



Biroul pentru Drepturile Omului și Instituții Democratice

ROMÂNIA

ALEGERI PREZIDENTIALE 10 și 24 noiembrie 2019

Misiunea BIDDO pentru evaluarea alegerilor
Raport final



Varșovia
26 martie 2020

CUPRINS

I.	REZUMAT	1
II.	INTRODUCERE ȘI MULȚUMIRI	3
III.	CONTEXTUL POLITIC.....	3
IV.	CADRUL LEGISLATIV ȘI SISTEMUL ELECTORAL	4
V.	ADMINISTRAREA ALEGERILOR	6
VI.	ÎNREGISTRAREA ALEGĂTORILOR.....	8
VII.	ÎNREGISTRAREA CANDIDAȚILOR	10
VIII.	CAMPANIA ELECTORALĂ.....	11
IX.	FINANȚAREA CAMPANIEI.....	13
X.	MASS-MEDIA.....	15
	A. MEDIUL MEDIATIC	15
	B. CADRUL LEGAL.....	16
	C. MEDIATIZAREA ALEGERILOR.....	17
XI.	RECLAMAȚII ȘI CONTESTAȚII.....	18
XII.	OBSERVAREA ALEGERILOR DE CĂTRE CETĂȚENI ȘI OBSERVATORI INTERNAȚIONALI	19
XIII.	ZILELE ALEGERILOR.....	20
XIV.	RECOMANDĂRI.....	21
	A. RECOMANDĂRI PRIORITARE	22
	B. ALTE RECOMANDĂRI.....	23
	ANEXA I: REZULTATELE FINALE.....	25
	DESPRE BIDDO	27

ROMÂNIA
ALEGERI PREZIDENTIALE
10 ȘI 24 NOIEMBRIE 2019

Raportul Final al Misiunii de Evaluarea BIDDO¹

I. REZUMAT

În urma unei invitații din partea Guvernului României, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO/ODIHR) a desfășurat o misiune de evaluare a alegerilor (MEA), pentru a observa alegerile prezidențiale din 10 și 24 noiembrie 2019. MEA BIDDO a evaluat conformitatea procesului electoral cu angajamentele OSCE și alte obligațiuni și standarde internaționale pentru alegeri democratice, precum și cu legislația internă.

Alegerile prezidențiale au fost competitive, pluraliste și au oferit alegătorilor o alegere veritabilă dintr-un spectru larg de alternative politice. Campania a avut loc într-o atmosferă deschisă cu respectarea libertăților fundamentale. Mediatizarea alegerilor a fost redusă, reflectând campania limitată, dar alegătorii au fost informați despre diversele opțiuni politice. Deși anumite aspecte ale legislației referitoare la alegeri ar putea fi îmbunătățite, alegerile au fost administrate în mod eficient și, în general, s-au bucurat de încrederea publicului. Modificările recente aduse legislației cu privire la finanțarea campaniei au mărit semnificativ fondurile publice pentru partidele parlamentare. Raportarea intermediară a cheltuielilor nu este necesară, iar posibilele instrumente de sancționare nu sunt nici eficiente, nici disuasive.

Cadrul legal oferă o bază solidă pentru desfășurarea unor alegeri democratice. Au fost operate mai multe modificări la legislația electorală, inclusiv în 2019, dintre care unele au adresat recomandările anterioare ale BIDDO/ODIHR. Modificările s-au axat pe votarea în străinătate, ziua alegerilor, precum și pe permisiunea oferită alegătorilor de a sprijini mai mult decât o persoană desemnată pentru a fi înregistrată în calitate de candidat. În timp ce legislația electorală este cuprinzătoare, ea este împărțită în legi și prevederi separate aplicabile tuturor alegerilor și pot fi uneori găsite doar într-un singur set de legi.

Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) și trei niveluri ale birourilor electorale temporare au gestionat alegerile într-un mod eficient, incluzând și un exercițiu de votare extinsă în străinătate. În general, organele administrației electorale s-au bucurat de încrederea publicului; cu toate acestea, contrar bunelor practici, ședințele birourilor electorale nu au fost deschise publicului, reducând din transparență. Există o oarecare îngrijorare în ceea ce privește potențialele suprapuneri dintre responsabilitățile AEP și cele ale Biroului Electoral Central (BEC).

Partidele politice dețin reprezentare garantată în birourile electorale; cu toate acestea, această reprezentare nu le este oferită candidaților independenți. Instruirea în afara ciclului electoral este prevăzută de lege, însă entitatea responsabilă încă nu este operațională. Mai mulți interlocutori ai MEA BIDDO și-au exprimat îngrijorarea cu privire la amploarea și metodologia de instruire pentru cei care gestionează alegerile.

Cetățenii cu vârstă peste 18 ani sunt eligibili să voteze, cu excepția cazului când aceștia sunt privați de drepturi civile printr-o hotărâre judecătorească din motive de incapacitate legală sau sentință judecătorească. Sistemul de înregistrare a alegătorilor este pasiv și continuu. Interlocutorii MEA

¹ Versiunea în limba engleză a acestui raport este unicul document oficial. O traducere neoficială este disponibilă în limba română.

BIDDO nu a menționat preocupări serioase cu privire la precizia registrului electoral permanent. Înregistrarea activă a fost prevăzută pentru alegătorii din afara țării care au ales să voteze prin corespondență.

Înregistrarea candidaților a fost realizată într-o manieră inclusivă, oferind alegătorilor o alegere veritabilă dintr-un spectru larg de alternative politice. Candidații pot fi nominalizați de partidele politice sau grupuri de cetățeni și, în ambele cazuri, necesită cel puțin 200.000 de semnături de susținere. Aceasta depășește valoarea maximă prevăzută de bunele practici internaționale. Având în vedere numărul de semnături de susținere necesare, perioada prevăzută de 48 de ore pentru ca BEC să înregistreze candidații nu este suficientă pentru a examina în mod corespunzător documentele prezentate, inclusiv semnăturile. Din cei 21 de candidați nominalizați, 7 au fost respinși de BEC. Documentele de înregistrare a opt candidați au fost înaintate procurorului general pentru investigații suplimentare, dat fiind că unele dintre semnăturile transmise prezentau similitudini evidente.

Campania a fost competitivă și a avut loc într-un mediu calm și deschis, cu respectarea libertăților fundamentale. Pe parcursul perioadei de campanie oficială, campania a fost limitată, în parte din cauza restricțiilor stricte asupra utilizării bannerelor, afișelor și panourilor. Pe de altă parte, interlocutorii MEA BIDDO au remarcat faptul că, înainte de perioada oficială a campaniei, campania a fost foarte vizibilă, inclusiv prin postere, bannere și voluntari de campanie care căutau susținere pentru candidații lor. Campania oferă numeroase oportunități pentru dezbateri publice; cu toate acestea, candidații principali au evitat să se folosească de ele.

