

Alegeri și referendumuri în timp de pandemie – soluții și controverse din perspectivă comparată

[Elections and Referenda During the Pandemic – Solutions and Controversies from a Comparative Perspective]

Radu CARP

Abstract

During the pandemic, a large part of European countries had elections and referenda to organize, which required specific measures, from a postponement of the event to an extension of the postal ballots. As a common element, all the countries where elections were held witnessed low participation, the biggest challenge for the authorities being the participation to the vote of the quarantined individuals. We will see the way elections were handled in 11 European countries, except Romania. In all these countries one can assess a need for modifying electoral legislations.

Keywords: *ballot, elections, pandemic, referendum, voters*

Introducere

Din cauza pandemiei de coronavirus, anul 2020 a adus cu sine sine provocări cu totul deosebite pentru organizarea alegerilor sau a consultărilor populare prin referendum. În condițiile restricționării libertății de circulație, reunirea unui număr mare de persoane implicate în procesul electoral (în afară de alegători, de personalul secțiilor de votare și de cel implicat în transportul materialelor necesare votării) a fost o imensă provocare din perspectiva sănătății publice. Unele țări, precum Marea Britanie, au ales să amâne alegerile până în 2021, în speranța că la acea dată nu vor mai exista restricțiile impuse de pandemie. Alte țări (precum Franța și Polonia) au decis să amâne alegerile pentru câteva luni și le-au organizat în timpul verii, atunci când au fost ridicate mai multe restricții impuse pentru a gestiona primul val al pandemiei.

La toate alegerile și referendumurile care au avut loc în țările care fac obiectul acestei analize, participarea la vot a fost mai scăzută decât de obicei, ca efect al temerilor alegătorilor de a se prezenta la vot dar și al restricțiilor generale existente în respectiva țară la momentul votării. O provocare cu totul deosebită cu care s-au confruntat țările care au organizat alegeri în 2020 a fost participarea la vot a persoanelor carantinate. S-a pus problema respectării caracterului universal al votului, existând riscul ca o parte semnificativă a corpului electoral să nu-și poată exercita dreptul de vot. Dintre cazurile analizate, doar Lituania a instituit reguli speciale care să permită votul acestor persoane înainte de desfășurarea efectivă a alegerilor.

În multe dintre cazurile analizate, societatea civilă s-a implicat pe parcursul votării dar și înainte de vot prin solicitări adresate autorităților electorale în vederea respectării principiului proporționalității (între măsurile de sănătate publică și asigurarea exercitării dreptului la vot – vezi cazul Belarus). Măsurile luate de fiecare țară analizată pentru a asigura exercitarea dreptului la vot diferă de la caz la caz. În unele țări a fost posibil votul prin corespondență, votul electronic sau votul exprimat înainte de data scrutinului. Toate aceste măsuri au fost nu lipsite de riscuri, în condițiile în care, la momentul izbucnirii pandemiei, modalitățile alternative de vot se găseau în diferite etape experimentale. Pandemia a accelerat nevoia aplicării acestor modalități de vot. Probabil că în viitor exprimarea votului la secțiile de votare va fi din ce în ce mai mult acompaniată de astfel de modalități, va exista o presiune pentru a nu renunța la anumite drepturi câștigate.

Nu există pretenția de a afirma că exemplele de țări analizate sunt exhaustive. Am ales acele țări în legătură cu care există mai multe date despre procesele electorale în timp de pandemie. Cazul SUA excede prezentei analize, datorită complexității sale. În esență, SUA nu reprezintă însă un exemplu diferit față de cele analizate: problema care s-a pus a fost de asemenea dacă și în ce condiții să fie admis votul prin corespondență și votul exprimat înaintea zilei în care s-au desfășurat alegerile, precum și care sunt condițiile de sănătate publică ce trebuie respectate în timpul votării.

