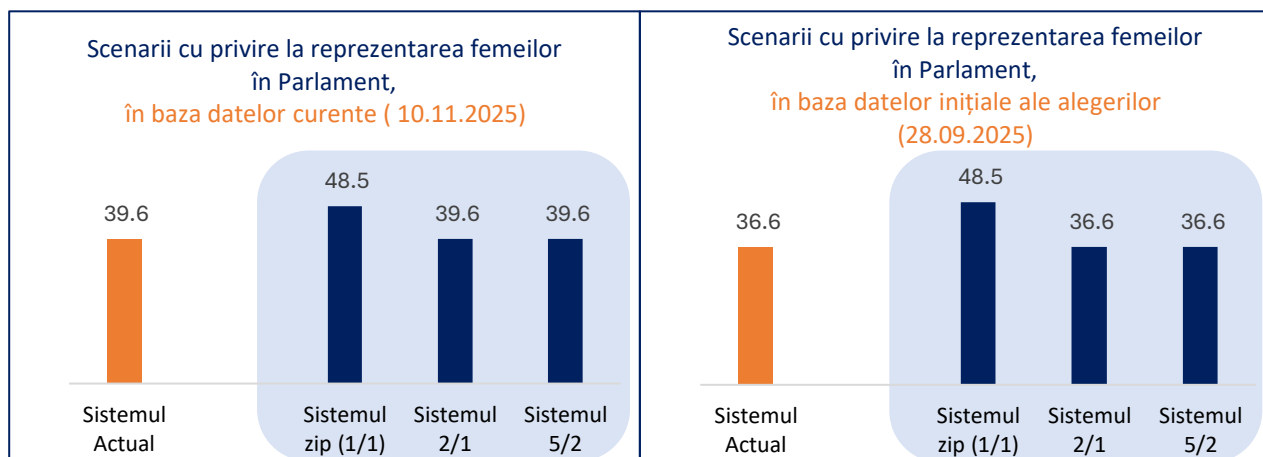


Figura 10. Ponderea femeilor în organele legislative de conducere, clasificate în funcție de prevederile de plasament aplicate
Sursa: Calculele CPD în baza datelor furnizate de Comisia Electorală Centrală, 2025

Recomandare specifică: Se propune revizuirea articolului 68 alin. (3) din Codul Electoral nr. 325/2022 în sensul consolidării regulii privind poziționarea candidaților pe listele electorale. În forma actuală, dispoziția prevede că „listele candidaților pentru alegerile parlamentare și locale se întocmesc respectându-se cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe, iar poziționarea candidaților pe liste se face conform formulei: minimum patru candidați la fiecare zece locuri”.

Se recomandă înlocuirea acestei formule cu una dintre următoarele opțiuni:

alternanța strictă (1/1);

sistemul 2/1 (cel puțin un candidat de sex opus la fiecare grup de două poziții);

sistemul 3/2 (minimum doi candidați de sex opus la fiecare 5 poziții).

Aceste formule asigură o distribuție mai echilibrată și mai eficientă, reduc riscul concentrării femeilor în partea inferioară a listelor și sporesc șansele reale de a accede în funcții electiv.

REPREZENTAREA DE GEN ÎN GUVERN

În Republica Moldova, prezența femeilor în Guvern a rămas redusă în ultimele decenii, cu oscilații minore între cabinete. În primele două decenii după proclamarea independenței, guvernele Republicii Moldova au fost aproape integral dominate de bărbați. În mai multe cabinete din anii '90, inclusiv guvernele Mircea Druc³, Andrei Sangheli⁴⁵ și Ion Ciubuc⁶, nu a existat nicio femeie ministru, ceea ce indică un model politic profund masculinizat. Chiar și în cazurile în care au existat femei în executiv, ponderea lor a fost extrem de redusă. De exemplu, în guvernele Valeriu Muravschi⁷ și Andrei Sangheli I femeile reprezentau aproximativ 4,2% din totalul miniștrilor, ceea ce însemna, practic, prezența unei singure femei în cabinet. Prima creștere mai vizibilă a reprezentării feminine apare abia la începutul anilor 2000. În guvernul Dumitru Braghiș⁸ (1999–2001), ponderea femeilor a ajuns la 10,5%, iar în guvernele conduse de Vasile Tarlev aceasta a variat între 9,5% și 13,6%. Totuși, aceste creșteri rămân modeste și nu depășesc pragul simbolic de 15%, ceea ce sugerează că participarea femeilor în executiv continua să fie mai degrabă excepțională decât structurală. Un moment distinct în această evoluție îl constituie Guvernul Zinaida Greceanii⁹ (2008–2009), în care ponderea femeilor a ajuns la 30%. Totuși, această evoluție nu s-a consolidat instituțional. După schimbarea guvernării, în cabinetele conduse de Vlad Filat¹⁰ ponderea femeilor a revenit la niveluri mult mai reduse, între 4,5% și 10%. Perioada 2013–2016 marchează o nouă creștere relativă. În Guvernul Iulie Leancă¹¹ (2013–2015) femeile reprezentau 28,6% dintre miniștri, iar în Guvernul Streleț¹² (2015–2016) aproximativ 30%, acesta fiind unul dintre cele mai ridicate niveluri înregistrate până la acel moment.