Cadrul de finanțare a campaniei a fost modificat recent și a rezultat în creșteri mari în valoarea subvențiilor acordate părților eligibile ce pot fi folosite acum pentru campanie. Pe de altă parte, candidații independenți nu pot primi subvenții. Partidele politice, alianțele politice și organizațiile cetățenești ale minorităților naționale sunt eligibile pentru rambursarea cheltuielilor de campanie în cazul în care au primit cel puțin trei la sută din voturi. Unii interlocutori ai MEA BIDDO au împărtășit îngrijorarea că majorarea finanțării pentru partidele parlamentare ar putea distorsiona terenul de joc al campaniei.

AEP a emis comunicate de presă ce conțineau valoarea totală a veniturilor / cheltuielilor de campanie la acel moment. Cu toate acestea, contrar bunelor practici, nu sunt necesare informații detaliate referitoare la valoarea fiecărei contribuții și cheltuieli pentru fiecare candidat. Nerespectarea prevederilor de finanțare a campaniei poate duce la sancțiuni administrative, dar acestea rămân disproportionat de mici și nu sunt nici eficiente, nici disuasive.

Mediatizarea electorală a fost redusă, reflectând campania limitată pentru alegerile prezidențiale, dar alegătorii au fost informați despre diverse opțiuni politice. Sectorul media divers rămâne marcat de polarizare politică. Televiziunile și radio-difuzorii fac obiectul unor prevederi legale restrictive, inclusiv norme stabilite de Consiliul Național al Audiovizualului, organismul de reglementare mass-media care este însărcinat cu monitorizarea conformității media cu reglementările în vigoare. Au fost observate câteva exemple de narațiuni false difuzate on-line între cele două runde, dar mass-media a demascat prompt zvonurile, combătând astfel dezinformarea perturbatoare.

Sistemul de reclamații și contestații prevede două niveluri de apel, BEC fiind organul de ultimă instanță. În lege nu există nici o procedură de apel a hotărârilor BEC la o instanță de judecată. Rezultatele alegerilor pot fi atacate la Curtea Constituțională de către partide, alianțe politice, candidați și reprezentanți ai minorităților naționale în termen de trei zile de la publicarea rezultatelor.

Legislația electorală prevede observarea votării și numărării de către cetățeni și observatori internaționali. Observarea altor etape ale procesului electoral, inclusiv reuniunile organelor electorale, nu este prevăzută în lege, reducând din transparența procesului.

În conformitate cu metodologia BIDDO, MEA BIDDO nu a observat procedurile din ziua alegerilor într-o manieră sistematică sau cuprinzătoare, dar observatorii au vizitat un număr limitat de secții de votare (SV). În general, totuși, interlocutorii au caracterizat procesul ca fiind calm, bine organizat și au remarcat un nivel înalt de încredere în acest proces. În conformitate cu recomandările anterioare ale BIDDO, protocoalele cu rezultatele finale urmau să fie postate într-o manieră vizibilă în incinta secției de votare și rezultatele au fost încărcate pe site-ul BEC, dezagregate pe județe și SV, sporind transparența procesului.

II. INTRODUCERE ȘI MULȚUMIRI

În urma unei invitații din partea Guvernului României de a observa alegerile prezidențiale din 10 și 24 noiembrie 2019 și în baza recomandării unei Misiuni de Evaluare a Necesităților realizată între 16 și 18 iulie 2019, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO/ODIHR) a desfășurat o Misiune de Evaluare a Alegerilor (MEA) în perioada 28 octombrie - 27 noiembrie.² MEA BIDDO a fost condusă de ambasadorul Christian Strohal și a fost compusă din șase experți din cinci state participante OSCE. MEA a avut sediul la București.

Procesul electoral a fost evaluat în privința respectării angajamentelor OSCE, altor obligațiuni și standarde internaționale pentru alegeri democratice, precum și a legislației naționale. În conformitate cu metodologia BIDDO pentru MEA, misiunea nu a observat procedurile din ziua alegerilor într-o manieră sistematică sau cuprinzătoare, ci a vizitat un număr limitat de secții de votare.

MEA BIDDO dorește să mulțumească Ministerului Afacerilor Externe și Autorității Electorale Permanente pentru cooperarea și asistența lor, și să își exprime recunoștința față de reprezentanții altor instituții de stat, instanțele judecătorești, avocatul poporului, birourile electorale, partidele politice, candidații, mass-media, societatea civilă, cercul academic, comunitatea diplomatică rezidentă, precum și altor interlocutori pentru prezentarea opiniilor lor.

III. CONTEXTUL POLITIC

La 9 iulie 2019, în conformitate cu Constituția, guvernul a convocat alegerile prezidențiale pentru data de 10 noiembrie 2019. România are un sistem politic semi-prezidențial, unde puterile executive sunt împărțite de către președinte și un guvern condus de un prim-ministru. Președintele este șeful statului și, printre alte atribuții, numește guvernul și prim-ministrul, cu aprobarea parlamentului. Conform Constituției, președintele este comandantul suprem al forțelor armate, are competențe în afacerile externe ale țării și are obligația de a proteja Constituția și buna funcționare a autorităților publice. Parlamentul bicameral, care cuprinde Camera Deputaților și Senatul, este investit cu puterea legislativă.

Ultimele alegeri prezidențiale au avut loc în noiembrie 2014. Liderul primei runde a fost Victor Ponta, președintele Partidul Social Democrat (PSD), cu 40 la suta versus 30 la suta acumulate de

² A se vedea toate [rapoartele anterioare ale BIDDO cu privire la alegerile din România](#).

Klaus Iohannis. Cu toate acestea, dl Iohannis a fost ales în al doilea tur, după proteste masive legate de modul în care fusese organizat procesul de votare în afara țării.

După alegerile parlamentare din 2016, PSD și Alianța Liberalilor și Democraților (ALDE) au format un guvern majoritar.³ Acest guvern a fost condus de 3 diferiți prim miniștri, inclusiv prima femeie prim-ministru din România, Viorica Dăncilă, cu un ridicat flux de personal în funcțiile guvernamentale. Femeile sunt subreprezentate în parlament, cu 20,7 la sută din locurile în Camera Deputaților și 14,7 la sută în Senat. De la alegerile din 2016, au fost introduse o serie de reforme ce au slăbit independența sistemului judecătoresc și instrumentele de anti-corupție, ceea ce a declanșat numeroase și largi proteste de anticorupție între 2017 și 2019.⁴ În urma acestor proteste și a reacțiilor critice repetate la legislația propusă venite din partea diverselor instituții naționale și internaționale, un referendum consultativ pe acest subiect a avut loc la 26 mai 2019. Cu peste 85 la suta din voturi, electoratul a sprijinit interzicerea amnistiei și grațierilor pentru infracțiuni de corupție și, în mod separat, o moțiune pentru a interzice guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în ceea ce privește sistemul judiciar și pentru a extinde dreptul de a le contesta la Curtea Constituțională.