Armenia

În Armenia ar fi trebuit să aibă loc un referendum pe data de 5 aprilie 2020, dar declararea stării de urgență a dus la amânarea acestuia – potrivit reglementărilor referitoare la starea de urgență, în timpul acesteia nu pot avea loc alegeri și nici referendumuri. Obiectul referendumului era de a decide dacă 7 din cei 9 judecători ai Curții Constituționale, numiți înainte de Constituția adoptată în 2015, vor rămâne sau nu în funcție.

Codul Electoral al Armeniei nu permite ca cetățenii să folosească metode de vot alternative, cum ar fi votul prin corespondență sau exprimarea votului înainte de ziua alegerilor. Autoritățile din Armenia au explicat riscul organizării unui scrutin în condițiile pandemiei, oferind exemplul alegerilor din Iran organizate în februarie 2020, care au avut rolul de a accelera răspândirea virusului. S-a folosit de asemenea argumentul potrivit căruia organizarea scrutinului în timp de pandemie ar duce la o participare la vot redusă și în consecință la anularea referendumului pentru care se cere un prag minim de participare.

După consultarea Comisiei de la Veneția, Adunarea Națională a anulat referendumul și a adoptat un amendament la Constituție cu majoritatea cerută de două treimi. În loc de a înlocui 7 din cei 9 judecători, s-a luat decizia de a considera încheiate mandatele a 3 judecători care au fost în această funcție mai mult decât limita de 12 ani impusă de Constituția din 2015.

Această decizie a Parlamentului a fost condamnată de partidul de opoziție Armenia Prosperă, condus de Gagik Tsarukyan. Imunitatea acestuia fusese ridicată cu o săptămână înainte, parte a unei anchete de corupție aflată în plină desfășurare la acea dată.

Azerbaidjan

În Azerbaidjan erau programate alegeri parlamentare în noiembrie 2020, dar acestea au avut loc mai devreme, pe data de 9 februarie 2020. Motivul pentru care Parlamentul a cerut să fie dizolvat înainte de termen a fost acela de a permite punerea în aplicare a unor reforme avute în vedere de Președintele Ilham Aliiev.

Alegerile din Azerbaidjan au avut loc înainte ca primul caz de coronavirus să fie raportat în această țară. În 4 circumscripții s-a cerut organizarea de alegeri anticipate, acestea urmând a fi organizate în termen de 6 luni (înainte de august 2020).

Human Rights Watch a criticat guvernul din Azerbaidjan pentru faptul de a fi folosit restricții specifice pandemiei pentru a aresta membri ai opoziției, sub pretextul nerespectării regulilor *lockdown*. Vice-prim-ministrul Ali Ahmadov l-a comparat pe un lider al opoziției cu „al doilea virus”, afirmând că guvernul va acționa energic în legătură cu ambele virusuri. În perioada de *lockdown*, mai mult de 40 de politicieni și jurnaliști au fost arestați.

Belarus

A existat o perioadă de incertitudine la începutul pandemiei legat de organizarea alegerilor prezidențiale pe data de 9 august 2020. Pe 7 mai 2020, membrii unui ONG implicat ca observator în alegeri, *Apărătorii Drepturilor Omului pentru Alegeri Libere*, au înaintat Comisiei Electorale Centrale, Camerei Reprezentanților și Curții Supreme mai multe propuneri în vederea organizării în siguranță a alegerilor. Semnatarii au precizat că, potrivit

ONU, pandemia este o urgență de sănătate publică ce poate escalada într-o criză a drepturilor omului, motiv pentru care este nevoie de a găsi soluții potrivite actualei stări de urgență. Soluția propusă a fost ca autoritățile legislative și executive din Belarus să adopte măsuri legislative și administrative pentru a asigura aplicarea drepturilor alegătorilor fără a adopta restricții disproporționate pe motiv de pandemie. Un aspect din scrisoarea trimisă autorităților merită a fi semnalat: „considerăm că există un pericol potențial la adresa vieții și sănătății cetățenilor în toate procedurile specifice procesului electoral care implică contactul între oameni și faptul că mai multe persoane vor fi în același loc, în spații închise și deschise. Credem că percepția acestui pericol va fi un obstacol pentru participarea liberă a cetățenilor la procesul electoral și va duce la o scădere a legitimității alegerilor, putând deveni o barieră serioasă în calea exercitării celor mai importante drepturi ale alegătorilor și a participanților activi la procesul electoral”¹.