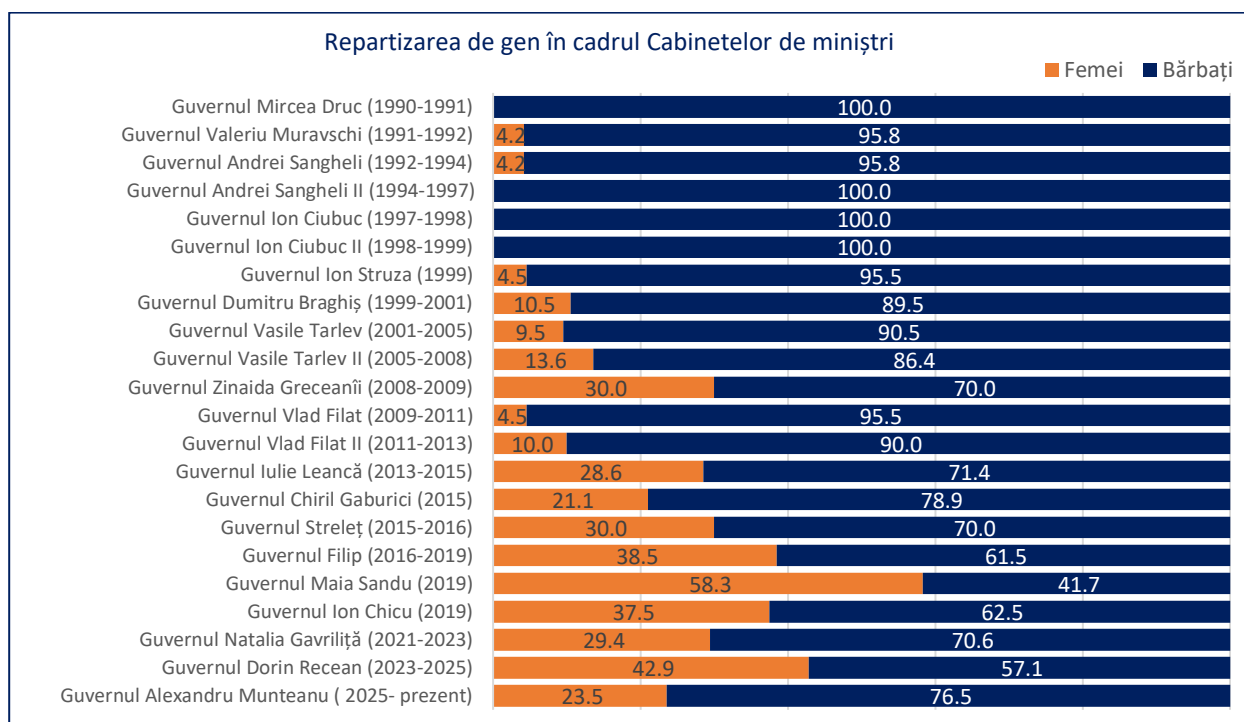


Figura 11. Repartizarea de gen în cadrul Cabinetelor de miniștri, pe sexe, pe guverne, în %
Sursa: Calculele autorilor conform datelor www.alegeri.md, 1990-2026

³ https://alegeri.md/w/Guvernul_Mircea_Druc

⁴ https://alegeri.md/w/Guvernul_Andrei_Sangheli

⁵ https://alegeri.md/w/Guvernul_Andrei_Sangheli_II

⁶ https://alegeri.md/w/Guvernul_Ion_Ciubuc

⁷ https://alegeri.md/w/Guvernul_Valeriu_Muravschi

⁸ https://alegeri.md/w/Guvernul_Dumitru_Braghi%C8%99

⁹ https://alegeri.md/w/Guvernul_Zinaida_Grecean%C3%AEi

¹⁰ https://alegeri.md/w/Guvernul_Vlad_Filat

¹¹ https://alegeri.md/w/Guvernul_Iulie_Leanc%C4%83

¹² https://alegeri.md/w/Guvernul_Valeriu_Strele%C8%9B

Un moment important în evoluția cadrului normativ privind reprezentarea de gen în executiv a fost adoptarea Legii nr. 71 din 14 aprilie 2016¹³. Legea a modificat mai multe acte normative, inclusiv vechea Lege nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, introducând pentru prima dată o obligație expresă privind componența de gen a executivului. Potrivit modificării operate prin Legea nr. 71/2016, la articolul 27 alineatul (2) punctul 4) din Legea cu privire la Guvern, după sintagma „*formează Guvernul*” a fost introdus textul: „*respectând o cotă minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe*”. În forma consolidată a legii, această prevedere stabilea că: „*Prim-ministrul Republicii Moldova (...) formează Guvernul, respectând o cotă minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe, și propune componența lui în modul stabilit.*” Din punct de vedere juridic, această formulă avea trei caracteristici esențiale. În primul rând, era o normă imperativă, nu una programatică. Legiuitorul nu a utilizat formulări de tipul „*va promova*” sau „*va încuraja*”, ci a instituit o obligație explicită pentru Prim-ministru la formarea executivului. În al doilea rând, norma era numeric determinată, stabilind clar pragul minim de 40% pentru fiecare sex, ceea ce reducea semnificativ marja de arbitrar politic în procesul de formare a Guvernului. În al treilea rând, prevederea era integrată direct în legea organică privind organizarea Guvernului, ceea ce îi conferea o forță juridică semnificativă și transforma echilibrul de gen într-un criteriu explicit al legitimității executive.

Totuși, această construcție normativă a avut o durată relativ scurtă. Odată cu reforma administrației publice centrale din 2017 și adoptarea Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern, cadrul juridic privind formarea executivului a fost reorganizat, iar prevederea referitoare la cota de gen nu a mai fost preluată în noua lege. Capitolul III al Legii nr. 136/2017, care reglementează procedura de investire a Guvernului, nu mai conține formula imperativă privind reprezentarea minimă de 40% pentru ambele sexe. În schimb, legea stabilește doar că, la elaborarea listei membrilor Guvernului, candidatul la funcția de Prim-ministru „*trebuie să țină cont de legislația în domeniul asigurării egalității de șanse între bărbați și femei, corelate cu criteriile de profesionalism și de merit.*” Această modificare a schimbat fundamental natura reglementării. Dacă norma introdusă în 2016 era una de rezultat, care impunea atingerea unui prag numeric clar, norma introdusă în 2017 este doar una de diligență, care obligă candidatul la funcția de Prim-ministru să ia în considerare principiul egalității de șanse, fără a stabili un indicator concret de reprezentare. În consecință, obligația juridică fermă privind echilibrul de gen în Guvern a fost înlocuită cu o formulă generală de orientare, dificil de verificat și practic imposibil de sancționat în lipsa unui criteriu numeric.

Evoluția prezenței femeilor în diferitele guverne post-2016 reflectă lipsa unei tendințe clare de creștere. În mod interesant, însă, guvernul condus de Pavel Filip (2016–2019) nu a atins inițial această cotă. Abia după reforma administrativă din 2017 și reducerea numărului de ministere la 9, ponderea femeilor a crescut la 38,5%, apropiindu-se de pragul legal de 40%. Aceasta a reprezentat unul dintre cele mai apropiate exemple de aplicare a spiritului legii, chiar dacă obligația nu a fost menținută constant pe parcursul întregului mandat. Până la finele mandatului Filip (2019), componența Guvernului s-a schimbat de mai multe ori, iar proporția femeilor a scăzut sub nivelul promis inițial.