La 27 mai, în urma mai multor investigații realizate de Direcția Națională Anticorupție, o agenție de stat mandatată să efectueze investigații și urmăriri penale privind funcționarii de nivel înalt și mediu, Liviu Dragnea, președintele PSD și membru al Camerei Deputaților la momentul respectiv, a fost condamnat la o pedeapsă cu închisoarea de trei ani și jumătate, acuzat de corupție pentru abuz în serviciu.⁵ Numeroși interlocutori ai BIDDO au declarat că acest lucru a cauzat turbulențe semnificative în planurile interne ale PSD pentru alegerile prezidențiale.

La 26 august, partenerul minor din guvern și-a înlăturat sprijinul pentru guvernul Dăncilă, deși acesta a continuat să guverneze timp de încă câteva săptămâni. La 10 octombrie, guvernul a căzut după o moțiune de cenzură inițiată de PNL. Acest lucru a lăsat România cu un guvern interimar pe mai puțin de o lună și a determinat cadrul primei runde a campaniei, care a început oficial două zile mai târziu, la 12 octombrie.

IV. CADRUL LEGISLATIV ȘI SISTEMUL ELECTORAL

Președintele este ales în mod direct pentru un mandat de cinci ani, cu o majoritate absolută și poate rămâne în funcție până la două mandate consecutive. În cazul în care nici un candidat nu primește o majoritate absolută a numărului total de alegători eligibili, două săptămâni mai târziu are loc un al doilea tur între doi candidați majoritari. Candidatul care obține majoritatea de voturi în turul doi este ales.

Alegerile prezidențiale sunt reglementate în principal de Constituția din 1991 (modificată în 2003), Legea din 2004 privind alegerea Președintelui României (PEL), Legea din 2015 privind alegerea în Camera Deputaților și Senat (Legea alegerilor parlamentare), Legea din 2006 cu privire la finanțarea

³ După alegeri, din 136 de locuri în Senat, PSD a avut 67 de membri și ALDE 9 membri, iar în Camera Deputaților, din 328 de locuri, PSD a avut 154 de membri și ALDE 20 de membri. Opoziția parlamentară a fost inițial compusă din Partidul Național Liberal (PNL), Uniunea Salvați România (USR), Alianța Democrată a Maghiarilor din România (UDMR), Partidul Mișcarea Populară (PMP) și o serie de organizații cetățenești ale minorităților naționale.

⁴ A se vedea [Raportul Comisiei Europene privind evoluțiile din România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare](#).

⁵ Anterior, în luna aprilie 2016, dl Dragnea a fost condamnat la o pedeapsă de doi ani cu suspendare pentru fraudă electorală în timpul referendumului din 29 iulie 2012.

activității partidelor politice și a campaniilor electorale (legea finanțării politice), Legea din 2015 privind votarea prin corespondență, precum și elemente ale Codului Penal din 2009, Legea din 1992 cu privire la Curtea Constituțională, și Legea audiovizualului din 2002.

Cele mai multe legi electorale au fost modificate de câteva ori, inclusiv în 2018 și 2019. De procesul de modificare din 2019 s-a ocupat o Comisie specială comună a Camerei Deputaților și Senatului, care la 5 iulie a adoptat modificări la legile alegerilor prezidențiale, parlamentare, finanțării politice și cu privire la votul prin corespondență.⁶ Modificările, care adresează unele recomandări anterioare ale BIDD0, se referă la votarea în afara țării și proceduri, cum ar fi de a permite alegătorilor care stau la cozi să voteze până la miezul nopții, precum și de a permite alegătorilor să susțină mai mult de o persoană desemnată pentru a fi înregistrată în calitate de candidat.⁷

Cadrul legal oferă o bază solidă pentru desfășurarea unor alegeri democratice. Deși cuprinzător, el este divizat între diferite instrumente ce se referă la diverse alegeri. Unele prevederi aplicabile tuturor alegerilor, cum ar fi cele de administrare a alegerilor, înregistrarea alegătorilor și acreditarea observatorilor sunt incluse numai în Legea alegerilor parlamentare. Discuții privind codificarea diferitelor legi electorale au durat ani de zile și au fost întreprinse eforturi de către diferite părți interesate naționale și internaționale.⁸ Potrivit majorității interlocutorilor MEA BIDD0, perioada de după alegerile parlamentare din 2020 până la următoarele alegeri prezidențiale și în Parlamentul European ar putea constitui o fereastră de oportunitate bună pentru adoptarea unui cod electoral unificat.

Așa cum a fost recomandat anterior, ar trebui să se examineze oportunitatea adoptării unui cod electoral aplicabil tuturor tipurilor de alegeri printr-un proces deschis și cuprinzător în urma consultărilor cu părțile interesate relevante pentru a elimina neconcordanțele generate de aplicarea concomitentă a mai multor acte legislative.

În conformitate cu cerințele din PEL, guvernul a emis cinci decizii legate de data alegerilor prezidențiale, calendarul electoral, aprobarea bugetului electoral, precum și măsurile pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor și privind votul prin corespondență.

Constituția permite guvernului, în cazuri excepționale, să emită ordonanțe de urgență ale guvernului (OUG), fără delegare din partea Parlamentului. OUG-le intră în vigoare după ce au fost supuse spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă și după publicarea în Monitorul Oficial. OUG trebuie să menționeze care este urgența abordată și nu poate afecta drepturile electorale.⁹ Dacă aceste ordonanțe se referă la prevederile legii organice, cum este cazul unor prevederi electorale, acestea trebuie să fie aprobate printr-un vot majoritar în ambele camere ale parlamentului.¹⁰ În trecut,

⁶ Modificarea a intrat în vigoare la 29 iulie. Apoi, Comisia specială comună și-a încetat activitățile.

⁷ Noile schimbări cu privire la votarea în afara țării au fost determinate de incidente repetate în situația secțiilor de votare supraaglomerate în străinătate la alegerile anterioare și au inclus extinderea votului de la una la trei zile, accesul la vot prin corespondență și componența birourilor electorale.

⁸ În 2011, AEP a formulat un proiect de cod care rămâne postat pe [site-ul AEP](#). Decizia Curții Constituționale 51 din 2012 a stipulat „necesitatea ca întreaga legislație electorală privind alegerile în Camera Deputaților și Senat, alegerile Președintelui României, alegerile pentru Parlamentul European, precum și alegerile autorităților administrației publice locale, care urmează a fi revizuită, să fie concentrată într-un cod electoral, ale cărui dispoziții comune și speciale să asigure, în conformitate cu principiile constituționale, organizarea unui scrutin democratic, echitabil și transparent.”

⁹ Prin decizia 1189/2008 Curtea Constituțională a interpretat sensul la „afectarea drepturilor electorale” ca a nu dăuna existenței unui astfel de drept subiectiv ca dreptul de a vota și dreptul de a fi votat.

¹⁰ În conformitate cu articolul 73 din Constituție, prevederile referitoare la sistemul electoral și organizarea și funcțiile administrației electorale sunt considerate legi organice.

au fost adesea folosite OUG pentru modificarea legii în locul unei proceduri parlamentare normale. Această practică a fost criticată în rapoartele BIDDО anterioare și de alți actori relevanți.¹¹ Mai mult decât atât, OUG sunt de obicei adoptate în apropiere de ziua alegerilor, contrar bunelor practici internaționale.¹² Este pozitiv că doar o singură OUG a fost emisă pentru aceste alegeri.