Aceiași organizație a cerut, de asemenea, Parlamentului să adopte măsuri legislative pentru înscrierea candidaților prin mijloace online. S-a cerut și scăderea numărului de semnături pentru înscrierea candidaților și folosirea de mijloace electronice în procesul de numărare a voturilor. S-a solicitat ca observatorii să aibă acces la reuniunile online ale autorităților electorale. O altă propunere a fost să se ofere timp suplimentar candidaților la televiziunea publică pentru a compensa posibilitățile scăzute de întâlnire cu alegătorii. S-a cerut și ca numărarea voturilor să se facă de către un singur membru al secției de votare pentru a respecta regulile de distanțare socială. De asemenea, s-a solicitat ca rezolvarea disputelor electorale să se facă exclusiv online.

Federația Rusă

În Federația Rusă era planificat un referendum la data de 23 aprilie 2020, având ca obiect intenția Președintelui Putin de a rămâne la putere încă două mandate de câte 6 ani. Referendumul a fost amânat din cauza pandemiei.

De fapt, nu a fost vorba de un referendum potrivit prevederilor constituționale, ci de „un vot al tuturor rușilor”. Parlamentul ar fi putut face aceste modificări fără organizarea unui referendum, dar s-a considerat că, din punct de vedere politic, este de dorit să fie manifestată voința populară. Referendumul a fost organizat în perioada 25 iunie-1 iulie 2020. Locuitorii din Moscova și din regiunea Nijni Novgorod au avut posibilitatea de a vota online în perioada 25-30 iunie 2020.

Franța

Primul tur al alegerilor locale a fost organizat în Franța pe data de 15 martie 2020. Participarea a fost redusă, de doar 44%. La precedentele alegeri, din 2014, participarea fusese de 52,4%. Cu o zi înainte, ca o măsură de combatere a pandemiei, autoritățile franceze hotărâseră închiderea tuturor „locurilor publice care nu sunt esențiale”. Ulterior primului tur, primul-ministru a anunțat că partidele politice și experții se vor consulta pentru a decide dacă este oportună organizarea celui de-al doilea tur de scrutin.

Mai mult de 60% dintre primari au fost aleși din primul tur, iar al doilea tur a fost necesar să fie organizat în marile orașe. Potrivit expertului în drept constituțional Didier Maus, o amânare a celui de-al doilea tur a fost neconstituțională, echivalând cu o anulare a primului tur. Al doilea tur s-a desfășurat la data de 28 iunie 2020. Participarea a fost identică, de aproximativ 40%.

Georgia

¹ European Platform for Democratic Elections, *Recommendations to make 2020 Presidential election safer and fairer during pandemic*, www.epde.org.

Pe data de 8 martie 2020, s-a ajuns la un acord în Georgia prin care 120 din cele 150 de locuri din Parlament urmau să fie alocate proporțional fiecărui partid, iar restul de 30 de locuri urma să fie alocat în circumscripții uninominale. Amendamentele la Constituție prin care s-ar fi pus în aplicare aceste prevederi nu au putut fi votate deoarece Georgia a intrat în starea de urgență. Întârzierea aplicării acestor reforme care permit despărțirea de actualul sistem, prin care 73 de parlamentari din totalul de 150 sunt aleși în circumscripții uninominale, este în beneficiul partidului de guvernare *Visul Georgian*.

Parlamentul Georgiei a adoptat aceste reforme la data de 29 iunie 2020, opoziția neparticipând la vot. Alegerile parlamentare au avut loc la data de 31 octombrie 2020. Partidul aflat la guvernare a pretins victoria în aceste alegeri, opoziția a contestat aceste alegeri și la data de 3 noiembrie 2020 toate partidele de opoziție au semnat o declarație comună prin care renunță la locurile din Parlament până când vor fi organizate noi alegeri parlamentare.