Cel mai înalt nivel de reprezentare feminină în Guvern a fost atins în Guvernul Maia Sandu (2019), unde femeile au reprezentat 58,3% dintre membrii cabinetului. Acest nivel depășește nu doar pragul cotei legale de 40%, ci și standardele internaționale privind guvernele paritare. La fel ca în cazul Guvernului Greceanîi, această situație confirmă faptul că executivul condus de o femeie a avut tendința de a include un număr mai mare de femei în funcții ministeriale. Însă acest cabinet a avut un mandat foarte scurt. Guvernul tehnocrat care i-a succedat (Ion Chicu¹⁴, 2019–2020) a revenit la o componență aproape exclusiv masculină – perpetuând modelul tradițional. Abia după alegerile parlamentare din 2021, odată cu instalarea Guvernului Nataliei Gavrilă¹⁵ (august 2021–februarie 2023), s-a înregistrat din nou o creștere a ponderii femeilor. Gavrilă a fost a doua femeie prim-ministru din istoria țării, iar echipa sa inițială a cuprins circa 5 femei ministru din 13 portofolii (aprox. 38%). Printre acestea s-au numărat ministere importante precum Afacerile Interne și Sănătatea.

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92833&lang=ro

¹⁴ https://alegeri.md/w/Guvernul_Ion_Chicu

¹⁵ https://ro.wikipedia.org/wiki/Guvernul_Natalia_Gavrili%C8%9Ba

În prezent, ponderea femeilor în funcțiile de ministru rămâne redusă, situându-se sub 20%. După demisia Nataliei Gavriliță în februarie 2023, noul Cabinet condus de Dorin Recean¹⁶ (feb. 2023 – nov. 2025) a debutat inițial cu o componență relativ echilibrată (circa 41% femei în rândul miniștrilor, 7 femei din 17 membri ai guvernului). La investire, Guvernul Recean a inclus femei la portofolii cheie precum Interne, Finanțe, Justiție, Infrastructură și Sănătate, alături de alte poziții de viceprim-ministru deținute de femei. Acesta a fost un record pozitiv pentru Republica Moldova, reflectând atât influența angajamentelor politice pro-egalitate de gen, cât și presiunea societății civile.

Cu toate acestea, situația s-a deteriorat în scurt timp din cauza fluctuațiilor politice. În iulie 2023, trei membre ale cabinetului Recean și-au depus demisia, fiind înlocuite cu bărbați. În lunile următoare, alte modificări de cabinet au dus la scăderea numărului de femei ministre. De exemplu, la începutul anului 2024, doar 2 din cele 14 portofolii erau deținute de femei (circa 14%). Chiar dacă pe parcursul anului 2024 au mai fost numite femei în Guvern – de pildă la Ministerul Agriculturii (Ludmila Catlabuga) sau revenirea unei femei la Interne (Daniela Misail-Nichitin) – per ansamblu ponderea a rămas în jurul pragului de 20%.

La sfârșitul anului 2025, odată cu investirea noului Guvern Alexandru Munteanu¹⁷ (succesorul lui Recean), reprezentarea feminină în executiv a atins unul dintre cele mai scăzute niveluri ale ultimului deceniu. Din 18 membri ai guvernului Munteanu, doar 4 sunt femei, comparativ cu 7 femei în guvernul anterior. Aceasta corespunde unei ponderi de circa 22%, reconfirmând tendința de dezechilibru sever. Lipsa oricărei constrângeri legale sau obligații politice ferme în privința parității încurajează menținerea unui „status quo” dominat de bărbați la vârful executivului.

Experiența internațională privind promovarea reprezentării femeilor în guverne

Recomandarea Rec(2003)3 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei¹⁸ privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în luarea deciziilor politice și publice, definește explicit „participarea echilibrată” ca situația în care reprezentarea niciunui dintre sexe într-un organism decizional politic sau public nu coboară sub 40%. În același timp, Consiliul Europei recomandă statelor să analizeze modificări constituționale și/sau legislative, să adopte măsuri speciale de stimulare și sprijin, să stabilească ținte însoțite de termene și să monitorizeze separat procentul femeilor și bărbaților în guvernele naționale, federale și regionale, inclusiv pe portofolii ministeriale.

Potrivit datelor publicate de Inter-Parliamentary Union (IPU) și UN Women¹⁹, la nivel global femeile dețin aproximativ 22–23% din portofoliile ministeriale, ceea ce indică o subreprezentare persistentă în executiv.² În același timp, doar un număr redus de state au reușit să atingă niveluri apropiate de paritate: în anul 2025, nouă state aveau guverne paritare sau aproape paritare, cu 50% sau mai mult femei în funcții ministeriale.³ Printre acestea se numără Finlanda (61,1%), Chile (50%) și Spania (50%), toate fiind exemple utile pentru înțelegerea mecanismelor prin care prezența femeilor în Guvern poate fi consolidată. Aceste exemple demonstrează că echilibrul de gen în executiv este realizabil atunci când există voință politică și mecanisme instituționale adecvate, dar și că, în lipsa unor astfel de instrumente participarea femeilor în guverne tinde să rămână limitată și dependentă de conjunctura politică.

Spania oferă probabil cel mai clar exemplu de instituționalizare juridică a reprezentării echilibrate în executiv. Prin Legea organică 2/2024 privind reprezentarea paritară și prezența echilibrată a femeilor și bărbaților, publicată în *Boletín Oficial del Estado*²⁰, legiuitorul spaniol a modificat inclusiv Legea Guvernului și a introdus o regulă explicită pentru componența executivului. Textul legal prevede că, la numirea vicepreședinților și a miniștrilor, trebuie garantat principiul prezenței echilibrate, astfel încât fiecare sex să reprezinte cel puțin 40% din total. În plus, aceeași lege extinde regula de 40/60 și asupra secretarilor de stat, a organelor superioare și

¹⁶ https://ro.wikipedia.org/wiki/Guvernul_Dorin_Recean

¹⁷ https://alegeri.md/w/Guvernul_Alexandru_Munteanu

¹⁸ <https://rm.coe.int/1680519084>

¹⁹ https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2025-03/women-in-politics-2025?utm_source=chatgpt.com

²⁰ Mai exact, legea stabilește: „En el nombramiento de las personas titulares de las Vicepresidencias y los Ministerios se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento en su conjunto.” <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-15936>

de conducere din administrația centrală, precum și asupra unor entități ale sectorului public. Cu alte cuvinte, Spania nu tratează echilibrul de gen ca pe o simplă preferință politică, ci ca pe un criteriu normativ de organizare a puterii executive și administrative. În 2025, Spania se număra printre statele cu cele mai multe femei ministru la nivel mondial, cu 50% femei în cabinet, ceea ce indică faptul că existența unei obligații juridice clare poate produce rezultate verificabile și sustenabile.