Legislația mandatează în mod expres AEP sa emită acte administrative cum ar fi rezoluții, decizii și instrucțiuni. Aceste acte sunt adoptate pentru fiecare alegeri prezidențiale și sunt postate pe site-ul ei. Rezoluțiile, având caracter normativ, sunt publicate și în Monitorul Oficial. Biroul Electoral Central (BEC) de asemenea poate emite decizii și rezoluții pentru interpretarea uniformă a legii, care au caracter obligatoriu pentru toate autoritățile și instituțiile publice.¹³ Din păcate, legislația nu delimitează în mod clar domeniile de competență specifice între cele două organisme electorale în emiterea de acte administrative, ceea ce ar putea duce la suprapuneri.¹⁴

Competența emiterii actelor administrative legate de procesul electoral ar putea fi investită unei singure instituții de administrare electorală unică în loc să fie împărțită între autoritățile electorale. În mod alternativ, legislația ar putea diferenția în mod clar domeniile respective de competență între AEP și BEC în emiterea de acte administrative. Toate actele administrative publicate în Monitor ar putea fi consolidate pentru a facilita referința în cadrul alegerilor viitoare.

V. ADMINISTRAREA ALEGERILOR

Alegerile au fost administrate de două structuri administrative: Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) și o structură cu trei nivele de birouri electorale stabilite pentru fiecare alegeri, conduse de BEC.¹⁵ Nivelul mediu a cuprins 41 de birouri electorale județene, 6 birouri electorale pentru municipiul București și un birou electoral pentru procesarea secțiilor de votare din străinătate. Procesul de votare a fost administrat de 19.583 de birouri electorale pentru secțiile de votare (BESV), inclusiv 835 BESV în secțiile de votare în străinătate în 98 de țări. Voturile prin corespondență trimise în România au fost repartizate altor trei birouri electorale desemnate pentru voturile prin corespondență.¹⁶

¹¹ A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la ordonante de urgență ce modifică legile justiției](#), care a solicitat autorităților române să limiteze utilizarea ordonanțelor de urgență căci „afectează calitatea legislației, perturbă certitudinea juridică, slăbește controalele externe asupra guvernului și ignoră principiul separării puterilor“.

¹² Secțiunea II. 2.b. din Codul Comisiei de la Veneția din 2002 privind bunele practici în materie electorală (Codul de bune practici) recomandă că „elementele fundamentale ale legii electorale nu ar trebui să poată fi modificate în mai puțin de un an înainte de alegeri.“

¹³ Articolul 12 (5) - Legea alegerilor parlamentare.

¹⁴ Nu există nici o diviziune rațională a competenței în emiterea deciziilor. În aceste alegeri, BEC a emis un total de 21 de acte, inclusiv 5 rezoluții privind interpretarea unor articole din PEL; 17 decizii legate de punerea în aplicare a OUG 64/2019; documente necesare pentru anunțarea candidaturii din partea partidelor politice; totalizarea și verificarea rezultatelor; măsuri pentru utilizarea urnelor mobile, cât și numirea / înlocuirea membrilor birourilor electoral din afara țării, printre altele. Până la 21 noiembrie, AEP a emis un total de 23 de acte, inclusiv 20 de rezoluții ce definesc localizarea SV-lor în străinătate și nereguli semnalate de Sistemul Informatic de Monitorizare a Prezenței la Vot și de Prevenire a Votului Ilegal (SIMPV); două decizii privind lista operatorilor de tablete pentru SV și predarea materialelor electorale către birourile electorale ale SV-e; o instrucțiune privind desfășurarea alegerilor și transmisia materialelor electorale către birourile electorale județene și ale municipiului București, între altele.

¹⁵ Suportul tehnic, administrativ sau logistic pentru organele de administrare electorală este asigurat de Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul de Interne, Institutul Național de Statistică, Serviciul de Telecomunicații Speciale precum și birourile de prefecturi și primării.

¹⁶ Cei înregistrați pot fie să trimită buletinele de vot la biroul electoral atribuit în țară, fie să trimită sau să livreze în persoană la oficiul diplomatic sau consular în țara lor de reședință.

AEP, o autoritate electorală independentă, este mandatată să emită decizii și instrucțiuni pentru a completa legile electorale, a elabora propuneri privind reforma electorală, a menține registrul permanent electoral și baza de date a personalului electoral, precum și superviza finanțarea campaniei. Pe parcursul perioadei electorale, AEP asigură aranjamente logistice și oferă sprijin personal de sprijin pentru birourile electorale.¹⁷ Având propriul său aparat tehnic specializat cu funcționari publici non-partizani, AEP este condusă de un președinte, numit de o ședință comună a parlamentului, și sprijinit de doi vicepreședinți.¹⁸ Actualul președinte a fost numit în februarie 2019.

Principalele responsabilități ale BEC au fost să supravegheze procesul electoral, să asigure aplicarea omogenă a legii electorale, să înregistreze candidații la președinție, să examineze contestațiile de la birourile de nivel inferior și să calculeze rezultatele alegerilor. BEC a fost compusă din cinci judecători aleși în mod aleatoriu dintre judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și doi vicepreședinți ai AEP, cât și zece membri nominalizați de partidele politice reprezentate în parlament și alianțele politice care au desemnat candidați. Șapte membri ai BEC erau femei, inclusiv președintele. Normele actuale pentru componența BEC acordă prioritate persoanelor nominalizate din partea partidelor parlamentare, limitând accesul pentru alianțe politice neparlamentare care au desemnat candidați.

Partidele politice și candidații independenți trebuie să aibă șanse egale de reprezentare în organele electorale. Regulile preferențiale care pun partidele parlamentare în avantaj ar trebui să fie reexamine.

Nivelul inferior al birourilor electorale (BE) a fost compus din profesioniști non-partizani numiți în funcții executive și reprezentanți ai partidelor politice și alianțelor care participă la alegeri în calitate de membri obișnuiți.¹⁹ O decizie BEC din 2019 a permis partidelor politice concurente care nu au fost reprezentate în BESV să nominalizeze mandatarii pentru a monitoriza în secțiile de votare. Cu toate acestea, această decizie nu s-a aplicat candidaților independenți. Cei desemnați puteau să fie înlocuiți până în ziua dinaintea zilei alegerilor și, în cadrul BE de nivel mediu, aceasta a fost o practică obișnuită. Acest lucru ar fi putut afecta performanța birourilor electorale.

În scopul de a spori stabilitatea administrației electorale, termenele pentru înlocuirea membrilor biroului electoral ar trebui să fie scurtate.