Lituania

Alegerile parlamentare din Lituania s-au desfășurat în două tururi de scrutin, pe data de 11, respectiv 25 octombrie. 71 de parlamentari sunt aleși în circumscripții uninominale, în două tururi, iar restul de 70 sunt aleși potrivit reprezentării proporționale, întregul teritoriu al țării fiind considerat o circumscripție unică.

Prezența la aceste alegeri a fost redusă, în primul tur fiind de 47,6%, cu aproximativ 3% mai puțin decât în 2016. Din totalul de voturi, 11,64% au fost exprimate înainte de ziua votului, prin corespondență. În 2016 au votat prin corespondență doar 6,65%, ceea ce înseamnă că numărul celor care au ales această modalitate de vot aproape s-a dublat.

Alegerile s-au desfășurat în condiții cu totul speciale, ca urmare a pandemiei. Alegătorii au fost obligați să vină în secțiile de votare cu mască, iar membrii birourilor secțiilor de votare au purtat măști și mănuși, au dezinfectat toate suprafețele folosite din încăperea din oră în oră și au ventilat secțiile de vot de mai multe ori în timpul zilei. Au fost create circuite speciale, astfel încât alegătorii să intre pe o parte și să iasă pe cealaltă. Alegătorilor li s-a cerut să respecte măsurile de distanțare fizică în afara și în interiorul secției de votare. Majoritatea alegătorilor au venit cu propriile instrumente de scris. La intrarea în secția de vot, cei fără mască puteau să ia una din cele puse la dispoziție gratuit de organizatorii scrutinului.

Lituania a rezolvat problema celor peste 30 000 de alegători aflați în carantină. Comisia Electorală Centrală a cerut oficial celor care nu puteau să-și părăsească domiciliul să se înregistreze pentru vot. Toți cei care s-au înregistrat astfel au primit acasă buletinele de vot, au votat și au introdus buletinul de vot într-un plic închis, iar angajații Comisiei Electorale Centrale au preluat aceste buletine cu o zi înainte de primul tur și cu o zi înainte de turul doi.

Întregul proces de vot prin corespondență a fost supervizat de societatea civilă. Un ONG denumit *Mănuși Albe* a cerut alegătorilor care nu au avut ocazia să voteze prin corespondență să semnaleze situația lor concretă, iar cazurile respective au fost semnalate Comisiei Electorale Centrale.

Marea Britanie

Alegerile locale în Marea Britanie ar fi trebuit să aibă loc în luna martie 2020. La data de 1 martie 2020, ministrul sănătății declara că toate opțiunile sunt luate în considerare ca urmare a pandemiei, inclusiv amânarea alegerilor. La data de 12 martie, Asociația Administratorilor Electoralii a cerut guvernului să amâne alegerile. În aceeași zi, Comisia Electorală recomandă amânarea alegerilor până în toamnă. Pe data de 13 martie primul-ministru a luat decizia de a amâna alegerile până în mai 2021. Această decizie nu a putut fi

pusă în aplicare decât o dată cu apariția *Coronavirus Act 2020*, care a intrat în vigoare la data de 25 martie 2020. Cei care vor fi aleși în 2021 vor avea un mandat de doar trei ani.

Pe data de 4 noiembrie 2020 Guvernul a decis să respingă orice cerere de amânare ulterioară a acestor alegeri. Unele autorități locale au cerut o amânare de câteva săptămâni pentru a putea pregăti registrele electorale.

Polonia

În materie electorală, Polonia nu a invocat starea de urgență, bazându-se pe legislația specifică epidemiilor. Alegerile prezidențiale erau programate a avea loc pe data de 10 mai 2020. Parlamentul a extins votul prin corespondență pentru cei aflați în carantină și pentru cei în vârstă de peste 60 de ani. Inițial, această modalitate de vot era permisă doar persoanelor cu dizabilități.