Finlanda reprezintă un model diferit. Aici, creșterea participării femeilor în executiv nu se bazează pe o cotă explicită pentru cabinet, ci pe o infrastructură juridică și instituțională de lungă durată în materia egalității de gen. Actul privind egalitatea între femei și bărbați²¹ prevede, în secțiunea 4 și 4a, că autoritățile trebuie să promoveze în mod sistematic egalitatea în procesul de pregătire și luare a deciziilor și că, în comitetele guvernamentale, consiliile consultative și alte organisme publice corespunzătoare, proporția femeilor și bărbaților trebuie să fie de cel puțin 40% fiecare, cu excepția unor motive speciale contrare. De asemenea, aceeași lege cere o proporție echitabilă între femei și bărbați în organele executive și administrative ale entităților publice. Această arhitectură normativă nu impune direct paritatea cabinetului, dar creează un mediu instituțional în care reprezentarea echilibrată devine practică administrativă normală, nu excepție. Rezultatul este vizibil la nivelul actual al executivului. Guvernul Finlandei arăta oficial, în decembrie 2024, că aproximativ 60% dintre miniștri sunt femei, acesta fiind „cel mai înalt nivel din istoria Finlandei²²”. În același timp, guvernul finlandez sublinia că ponderea femeilor în politică este printre cele mai ridicate din Uniunea Europeană.

Chile ilustrează un al treilea tip de practică: paritatea în Guvern promovată prin decizie politică la nivelul șefului executivului. Deși nu există o cotă legală clasică pentru cabinet comparabilă cu cea din Spania, Chile a avut un rol simbolic și regional major prin decizia președintei Michelle Bachelet de a numi primul cabinet paritar din istoria țării. În 2006, președinta Michelle Bachelet – prima femeie șef de stat a Chile – a numit imediat un cabinet 50/50, cu 10 femei și 10 bărbați miniștri, îndeplinindu-și promisiunea din campanie. Ea a inclus femei în posturi de primă importanță (Apărare, Economie) încă din acel prim guvern. Deși ulterior componența s-a mai schimbat, Bachelet a menținut pe durata ambelor sale mandate un echilibru foarte apropiat de paritate (în jur de 40–50% femei în cabinet). Chile a demonstrat astfel fezabilitatea parității la nivel guvernamental într-o țară în curs de dezvoltare și cultural conservatoare, deschizând calea pentru reforme mai ample (ulterior Chile a adoptat și o cotă de 40% pe listele parlamentare). Acest fapt este confirmat și în rapoartele transmise în sistemul ONU: într-un raport al statului chilian privind implementarea Convenției CEDAW, autoritățile au menționat un cabinet paritar alcătuit din 10 bărbați și 10 femei, apreciind că acesta a contribuit la avansarea egalității de gen în sfera publică.

Recomandare:

Se recomandă modificarea Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern, în sensul reintroducerii exprese a obligației de respectare a unei cote minime de reprezentare de 40% pentru fiecare sex în componența Guvernului, după modelul consacrat anterior prin Legea nr. 71/2016. Formula actuală, potrivit căreia candidatul la funcția de Prim-ministru trebuie doar să „țină cont” de legislația în domeniul egalității de șanse, s-a dovedit insuficientă, întrucât nu stabilește un prag numeric clar, nu creează un standard verificabil și nu permite sancționarea nerespectării principiului reprezentării echilibrate de gen în executiv. În consecință, se propune înlocuirea normei de diligență cu o normă imperativă, care să prevadă explicit că, la elaborarea listei Guvernului, candidatul la funcția de Prim-ministru este obligat să asigure o cotă minimă de 40% pentru fiecare sex. Totodată, pentru a conferi eficiență juridică acestei obligații, se recomandă corelarea ei cu procedura de investitură parlamentară, astfel încât Parlamentul să nu poată acorda votul de încredere unei liste a Guvernului care nu respectă cerința de reprezentare minimă pentru ambele sexe. În lipsa unei asemenea condiționări, norma riscă să rămână pur declarativă și să nu producă efecte reale asupra componenței executivului. Complementar, ar fi oportună instituirea unei obligații de menținere a echilibrului de gen și în cazul remaniierilor guvernamentale, pentru a evita situațiile în care reprezentarea femeilor scade semnificativ după investire.

²¹ <https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/689104/mainPdf/main.pdf?timestamp=1986-08-07T21%3A00%3A00.000Z>

²² <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1271139/finland-ranks-eighth-in-eu-gender-equality-index>

EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ ÎN PROMOVAREA REPREZENTĂRII ECHILIBRATE DE GEN ÎN VIAȚA POLITICĂ

Cotele de gen nu mai sunt o excepție, ci un standard tot mai răspândit la nivel parlamentar și local. Conform datelor din graficele de mai jos, 93 de țări aplică cote de gen pentru parlament, iar distribuția pe mărimea cotelor este, de fapt, foarte sugestivă: cele mai multe state se concentrează în intervalul 30–39% (36 de țări), urmate de cele care aplică 40–49% (21 de țări) și de cele care au ajuns la paritate de 50% (18 țări). Această distribuție arată două lucruri. În primul rând, pragul de 30% a funcționat internațional ca prag minim de intrare, asociat ideii de „masă critică”. În al doilea rând, tendința actuală se deplasează tot mai clar spre 40% și peste, ceea ce înseamnă că standardul moldovenesc de 40% nu este unul excesiv, ci se înscrie în tendința dominantă a reformelor electorale contemporane.