Organele administrației electorale au desfășurat alegerile într-un mod eficient și imparțial, inclusiv un exercițiu extins de votare în străinătate. AEP, BEC precum și BE de nivel mediu au desfășurat reuniuni periodice și au finalizat pregătirile tehnice în termenele stabilite. Contrar bunelor practici, reuniunile birourilor electorale de nivel superior nu sunt deschise publicului, reducând din transparență.²⁰ Agendele reuniunilor, deciziile și rapoartele zilnice privind plângerile și petițiile primite au fost publicate pe site-ul oficial al BEC. Cu toate acestea, nu a existat nici un mijloc uniform de publicare a deciziilor birourilor de nivel mediu.

¹⁷ În activitatea sa, AEP este susținută de o rețea de birouri regionale și județene.

¹⁸ Toți acești trei sunt numiți pe o perioadă de opt ani și nu pot fi afiliați politici. Un vice-președinte este numit de președintele României, iar celălalt de prim-ministru.

¹⁹ Birourile electorale de nivel mediu includ trei judecători numiți de instanțele locale, un reprezentant al AEP și până la șapte reprezentanți ai partidelor politice care au desemnat candidați. BESV sunt compuse dintr-un președinte și adjunct, numiți de AEP din rândul profesioniștilor înregistrați în Corpul de experți electorali, și până la șapte membri numiți de partidele politice concurente în alegeri.

²⁰ Secțiunea II.3.1.81 din Codul de bune practici din 2002 prevede că „ședințele comisiei electorale centrale trebuie să fie deschise tuturor, inclusiv mass-media [...]. Orice camere de calculatoare, conexiuni telefonice, faxuri, scanere, etc. ar trebui să fie deschise pentru inspecție.”

În general, organele administrației electorale s-au bucurat de încrederea publică; cu toate acestea, unii interlocutori ai MEA BIDDО și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa de transparență în administrarea alegerilor în ceea ce privește utilizarea tehnologiei informaționale pentru verificarea identității alegătorilor și prelucrarea datelor electorale.

Pentru a spori transparența, reuniunile organelor electorale ar trebui să fie deschise publicului. Deciziile și procesele-verbale ale ședințelor lor ar trebui să fie publicate în timp util și într-un mod consecvent.

În conformitate cu recomandările anterioare ale BIDDО, o listă de experți electorali a fost alcătuită în 2016 ca un registru de profesioniști calificați și instruiți care ar putea servi drept președinți și adjuncți BESV.²¹ Legislația prevede crearea unui Centru de experți electorali pentru a oferi instruire în afara ciclului electoral. Această entitate nu este încă operațională. Membrii executivi ai BESV sunt instruiți de BE de nivel mediu la fiecare alegere. Membrii BESV desemnați politic urmează să fie instruiți de către partidul care i-a desemnat.²² Mai mulți interlocutori ai MEA BIDDО și-au exprimat îngrijorarea cu privire la metodologia de instruire, indicând în mod specific asupra domeniului de aplicare limitat al sesiunilor de formare organizate în grupuri mari într-o perioadă scurtă de timp.

Pentru a spori capacitatea profesională a personalului electoral, trebuie instituit Centrul de experți electorali. Ar trebui să se examineze oportunitatea includerii membrilor BESV nominalizați politic în sesiunile de instruire oficială.

AEP desfășoară activități de informare electorală. Pentru aceste alegeri, campania de informare s-a axat pe noile aranjamente de votare în afara țării și prin corespondență. În ciuda acestor eforturi, peste opt la suta din voturi prin corespondență au fost invalidate în fiecare rundă pentru că nu au fost transmise în conformitate cu procedurile necesare.

VI. ÎNREGISTRAREA ALEGĂTORILOR

Cetățenii cu vârstă peste 18 ani sunt eligibili să voteze, cu excepția celor privați de drepturi civile printr-o decizie judecătorească din motive de incapacitate legală sau sentință judecătorească.²³ Negarea drepturilor de vot în temeiul dezabilității intelectuale sau psihosociale este contrară standardelor internaționale.²⁴ În plus, legislația specifică anumite tipuri de infracțiuni ce declanșează în mod automat privarea de drepturi de vot, lăsând decizia cu privire la alte tipuri de infracțiuni la latitudinea instanțelor de la caz la caz.

²¹ Baza de date pentru alegerile prezidențiale conținea 58.829 de persoane înregistrate, din care 70 la suta au fost femei.

²² Linia directoare II 3.1(g) din Codul de bune practici din 2002 prevede că membrii comisiilor electorale trebuie să beneficieze de o formare standard.

²³ Conform informațiilor publicate de către AEP, 19.125 de alegători în primul tur și 19.186 în turul doi au fost privați de drepturi pe acest temei.

²⁴ A se vedea articolele 12 și 29 din [Convenția ONU din 2006 privind drepturile persoanelor cu dezabilități](#) (CRPD). A se vedea, de asemenea, p-1 9.4 din [Comunicarea din 2013 a Comitetului CRPD nr. 4/2011](#), care prevede că „articolul 29 nu prevede nici o restricție rezonabilă, nici nu permite nici o excepție pentru orice grup de persoane cu dezabilități. Prin urmare, o excludere a dreptului la vot, în temeiul unei dezabilități psiho-sociale sau intelectuale percepute sau reale, inclusiv o restricție în temeiul unei evaluări individualizate, constituie discriminare pe criterii de dezabilitate, în sensul articolului 2 al Convenției”.

În conformitate cu obligațiunile internaționale, restricțiile privind drepturile la vot ale persoanelor cu dezabilități intelectuale sau psihosociale ar trebui să fie eliminate. Autoritățile ar trebui să introducă dispoziții ce să asigure că privarea de dreptul de vot pentru persoanele cu o sentință judecătorească se bazează pe criterii clare cu respectarea proporționalității.

Sistemul de înregistrare a alegătorilor este pasiv și continuu. AEP are responsabilitatea generală pentru gestionarea registrului electoral permanent și centralizat, care se bazează pe o compilație de date provenite de la diferite autorități ale statului.²⁵ Cetățenii își pot verifica datele în registrul electoral în persoană sau online și pot solicita modificări pe tot parcursul anului. Înregistrarea activă a fost prevăzută pentru alegătorii care au optat pentru votul prin corespondență. În timpul turului doi, au fost aplicate dispoziții pentru actualizarea registrului electoral astfel încât acesta să reflecte modificarea datelor de înregistrare civilă, deși neprevăzute de lege. În timp ce dispozițiile generale și responsabilitățile de gestionare a datelor sunt stipulate în legislație, unele competențe ale instituțiilor implicate se suprapun și legea este lipsită de claritate în ceea ce privește anumite termene-limită pentru schimbul de date.²⁶

Autoritățile ar trebui să detalieze în continuare responsabilitățile individuale ale fiecărei instituții implicate în gestionarea registrului electoral permanent și să stabilească termene clare de gestionare și schimb al datelor.

În baza înregistrărilor de reședință, alegătorii sunt incluși în listele electorale permanente și sunt atribuiți la o secție de votare (SV). Listele suplimentare de alegători pot fi compilate în SV pentru cetățenii care votează în afara locului lor de reședință înregistrat.²⁷ Legea prevede utilizarea unei urne mobile pentru alegătorii țintuiți acasă și cei din instituțiile de spitalizare și de detenție. Cu toate acestea, în ciuda unei recomandări anterioare a BIDDО, solicitările de vot mobil sunt limitate la două ore cu o zi înainte de ziua alegerilor, limitând în mod substanțial domeniul de utilizare a acestei opțiuni.