Primul tur al alegerilor prezidențiale trebuia să aibă loc de 10 mai 2020, dar a fost amânat din cauza pandemiei. Cu doar 3 zile înainte de alegerile programate, a fost adoptată o nouă legislație prin care a devenit imposibilă organizarea acestora. Pe data de 7 mai, Comisia Națională Electorală a declarat că alegerile nu pot avea loc la această dată. Pe data de 3 iunie 2020, s-a decis organizarea alegerilor pe data de 28 iunie 2020 (primul tur), respectiv 12 iulie 2020 (turul al doilea). Pe data de 12 mai a fost introdus un nou proiect de lege în Parlament, potrivit căruia era posibil votul în persoană sau prin corespondență. Parlamentul a votat aceste prevederi, permițând membrilor săi să se exprime online.

Alegerile s-au desfășurat la noile date stabilite.

Înainte de data de 10 mai 2020, data inițial stabilită pentru alegeri, a existat o controversă publică majoră legată de desfășurarea acestor alegeri în timp de pandemie. Mai mulți candidați, experți în drept constituțional și politicieni au criticat guvernul legat de menținerea datei alegerilor. Un partid aflat în coaliția de guvernare a propus prelungirea mandatului președintelui în funcție cu doi ani, propunere care a fost sprijinită de ministrul sănătății în funcție. Această propunere a fost respinsă de opoziție – cel mai important partid de opoziție a propus desfășurarea alegerilor în mai 2021. Principalul partid aflat la guvernare – PiS – a dorit de asemenea modificarea regulilor și desfășurarea alegerilor doar prin corespondență. Cel mai important obstacol în calea acestor propuneri a fost faptul că Tribunalul Constituțional a declarat în 2011 că modificări la legislația electorală nu pot fi efectuate cu 6 luni înaintea desfășurării alegerilor (punând în aplicare o recomandare a Comisiei de la Veneția²). Votul exclusiv prin corespondență a ridicat de asemenea numeroase semne de întrebare, în condițiile în care Curtea Supremă a declarat această modalitate neconstituțională.

În perioada anterioară acestor alegeri, pe data de 23 aprilie 2020, primarii și președinții consiliilor locale au primit un mesaj de la Poșta Poloneză prin care li se cerea să transmită datele cu caracter personal a 30 de milioane de cetățeni polonezi. Mulți dintre aleșii locali au refuzat să ofere aceste date, considerând că sunt încălcate astfel prevederi ale legislației cu privire la protecția datelor cu caracter personal.

Pe data de 29 aprilie 2020, un candidat a prezentat într-o conferință de presă copia unui buletin electoral care în mod normal nu ar fi trebuit să circule. Poșta Poloneză a notificat Agenția de Securitate Internă în legătură cu această scurgere de documente cu caracter electoral. Drept urmare, Poșta Poloneză nu a mai avut dreptul de a organiza votul prin corespondență, cu excepția unor situații bine stabilite. Consecința acestui scandal a fost că în ziua imediat următoare, pe 30 aprilie, 3 foști președinți și 6 foști prim-miniștri au cerut boicotarea alegerilor, pe motiv că nu poate fi garantată confidențialitatea votului.

² Venice Commission, *Code of good practice in electoral matters*, Opinion No. 190/2002, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

Ulterior desfășurării alegerilor, pe data de 15 septembrie 2020, tribunalul administrativ din Varșovia a hotărât că decizia primului-ministru Morawiecki de a organiza alegeri exclusiv prin corespondență este neconstituțională prin raportare la articolul 7 al Constituției Poloniei și contravine de asemenea articolelor 157/alin. 1 și art. 187/alin. 1 și 2 din Codul Electoral.

Republica Moldova

În Republica Moldova au fost organizate alegeri parțiale pe data de 15 martie 2020, cu două zile înainte de declararea stării de urgență, în raionul Hâncești. Participarea a fost foarte scăzută, doar 23% (față de 42% la alegerile parlamentare din 2019). Alegerile prezidențiale au avut loc la data de 1 noiembrie 2020 (primul tur), respectiv 15 noiembrie 2020 (al doilea tur) cu respectarea restricțiilor specifice pandemiei. Nu a existat nicio inițiativă de a amâna aceste alegeri.