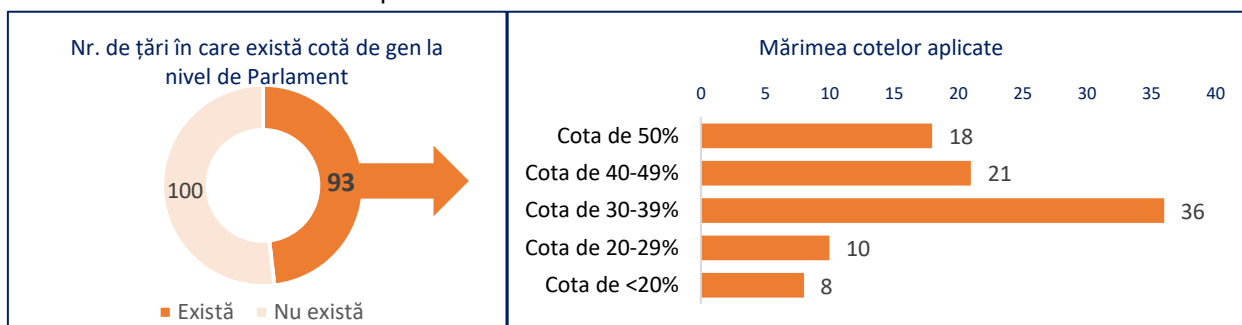


Figura 12. Pondere și distribuție a cotelor de gen la nivel parlamentar, pe mărimea cotelor aplicate, număr
Sursa: Portalul cotei de gen al Națiunilor Unite

În mod similar, experiența internațională arată că promovarea reprezentării echilibrate de gen nu se limitează doar la parlamentele naționale, ci se extinde și la nivelul autorităților publice locale. Conform datelor din figura 13, 82 de țări aplică cote de gen pentru autoritățile publice locale, ceea ce confirmă că acest tip de măsură este utilizat pe scară largă și la nivelul guvernării locale. În ceea ce privește dimensiunea cotelor, cele mai frecvente formule se regăsesc în intervalul 30–39% (37 de țări), urmate de cotele de 40–49% (18 țări) și de cele de 50% (15 țări). Numărul relativ ridicat al statelor care aplică cote apropiate de paritate arată că nivelul local este perceput tot mai mult ca un spațiu important pentru corectarea dezechilibrelor de gen în politică. Importanța acestor măsuri este cu atât mai mare cu cât autoritățile locale reprezintă adesea primul nivel de acces al femeilor la funcții electivă și la experiența politică. În multe sisteme politice, cariera politică începe la nivelul consiliilor locale sau regionale, iar participarea femeilor în aceste structuri contribuie la crearea unui bazin mai larg de candidate pentru funcții parlamentare sau executive.

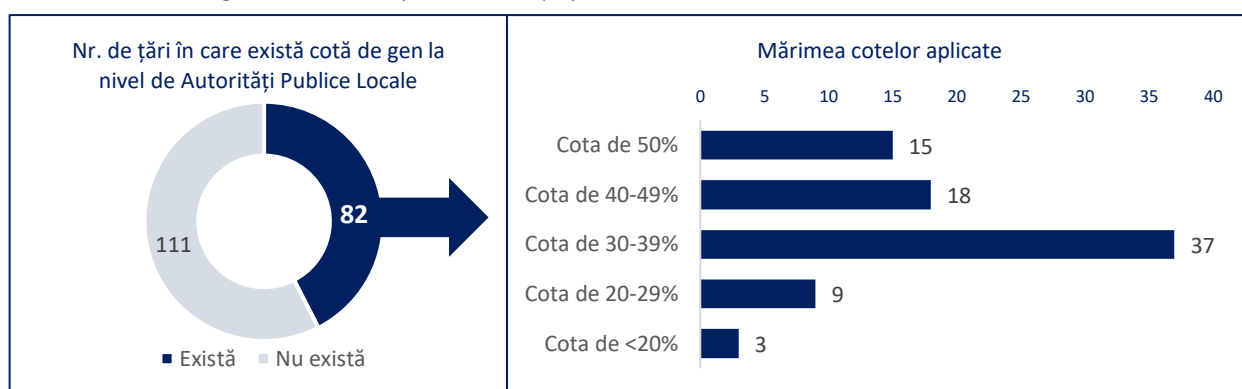


Figura 13. Pondere și distribuție a cotelor de gen la nivel de autorități publice locale, pe mărimea cotelor aplicate, număr
Sursa: Portalul cotei de gen al Națiunilor Unite

²³ Calculat în baza țărilor membre ale Organizației Națiunilor Unite (ONU)

²⁴ Calculat în baza țărilor membre ale Organizației Națiunilor Unite (ONU)

Experiența internațională arată că sistemele electorale care au reușit să producă o creștere durabilă a reprezentării femeilor în organele electivă nu s-au limitat la introducerea unei singure măsuri, ci au combinat, în formule diferite. În termeni de politică publică, acestea acționează asupra a trei niveluri distincte ale inegalității: accesul numeric al femeilor pe liste, distribuția lor pe poziții eligibile și constrângerea efectivă a partidelor de a respecta regulile. Prin urmare, eficiența unui sistem nu depinde doar de existența unei cote, ci de arhitectura normativă prin care această cotă este transformată în reprezentare efectivă. În același timp, standardele internaționale tratează aceste măsuri nu ca privilegii arbitrare, ci ca instrumente legitime de corecție a unor dezechilibre structurale persistente.

Cadrul normativ internațional și european susține utilizarea măsurilor corective pentru asigurarea reprezentării echilibrate de gen în procesul decizional. *Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW²⁵)* recunoaște în mod expres legitimitatea măsurilor speciale temporare destinate accelerării egalității de facto și precizează că acestea nu constituie discriminare; în același timp, statele sunt obligate să elimine discriminarea femeilor în viața politică și publică. La nivel european, Consiliul Europei tratează participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul decizional drept o condiție a justiției și democrației. *Recomandarea Rec(2003)3²⁶* fixează ca obiectiv un minimum de 40% pentru fiecare sex și cere statelor să recurgă la măsuri legislative, administrative și de sprijin pentru a atinge acest prag. Aceeași logică se regăsește și în dreptul Uniunii Europene. *Articolul 23 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene* prevede că egalitatea între femei și bărbați nu împiedică menținerea sau adoptarea unor măsuri care acordă avantaje specifice sexului subreprezentat. În plus, noua *Strategie a UE pentru egalitatea de gen 2026–2030²⁷*, adoptată de Comisia Europeană la 5 martie 2026, extinde abordarea anterioară și transformă obiectivele Foii de parcurs pentru drepturile femeilor într-un set de acțiuni concrete. Strategia prevede integrarea perspectivei de gen în toate politicile, combaterea violenței de gen și a violenței cibernetice, contracararea narațiunilor anti-gen și a riscurilor legate de AI, utilizarea finanțării sensibile la gen și, în mod explicit, sprijinirea participării egale și sigure a femeilor în politică. Deosebit de relevantă pentru tema reprezentării politice este și Declarația de principii pentru o societate egală din punct de vedere al genului, anexată Foii de parcurs pentru drepturile femeilor. Aceasta consacră, la Principiul 7²⁸, participarea politică și reprezentarea egală, cerând promovarea unei reprezentări echilibrate în pozițiile de responsabilitate și decizie, participarea deplină, egală și semnificativă a femeilor în toate sferile și la toate nivelurile vieții publice și politice, precum și toleranță zero față de violența, ura și hărțuirea femeilor în viața publică. Principiul 8 adaugă că aceste obiective reclamă mecanisme instituționale specializate, gender mainstreaming, finanțare adecvată, infrastructură instituțională și utilizarea sistematică a datelor dezagregate pe sexe în proiectarea și evaluarea politicilor publice.