La votare, alegătorii trebuie să prezinte în SV documente de identitate valabile. Alegătorii și-ar putea reînnoi documentele de identitate într-un mod accelerat în ziua alegerilor și în ziua precedentă.²⁸ Pentru a preveni votul multiplu și a transmite date electorale preliminare, Sistemul Informatic de Monitorizare a Prezenței la Vot și de Prevenire a Votului Ilegal (SIMPV) a fost utilizat în mod eficient în toate SV. În SV din afara țării sistemul de asemenea a fost utilizat pentru compilarea listelor suplimentare de alegători.

Așa cum a fost recomandat anterior, ar putea fi examinată oportunitatea extinderii perioadei de depunere a cererilor pentru votarea mobilă.

Registrul electoral permanent a inclus 18.286.865 alegători pentru prima rundă și 18.287.119 pentru runda a doua. Numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente pentru alegătorii

²⁵ Datele sunt colectate din surse precum: Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date (DEPABD), Direcția Generală de Pașapoarte, Autoritatea Națională pentru Cetățenie și autoritățile municipale.

²⁶ Acestea includ termene clare pentru comunicarea datelor de către DEPABD pentru înregistrarea inițială a cetățenilor care au împlinit 18 ani sau celor cu cetățenie nou-obținută.

²⁷ Acestea includ alegătorii eligibili ale căror date au fost omise din lista de alegători, alegătorii domiciliați în afara unității administrative respective, alegătorii domiciliați în străinătate care votează în țară sau în străinătate într-o SV diferită de cea atribuită, alegătorii cu mobilitate redusă care votează într-o altă SV decât cea atribuită, cât și personalul SV și de securitate de serviciu în SV.

²⁸ Pentru prima rundă, la 9 și 10 noiembrie, DEPABD a emis 30.462 noi acte de identitate. În turul doi, au fost emise 28.764 noi acte de identitate.

din străinătate a fost 715.752 în prima rundă și 715.064 în runda a doua.²⁹ Un total de 35.917 de cetățeni au fost înregistrați pentru votul prin corespondență.³⁰ Interlocutorii MEA BIDDO nu au exprimat preocupări serioase cu privire la exactitatea registrului electoral permanent.³¹

VII. ÎNREGISTRAREA CANDIDAȚILOR

Conform Constituției, cetățenii cu vârsta peste 35 de ani, cu drept de vot și domiciliu în România sunt eligibili de a candida la alegeri. Nu poate candida cel care activează în unele funcții din sectorul public și trebuie să demisioneze din funcție pentru a candida.³²

Candidații pot fi nominalizați de partide politice sau grupuri de cetățeni și, în ambele cazuri, necesită cel puțin 200.000 de semnături de susținere. Această cerință nu respectă bunele practici internaționale.³³ Modificările recente au extins perioada de înaintare a candidaturilor la BEC de la 40 la 50 de zile înainte de ziua alegerilor. În conformitate cu recomandările anterioare ale BIDDO, un alt amendament recent permite alegătorilor să sprijine mai mult de o persoană desemnată. La 25 octombrie 2019, Avocatul Poporului a depus o sesizare-petiție la Curtea Constituțională pentru a invalida prevederea ce impune rigoarea de 200.000 de semnături pentru nominalizări, susținând că aceasta afectează principiul proporționalității, care stă la baza dreptului constituțional de a fi ales.³⁴ Petiția contestă și prevederea care permite cetățenilor să sprijine mai mult de un candidat.

Numărul necesar de semnături pentru a susține o candidatură ar trebui să fie reconsiderat pentru a satisface bunele practici.

Având în vedere numărul de semnături de susținere necesare, perioada de 48 de ore prevăzută pentru ca BEC să înregistreze un candidat nu oferă suficient timp pentru a examina în mod corespunzător documentele prezentate, inclusiv semnăturile de susținere. Mai mult, PEL nu vorbește nimic despre care este procedura exactă de verificare a acestora.³⁵

²⁹ Circa 32.000 alegători au folosit posibilitatea de pre-înregistrare pentru votare în afara țării.

³⁰ Din totalul de 41.003 de cereri de votare prin corespondență, 5.086 au fost fie anulate de alegători înainte de înregistrare sau respinse din cauza documentelor de identitate nevalabile sau date incomplete furnizate de către alegători.

³¹ Unii interlocutori au exprimat îngrijorări cu privire la numărul cetățenilor decedați care au murit în străinătate, deoarece este dificil de a-i elimina din listele electorale cu excepția când documentele relevante sunt prezentate autorităților.

³² În conformitate cu articolul 40 (3) din Constituție, această categorie include judecătorii Curții Constituționale, avocatul poporului (ombudsmanul), magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici. Această din urmă categorie se particularizează în articolul 389 din Codul administrativ, care cuprinde secretari generali și adjuncții secretarilor generali ai autorităților publice și instituțiilor administrației publice centrale, prefecți și subprefecți, precum și inspectori guvernamentali.

³³ A se vedea punctul 17 din Nota Comitetului ONU pentru Drepturile Omului Generale nr. 25: „... În cazul în care un candidat este obligat să aibă un număr minim de susținători pentru desemnare, această rigoare ar trebui să fie rezonabilă și să nu acționeze ca o barieră în calea candidaturii.” Secțiunea I.1.3.ii din Codul de bune practici prevede că „Legea nu ar trebui să solicite colectarea semnăturilor de mai mult de 1 la sută din alegători din circumscripția respectivă”.

³⁴ Ombudsmanul de asemenea a contestat definiția unui partid parlamentar în ceea ce privește instituirea administrației electorale.

³⁵ Secțiunile I.1.3.iii și I.1.3.iv ale Codului de bune practici afirmă că „Verificarea semnăturilor trebuie să fie guvernată de reguli clare, în special în ceea ce privește termenii limită;” și „Procesul de verificare trebuie, în principiu, să acopere toate semnăturile; totuși, odată ce a fost stabilit dincolo de dubiu că numărul necesar de semnături a fost colectat, semnăturile rămase nu trebuie să fie verificate”.

Trebuie considerată elaborarea procedurilor specifice de verificare a semnăturilor de susținere care ar trebui să fie făcute publice în timp suficient înainte de procesul de colectare a semnăturilor. Ar putea fi considerată și oportunitatea extinderii perioadei de verificare a documentelor de nominalizare.