Ucraina

În Ucraina au fost organizate alegeri parțiale în regiunea Harkov, la data de 15 martie 2020, participarea fiind foarte scăzută – 27%. Unii candidați la aceste alegeri au cerut amânarea lor pe motiv de pandemie.

Aceste alegeri au stat la originea unei dezbateri publice privind organizarea alegerilor locale din octombrie 2020 – Constituția Ucrainei interzice organizarea de alegeri în timpul stării de urgență. Debaterea a scos în evidență faptul că pot fi aplicate și metode alternative de vot, cum ar fi votul prin corespondență, votul anticipat sau votul electronic. Ultima variantă a fost considerată ca fiind cea mai problematică, în condițiile în care grupări de hackeri bazate în Federația Rusă au atacat în repetate rânduri infrastructuri vitale din Ucraina, inclusiv pagina de web a Comisiei Electorale Centrale.

Au fost votate în Parlament mai multe amendamente la Codul Electoral. Acestea se refereau la înregistrarea candidaților și compoziția Comisiei Electorale Teritoriale dar nu sunt formulate soluții pentru reducerea riscurilor legate de prezența la vot în timp de pandemie.

Alegerile locale au avut loc pe data de 25 octombrie. Prezența la vot a fost redusă, 36,88% la nivel național. Cea mai ridicată participare s-a înregistrat în vestul Ucrainei (40 - 45%), iar cea mai scăzută în regiunile Donețk, Harkov și Mikolaiv (aproximativ 30%).

Concluzii

Pandemia a generat provocări cu totul neobișnuite în ceea ce privește gestionarea procesului electoral în toate exemplele studiate. În multe cazuri s-a permis utilizarea unor sisteme de vot alternative (votul prin corespondență, votul anterior datei desfășurării alegerilor, votul electronic). Riscurile aplicării acestor măsuri pe termen lung nu poate fi subestimat. Este foarte dificil a asigura supravegherea manifestării libere a dreptului de a alege în cazul acestor soluții alternative. Presiunea de a extinde sau cel puțin de a păstra aceste modalități de vot se va manifesta probabil și după încheierea pandemiei. Un motiv important pentru a presupune că această presiune va exista este acela că nicio alegere și niciun referendum din cele care au avut loc în 2020 nu a fost anulat din cauza unor nereguli constatate.

În toate țările analizate va fi nevoie de modificarea legislației electorale pentru a permite amânarea alegerilor în timpul unor situații de criză cum sunt pandemiile, fără a mai fi nevoie de a stabili o legătură cu declararea unor stări excepționale. De asemenea, parlamentele ar trebui să elaboreze un set de proceduri clare referitor la situațiile când membrii ar urma să voteze online în situații deosebite care împiedică prezența fizică³.

³ European Platform for Democratic Elections, *Impact of COVID-19 on Election Processes in the Eastern Partnership Countries and the Russian Federation*, www.epde.org.

Toate exemplele analizate arată că, în fața unei provocări fără precedent, democrațiile s-au adaptat pentru a asigura exercitarea dreptului de vot. Nu există soluții uniforme dar cu siguranță că, după încheierea pandemiei, se vor degaja mai multe bune practici pentru organizarea votului în condiții deosebite care vor fi sintetizate pentru a putea fi aplicate în orice context național.

BIBLIOGRAFIE

European Platform for Democratic Elections, *Recommendations to make 2020 Presidential election safer and fairer during pandemic*, www.epde.org.

European Platform for Democratic Elections, *Impact of COVID-19 on Election Processes in the Eastern Partnership Countries and the Russian Federation*, www.epde.org.

Venice Commission, *Code of good practice in electoral matters*, Opinion No. 190/2002, CDL-AD(2002)023rev2-cor.