Un actor important în cadrul Consiliului Europei este Comisia de la Veneția, care a analizat din perspectivă constituțională compatibilitatea acestor măsuri cu principiile electorale. Comisia de la Veneția a emis opinii favorabile cotelor de gen, arătând că acestea „nu sunt contrare principiului sufragiului egal” atâta timp cât au un temei constituțional sau legal clar. De exemplu, într-o opinie recentă privind Georgia (iunie 2024)²⁹, Comisia a subliniat că standardele internaționale recunosc obligația pozitivă a statelor de a asigura egalitatea de gen și a salutat faptul că Curtea Constituțională a Georgiei a confirmat constituționalitatea cotelor temporare pentru femei. Aceeași opinie a criticat abolirea prematură a cotelor în Georgia și a recomandat reintroducerea de urgență a unor măsuri temporare speciale (precum cote de gen sau metode echivalente) pentru a crește substanțial ponderea femeilor alese. De altfel, Comisia de la Veneția și-a exprimat constant îngrijorarea față de numărul redus de femei în politică și, împreună cu OSCE/ODIHR, a emis *Liniile directoare comune privind reglementarea partidelor politice* (2010) care încurajează partidele să promoveze egalitatea de gen în

²⁵ <https://legal.un.org/avl/ha/cedaw/cedaw.html>

²⁶ https://edoc.coe.int/en/gender-equality/7657-achieving-balanced-participation-of-women-and-men-in-political-and-public-decision-making-a-gender-equality-and-democratic-requirement.html?utm_source=chatgpt.com

²⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en

²⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/declaration-principles-gender-equal-society_en

²⁹ <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/-/venice-commission-publishes-two-new-opinions-on-election-code-abolishing-gender-quotas-and-on-the-composition-of-the-central-election-commission#:~:text=Regarding%C2%A0amendments%20to%20the%20Election%20Code,been%20abolished%20without%20being%20replaced>

structurile și listele lor³⁰. Consiliul Europei a elaborat și un Cod de bune practici în materie electorală (prin Comisia de la Veneția), unde se afirmă că măsurile de acțiune pozitivă, dacă sunt proporționale, pot fi compatibile cu drepturile electorale și pot fi justificate de obiectivul legitim al corectării subreprezentării. Atât Comisia de la Veneția, cât și Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei au salutat cazurile de țări care au introdus cote obligatorii și au recomandat extinderea acestor practici. De pildă, într-o rezoluție din 2010³¹, Adunarea Parlamentară a cerut statelor membre să implementeze cote de minimum 40% femei pe listele electorale, combinate cu reguli de plasare pe listă (precum sistemul „zipper”) și sancțiuni eficiente, ca mijloc de a depăși rezistența la schimbare și a realiza paritatea reprezentării.

Experiența internațională și bunele practici europene demonstrează că asigurarea parității în procesul decizional nu este un act legislativ singular, ci un proces continuu de calibrare a mecanismelor de stat. Pentru ca Republica Moldova să transpună concluziile experienței internaționale într-o nouă etapă de reformă, prin adoptarea unor formule stricte de plasament pe liste (sistemul *zebră*, 1 din 3 sau 2 din 5) și reintroducerea cotei imperative de 40% în Guvern, este esențială anticiparea și deconstrucția barierelor conceptuale și instituționale. Elaborarea politicilor publice bazate pe dovezi impune ca reticențele față de modificarea *status quo*-ului să fie abordate pro activ, prin rigoare juridică, date empirice și standarde internaționale. Transpunerea acestor bune practici în Republica Moldova necesită, însă, o înțelegere profundă și deconstruirea barierelor conceptuale și a reticențelor sistemice care pot apărea în procesul de legiferare și implementare. Orice reformă a sistemului electoral sau a arhitecturii decizionale guvernamentale se confruntă, inerent, cu argumente ce tind să apere *status quo*-ul. Pentru ca politicile publice de asigurare a egalității de șanse să fie eficiente, aceste limite trebuie anticipate și demontate prin argumente juridice, statistice și instituționale.

„SISTEMUL ACTUAL ESTE DEJA EFICIENT, DE CE TREBUIE SCHIMBAT?”

Un argument frecvent invocat pentru menținerea actualului sistem este că Republica Moldova dispune deja de un cadru normativ funcțional, care a permis atingerea unui nivel relativ ridicat de reprezentare a femeilor în Parlament și în consiliile locale. Totuși, această interpretare ignoră diferența esențială dintre respectarea formală a cotei de gen și accesul real la mandate. Deși partidele respectă cerința de minimum 40% candidați de fiecare sex, actuala regulă de plasament („minimum 4 candidați la fiecare 10 locuri”) permite concentrarea femeilor în poziții cu șanse reduse de eligibilitate. Datele electorale recente confirmă această tendință: în alegerile parlamentare din 2025 bărbații au dominat primele poziții ale listelor, iar la alegerile locale din 2023 femeile au ocupat doar 18,2% dintre primele poziții pe listele pentru consiliile raionale și municipale. Problema devine și mai evidentă într-un sistem politic fragmentat, în care multe partide obțin doar 1–3 mandate într-o circumscripție. În aceste condiții, plasarea unei candidate pe poziția a patra sau a cincea, chiar dacă respectă formal regula de plasament, reduce aproape complet șansa acesteia de a fi aleasă. Situația este și mai problematică în cazul listelor scurte utilizate la alegerile pentru consiliile locale, unde numărul de candidați este adesea de 9, 11, 13 sau 15 persoane. În astfel de cazuri, dacă femeile sunt plasate preponderent în a doua quintilă a listei (pozițiile 6–10), șansele lor reale de a obține un mandat devin minime, deoarece majoritatea partidelor câștigă doar 1–3 locuri în consiliu. Astfel, sistemul actual produce egalitate la nivelul candidaturilor, dar nu și la nivelul mandatelor efectiv obținute. În același timp, aplicarea uniformă a regulii „4 din 10” creează dificultăți tehnice în circumscripțiile cu liste scurte, în special la nivel local. Structura listelor nu corespunde logicii decilelor, iar calculul cotei de 40% pentru numere impare generează frecvent rezultate fracționare și erori de rotunjire. Consecințele au fost vizibile în alegerile locale din 2023, când aproximativ 7,7% dintre listele pentru consiliile raionale și 8,7% dintre cele pentru consiliile locale au generat abateri sau defavorizări de gen din cauza acestor constrângeri tehnice.