Înregistrarea candidaților a fost realizată într-o manieră inclusivă, oferind alegătorilor o alegere veritabilă dintr-un spectru larg de alternative politice. Din 21 de nominalizați, dintre care 3 erau femei, 7 au fost respinși, inclusiv o femeie, din cauza unui număr insuficient de semnături de susținere sau altor cerințe. În consecință, BEC a înregistrat 14 candidați, dintre care două erau femei. În cazul candidatului Viorel Cataramă, BEC a respins cererea sa de a candida dat fiind că unele dintre semnăturile prezentate au avut similitudini evidente; prin urmare, numărul total al acestora a fost sub rigoarea impusă. Curtea Constituțională a respins decizia BEC, afirmând că BEC nu a prezentat nici o dovadă de falsificare și respingerea a fost bazată doar pe similitudini în aparență ce nu constituiau probe de falsificare. Deși înregistrat, documentele dlui Cataramă și altor șapte candidați au fost depuse pentru investigații suplimentare pe acest temei. În total, BEC s-a ocupat de 59 de plângeri împotriva candidaților.

VIII. CAMPANIA ELECTORALĂ

Campania electorală a început oficial la 12 octombrie 2019 cu perioade de liniște începând cu 24 de ore înainte de deschiderea secțiilor de votare în cazul fiecărei runde.³⁶ Campania a avut loc într-o atmosferă deschisă, cu respectarea libertăților fundamentale, inclusiv libertatea de exprimare, întrunire și de asociere. Campania a fost realizată într-un mediu calm, fără incidente majore.

Pe parcursul perioadei oficiale, campania a fost limitată, în parte din cauza restricțiilor stricte cu privire la utilizarea de bannere, afișe și panouri și, potrivit unor partide politice din cauza unor reglementări financiare a campaniei ce intrară în vigoare odată cu începerea campaniei.³⁷ Mai mulți interlocutori ai MEA BIDDO au criticat restricțiile privind afișele și panourile publicitare ca fiind prea restrictive. Fiecare candidat a avut o pagină web care a inclus evenimentele și platformele lor, iar postările și publicitatea pe rețele sociale au fost utilizate pe scară largă.³⁸ Alte metode primare de campanie au inclus răspândirea de pliante precum și adunări regionale la scară mică în toată țara.

Spre deosebire de perioada oficială a campaniei, mulți interlocutori MEA BIDDO au remarcat că campania înainte de perioada ei oficială a fost foarte vizibilă, cu afișe și bannere, precum și voluntari de campanie care căutau sprijin pentru candidații lor. Această juxtapunere ilustrează necesitatea reechilibrării legislației. Partidele și candidații trebuie să aibă acces mai mare pentru a ajunge la alegători în timpul campaniei oficiale și nu înainte de aceasta.

³⁶ Unii oficiali de partid au împărtășit îngrijorarea cu privire la perioada de tăcere în ceea ce privește votarea în afara țării, care se extinde timp de trei zile. Ei au exprimat temeri de posibile sancțiuni în cazul în care vreun organ electoral sau instanță ar interpreta acțiuni de campanie în procesul de votare din afara țării ca încălcare a liniștii, deși articolul 35(1) prevede că campania „se termină în dimineața zilei de sâmbătă ce precede data alegerilor”.

³⁷ Articolul 41 prevede că primarii localităților trebuie să ofere panouri speciale pentru posterele candidaților. În practică, există foarte puține panouri de acest gen. Utilizarea panourilor publicitare este interzisă în timpul perioadei de campanie electorală.

³⁸ Facebook este media socială primară folosită în România, urmată de Instagram.

Autoritățile ar trebui să examineze oportunitatea modificării legislației pentru a limita campania electorală din partea partidelor înainte de perioada oficială a campaniei și pentru a reduce restricțiile de desfășurare a campaniei în timpul perioadei oficiale a campaniei.

Câmpul de concurenți a oferit alegătorilor o alegere diversă. Președintele Iohannis a condus în mod clar în sondaje destul de consecvent pe parcursul campaniei, iar dna Dăncilă susținută pe locul doi.³⁹ Cu toate acestea, prima rundă a fost considerată o cursă pentru locul doi, unde Dan Barna și Mircea Diaconu erau ceilalți doi candidați cu șanse mai mici de reușită. O serie de interlocutori au menționat că, date fiind finanțarea și vizibilitatea limitată, candidații fără sprijinul unui partid parlamentar au avut puține șanse să avanseze.

O mare parte a atenției în timpul primei runde a fost acordată votului de neîncredere în parlament ce a dus la căderea guvernului Dăncilă la două zile înainte de începerea campaniei electorale. Accentul a continuat pe stabilirea unui nou guvern minoritar la 4 noiembrie, condus de Ludovic Orban, șeful PNL, fostul partid de opoziție. Dat fiind afilierea lor cu principalele partide implicate, aceasta a păstrat axarea atenției pe actorii principali în acest proces: președintele Iohannis și fosta prim-ministru Dăncilă.

Chiar dacă candidații au publicat platformele electorale, puține discuții asupra acestora au avut loc în timpul campaniei. Atunci când candidații au vorbit de probleme de fond, ei au inclus politici din cadrul autorității prezidențiale, cum ar fi afacerile externe, politicile de apărare și statul de drept, dar de multe ori abordau și subiecte în afara sferei de activitate prezidențială, inclusiv aspecte precum austeritatea, migrația, defrișările.

Campania permite numeroase oportunități de dezbatere publică, cu toate acestea, candidații principali au evitat utilizarea unor astfel de oportunități. Președintele Iohannis a refuzat toate dezbaterile, iar dna Dăncilă nu ar fi participat la dezbateri cu excepția cazului în care președintele în exercițiu ar fi participat. Candidații minori au luat parte la mai multe dezbateri.⁴⁰ O mai mare prezență a candidaților principali la dezbaterile organizate ar fi fost spre beneficiul consolidării unei oportunități ca alegătorii să-și facă o alegere informată.

Campania electorală pentru a doua rundă a început în mod oficial după ce Curtea Constituțională a validat rezultatele primei runde și doamna Dăncilă a devenit prima femeie care a acces într-al doilea tur pentru alegerile prezidențiale în România.

Un accent primar al turului doi a devenit întrebarea dacă candidații vor dezbate între ei, odată ce președintele Iohannis respinsese orice idee de dezbatere cu dna Dăncilă. A existat o nemulțumire larg răspândită cu privire la această decizie și interlocutorii au considerat că ar fi necesară o dezbatere, mulți dintre ei subliniind că această decizie poate avea un impact negativ asupra capacității alegătorilor de a face o alegere pe deplin informată. Dl Iohannis a creat în cele din urmă un eveniment la care el s-a referit ca la o dezbatere, deși el l-a auto-moderat cu persoane selectate – jurnaliști, studenți și un politolog.⁴¹ Dna Dăncilă a replicat prin organizarea propriului ei eveniment pentru oricare jurnalist interesat în a-i pune întrebări, care a fost programat cu o oră înainte de cel al

³⁹ Acești doi candidați au fost susținuți de către două cele mai mari partide politice și care au acces mult mai mare la resurse și mijloace financiare, precum și o infrastructură regională pe care se pot bizui.

⁴⁰ Într-un caz, candidații lideri de sondaje au luat parte la o dezbatere organizată de *Europa FM* în ultima zi a campaniei pentru primul tur. Au participat: Dan Barna (Alianța USR-PLUS), Kelemen Hunor (UDMR) și Theodor Paleologu (independent sprijinit de PMP).