„SISTEMUL DE COTĂ DUBLĂ ÎNCALCĂ PRINCIPIUL MERITOCRAȚIEI ȘI LIBERTATEA ALEGERII”

În realitate, această obiecție pornește de la o premisă falsă: aceea că accesul la competiția politică ar avea loc pe un teren neutru, în care candidații sunt selectați exclusiv în funcție de competență. Or, datele arată că

³⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)023-e#:~:text=in%20the%20Joint%20Guidelines%20of,guaranteed%20equal%20protection%20of%20all](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)023-e#:~:text=in%20the%20Joint%20Guidelines%20of,guaranteed%20equal%20protection%20of%20all)

³¹ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19134&lang=en#:~:text=6,making%20bodies%20at%20all%20levels>

recrutarea politică este puternic influențată de factori non-meritocratici, accesul la resurse financiare, rețelele informale de influență, poziția internă în partid și capacitatea de a susține material campania.

Analiza alegerilor locale din 2023³² arată clar că femeile intră în competiție dintr-o poziție economică mai slabă decât bărbații. Venitul mediu al unui candidat bărbat la funcția de primar a fost cu 34% mai mare decât al unei candidate, iar diferențele privind capitalul productiv au fost și mai mari: valoarea terenurilor deținute de bărbați era de aproximativ șase ori mai mare. Totodată, bărbații au asigurat circa 60% din donațiile financiare și 73% din donațiile în bunuri, în timp ce femeile au compensat mai frecvent prin muncă neplătită, reprezentând 52,9% dintre persoanele implicate în activități de voluntariat pentru susținerea campaniilor electorale. În aceste condiții, accesul la pozițiile eligibile nu reflectă doar „meritul”, ci și distribuția inegală a resurselor politice și economice. Aceași logică este vizibilă și la nivel parlamentar. În 2025, candidații bărbați plasați în fruntea listelor au declarat venituri semnificativ mai mari decât femeile aflate pe poziții similare, iar raportul constată expres că inegalitățile economice structurale îi favorizează pe bărbați în ocuparea pozițiilor fruntașe pe listele electorale. Cu alte cuvinte, într-un sistem politic în care „meritul” tinde să fie confundat cu accesul la bani, notorietate și influență internă, cotele de gen nu anulează meritocrația, ci corectează un proces de selecție deja viciat și obligă partidele să caute competența în întregul bazin de talente al societății, nu doar în segmentul său masculin și mai bine conectat financiar.

Nici argumentul privind restrângerea libertății de alegere nu este convingător. Regulile de plasament nu intervin asupra votului cetățeanului, ci asupra modului în care partidele își construiesc oferta electorală. Ordinea candidaților pe listă este stabilită intern de partid, iar legea permite chiar modificarea acestei ordini până cu 10 zile înainte de scrutin, ceea ce confirmă că plasamentul este, în esență, un act de putere internă al formațiunii politice. În acest context, reglementarea statului nu limitează alegătorul, ci limitează arbitriul conducerilor de partid în distribuirea locurilor eligibile.

Din această perspectivă, cotele de gen și regulile de plasament nu sunt un privilegiu acordat femeilor, ci un instrument de restabilire a echității într-un sistem care nu funcționează, în fapt, pe baze pur meritocratice. Ele nu substituie competența, ci obligă partidele să nu mai transforme avantajul financiar, poziția informală sau monopolul masculin asupra conducerii de partid în criterii mascate de selecție politică. În consecință, mecanismele de cotă nu se opun meritocrației autentice, ci creează condițiile minime pentru ca aceasta să poată funcționa efectiv.

„COTELE NU MAI SUNT NECESARE, EGALITATEA DE GEN VINE NATURAL CU TIMPUL.”

Acest argument este infirmat de datele privind percepțiile alegătorilor. Dacă egalitatea de gen ar evolua „natural”, odată cu creșterea vizibilității femeilor în funcții publice ar trebui să observăm o diminuare constantă a stereotipurilor și o acceptare mai largă a femeilor în poziții de putere. În realitate, dinamica este inversă³³: între 2021 și 2025, ponderea persoanelor care consideră că femeile „nu au ce căuta în politică” a crescut de la 18,2% la 26,2%, iar aproape 19,9% continuă să creadă că femeile sunt „mai puțin capabile” să ocupe funcții de conducere. În paralel, stereotipurile tradiționale s-au accentuat puternic: 62,4% dintre respondenți consideră că destinul femeii este familia și gospodăria, 69,1% cred că bărbatul trebuie să aducă banii în casă, iar 55,8% apreciază că treburile casnice revin în principal femeilor. Aceste date arată că simpla trecere a timpului nu erodează automat normele patriarhale; dimpotrivă, ele pot coexista cu, sau chiar reacționa defensiv la, creșterea prezenței femeilor în politică.

Persistența prejudecăților se reflectă direct și în preferințele electorale. În 2025, 31,7% dintre respondenți ar prefera un bărbat în funcția de președinte al țării, față de doar 3,3% care ar alege o femeie; pentru funcția de deputat, raportul este de 23,2% pentru bărbat, față de 3,2% pentru femeie. În plus, aproape jumătate dintre respondenți (49,1%) consideră că nivelul actual de reprezentare a femeilor în Parlament este „suficient”, iar numai 12,2% cred că ar trebui să fie mai multe femei. Cu alte cuvinte, chiar și atunci când reprezentarea

³² ALEGERI LOCALE 2023: ÎNTRE PERCEPȚII ȘI REALITĂȚI

<https://progen.md/wp-content/uploads/2024/04/Raport-Alegeri-combinat-1.pdf>

³³ REPREZENTARE, PUTERE ȘI INEGALITĂȚI DE GEN ÎN SCRUTINUL PARLAMENTAR 2025, CPD,

https://progen.md/wp-content/uploads/2026/02/Raport_final-Alegeri-2025-ROEN.pdf

numerică a femeilor crește, aceasta nu generează automat o legitimitate socială corespunzătoare și nici nu produce, de la sine, o cerere publică pentru aprofundarea egalității.

Mai mult, stereotipurile nu sunt distribuite uniform, ci au un profil social clar, ceea ce arată că ele nu se vor dizolva spontan. În 2025, aproape 46% dintre bărbați împărtășeau stereotipuri privind rolul femeii în familie și procesul decizional, comparativ cu 36,7% dintre femei; nivelurile cele mai înalte apar la persoanele cu educație redusă (58,9% în rândul celor cu studii incomplete și 47,6% în rândul celor cu studii medii generale), în mediul rural (47,2%) și în rândul persoanelor de peste 60 de ani (45,5%). Alarmant este că stereotipurile cresc și în rândul tinerilor de 18–29 de ani, de la 27,6% în 2021 la 37,6% în 2025, contrar ipotezei că schimbarea generațională ar rezolva în mod automat problema.

Datele arată, de asemenea, că femeile continuă să fie percepute ca intrând în politică dintr-o poziție structural dezavantajată. Responsabilitățile casnice sunt identificate de 20,5% dintre respondenți drept o barieră specifică femeilor, iar alte obstacole frecvent asociate lor sunt lipsa încrederii (10,7%), lipsa suportului familiei (8,3%) și presiunea normelor culturale privind rolurile de gen (9,8%). În plus, raportul observă că, în perioada 2020–2024, efectele crizelor succesive au fost atribuite disproporționat femeilor aflate în funcții de conducere, iar discursurile de ură și atacurile sexiste împotriva femeilor politiciene au alimentat percepția falsă că acestea ar fi mai puțin competente să conducă. Prin urmare, egalitatea nu doar că nu vine „natural”, ci este frânată activ de stereotipuri, sancțiuni sociale și biasuri instituționale. În asemenea condiții, renunțarea la cote nu ar accelera egalitatea, ci ar transfera costul discriminării în întregime asupra femeilor-candidate.

„FEMEILE SUNT DEJA DESTULE ÎN PARLAMENT ȘI CONSILII”

Un argument recurent, utilizat frecvent pentru a descuraja adoptarea unor noi mecanisme de gen sau pentru a justifica eliminarea celor existente, este asumția că „femeile sunt deja prezente în număr suficient în politică, nemaifiind necesare măsuri speciale”. Adepții acestei viziuni invocă, de regulă, atingerea pragului de aproximativ 40% în Parlament și în consiliile locale drept o victorie finală, tratând egalitatea de gen ca pe un obiectiv deja bifat. Din punct de vedere sociologic, instituțional și al dreptului internațional, această abordare reprezintă o eroare cognitivă periculoasă, care confundă un vârf numeric temporar – generat exclusiv de presiunea actualelor prevederi legislative, cu o transformare structurală și ireversibilă a sistemului politic. Acest argument se sprijină inclusiv pe percepțiile unei părți a electoratului: potrivit studiului CPD din 2025, 49,1% dintre respondenți consideră că nivelul actual de reprezentare a femeilor în Parlament este suficient, iar doar 12,2% cred că ar trebui să fie mai multe femei. Totuși, această percepție nu reflectă o egalitate efectivă, ci mai curând obișnuirea societății cu un prag minim de prezență feminină, fără a interoga dacă femeile beneficiază de acces egal la mandat, la putere internă și la funcțiile decizionale strategice.

Dacă sistemul politic ar fi atins cu adevărat o stare de echitate organică, prezența femeilor ar fi uniformă la toate nivelurile decizionale. Datele statistice demonstrează, însă, o asimetrie severă: femeile sunt admise în organele deliberative (acolo unde funcționează sistemul de cotă dublă) dar rămân excluse din funcțiile executive, unde se concentrează decizia unilaterală și managementul resurselor financiare.

La nivel local, deși femeile constituie 40,3% din consilierii locali, doar 24% dintre primarii aleși în 2023 sunt femei (un progres infim, de doar 2% față de 2019). Ritmul actual de creștere indică faptul că Republica Moldova ar atinge o masă critică de 30% femei primar abia în anul 2035. La nivel central, prăbușirea reprezentării este și mai elocventă. Odată ce obligația imperativă de 40% pentru componența Guvernului (introdusă în 2016) a fost transformată într-o simplă normă de recomandare (în 2017), prezența femeilor în Executiv a devenit dependentă de conjunctura politică. Astfel, de la un Guvern aproape paritar la începutul anului 2023 (aprox. 41%), s-a ajuns la sfârșitul anului 2025, în cabinetul Munteanu, la un nivel de doar 22% (4 femei din 18 membri). Această discrepanță demonstrează clar că, în absența unor constrângeri legislative stricte, decidenții politici revin imediat la tiparele patriarhale de distribuire a puterii.

În plus, această cotă nu este concepută juridic „pentru femei”, ci pentru sexul opus / ambele sexe, ceea ce înseamnă că funcționează simetric și protejează și bărbații în situația în care ar deveni subreprezențați. Raportul privind la alegerile locale generale din 2023, unele partide au prezentat liste cu o pondere prea redusă de bărbați, iar Comisia Electorală Centrală le-a obligat să respecte cerința de reprezentare echilibrată. Cu alte

cuvinte, sistemul de cotă dublă nu instituie un privilegiu pentru femei, ci un mecanism de reprezentare echitabilă a ambelor sexe.

Din perspectivă de drepturi ale omului, problema nu este dacă femeile au atins un prag considerat „rezonabil”, ci dacă participarea lor corespunde principiului reprezentării echitabile într-o societate în care femeile constituie aproximativ jumătate din populație. CEDAW obligă statele să asigure femeilor, în condiții de egalitate cu bărbații, dreptul de a fi alese și de a participa la formularea politicilor publice și la exercitarea funcțiilor publice. În același sens, Consiliul Europei afirmă că participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor este o chestiune de exercitare deplină a drepturilor omului, de justiție socială și de bună funcționare a unei societăți democratice, iar „participare echilibrată” înseamnă ca reprezentarea niciunui dintre sexe să nu coboare sub 40%. Prin urmare, sistemul de cotă dublă nu trebuie privit ca o concesie temporară făcută femeilor, ci ca un instrument prin care statul asigură dreptul cetățenilor de a fi reprezentați în mod echitabil, în acord cu structura reală a societății.