⁴¹ Mai mulți jurnaliști și-au exprimat îngrijorarea cu privire la formatul restrictiv al evenimentului președintelui în exercițiu.

dlui Iohannis și care a continuat mult în timpul evenimentului acestuia. Ratingurile ambelor evenimente au fost destul de mari, arătând apetitul publicului pentru a asculta candidații.⁴²

Într-o rundă cei doi candidați și partidele ce-i sprijină s-au angajat în comentarii mutuale din ce în ce mai antagoniste.⁴³ Cel puțin două figuri publice proeminente din PSD au insinuat comparații între președintele Iohannis și regimul nazist, care reprezintă o componentă deosebit de îngrijorătoare în contextul cultural german al dlui Iohannis.⁴⁴

IX. FINANȚAREA CAMPANIEI

Finanțarea campaniilor prezidențiale este reglementată de Legea finanțării politice din 2006, modificată cel mai recent în 2018 și 2019. Aceste modificări sunt legate, printre altele, de calculul subvențiilor de stat, modului în care acestea pot fi utilizate pentru activități de campanie și puterea de supraveghere partajată între AEP și Curtea de Conturi.⁴⁵

Partidele politice parlamentare primesc subvenții de la bugetul de stat care sunt alocate proporțional cu numărul de voturi obținut la ultimele alegeri, cât și fonduri suplimentare furnizate în funcție de numărul de mandate primite de femei.⁴⁶ Cele mai recente modificări au sporit în mod semnificativ suma anuală alocată de la bugetul de stat, care acum variază între 0,01 și 0,04 la suta din PIB-ul național.⁴⁷ Candidații independenți nu pot primi subvenții.⁴⁸ Modificarea din 2019 de asemenea a extins dreptul partidelor să utilizeze aceste subvenții pentru campanie cu condiția ca să deschidă un cont bancar separat. Potrivit interlocutorilor MEA BIDD0, această mărire ar putea afecta condițiile de concurență echitabile în detrimentul partidelor nou înființate și candidaților independenți. Legea, de asemenea, prevede rambursarea cheltuielilor de campanie în cazul în care candidatul câștigă cel puțin trei la sută din voturi (cu excepția sumelor parvenite din subvenții). Rambursarea trebuie să fie solicitată la AEP în termen de 90 de zile de la alegeri.

Campaniile prezidențiale pot fi finanțate și prin contribuții din partea membrilor de partid, donații individuale, venituri personale ale candidaților și împrumuturi de la persoane fizice sau instituții de credit. Donațiile în natură trebuie declarate la valoarea de piață. Contribuțiile de la anumite categorii

⁴² Ratingurile tv realizate de Asociația Română pentru Măsurarea Audienței (ARMA) arată că evenimentele dlui Iohannis și a dnei Dăncilă au întrunit, respectiv, circa 2,1 milioane și 1,7 milioane de telespectatori.

⁴³ În declarația sa din 16 noiembrie, președintele Iohannis a menționat: „Eu nu sunt cu PSD în vreo competiție electorală, eu sunt cu PSD în război“.

⁴⁴ La 16 și 17 noiembrie, două figuri de frunte din PSD au făcut comentarii inflamatorii despre dl Iohannis, inclusiv că el „mai are puțin și va pune stea galbenă la pieptul cetățenilor care nu-s de acord cu el“ și că președintele se vedea ca „șef de lagăr de concentrare“, unde ar fi închiși social-democrații pentru re-educare. Chiar dacă a doua zi persoana și-a cerut scuze pentru declarații, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a declarat că va examina aceste comentarii.

⁴⁵ Grupul Consiliului Europei al statelor împotriva corupției (GRECO) în [Actul său adițional din 2017 la al doilea raport de conformitate a României din cadrul Runde 3 de evaluare](#) a recunoscut adoptarea modificărilor introduse în 2016 prin Ordonanța Guvernului nr.10/2016 la legea finanțării politice. Totuși, GRECO de asemenea a raportat că nivelul de conformare la recomandarea lor a fost „per general nesatisfăcătoare“.

⁴⁶ Pentru partidele politice care promovează femeii pe listele electorale, pe locuri eligibile, suma alocată de la bugetul de stat este mărită în proporție dublă la numărul de mandate obținute în alegeri de către femeile candidate.

⁴⁷ În 2018, partidele au primit subvenții în volum de 35 milioane de euro, iar pentru 2019 estimarea aproximativă este de 57 milioane de euro.

⁴⁸ Linia directoare 130 a Ghidului Comisiei de la Veneția și ODIHR despre Reglementarea cu privire la Partidele Politice prevede că „în cazul în care partidelor politice înregistrate li se oferă sprijin de stat ... atunci ar trebui să existe un sistem de sprijin pentru candidații independenți pentru a asigura că ei sunt tratați într-un mod echitabil în alocarea resurselor de stat“.

de donatori, cum ar fi surse externe, sindicate și instituții și întreprinderi de stat, sunt interzise. Plafonul total pentru contribuțiile și cheltuielile private pentru campanie este de 20.000 de ori mai mare decât salariul minim brut, în valoare de aproximativ 42,5 milioane de lei pentru aceste alegeri (aproximativ 8.9 milioane euro).⁴⁹ Aceste donații trebuie declarate în termen de trei zile de la primire și trebuie să fie depuse într-un cont bancar separat. Fondurile pot fi utilizate numai după ce au fost declarate în mod corespunzător. În timpul acestei alegeri AEP a emis două comunicate de presă conținând valoarea totală a veniturilor / cheltuielilor concurenților electorali la acel moment.⁵⁰ Cu toate acestea, contrar bunelor practici, nu sunt necesare informații detaliate referitoare la valoarea fiecărei contribuții și cheltuieli pentru fiecare candidat.

În timp ce recente modificări au introdus unele prevederi pozitive, acestea nu au prevăzut măsuri suplimentare care să reglementeze finanțarea de către părți terțe. Deși legea interzice producerea și achitarea materialelor de campanie de către terți, nu clarifică dacă alte forme de sprijin în campanie sunt permise și nu include o definiție clară a ceea ce este parte terță și a procesului aferent de înregistrare.⁵¹

Ar trebui examinată oportunitatea introducerii unor prevederi în Legea finanțării politice ce ar adăuga o definiție clară a ceea ce constituie parte terță și mecanismul aferent de înregistrare.

În termen de 15 zile de la data alegerilor, partidele și candidații trebuie să prezinte către AEP un raport detaliat al cheltuielilor lor pentru activități de campanie, care trebuie să fie examinat în termen de 30 de zile. Raportul trebuie să fie publicat online și în Monitorul Oficial în termen de 60 de zile de la publicarea rezultatelor. Raportarea intermediară nu este cerută.⁵²

În scopul de a spori răspunderea partidelor politice și transparența generală a procesului electoral, ar putea fi examinată oportunitatea de a solicita raportarea periodică cu privire la cheltuielile de campanie în timpul campaniei și înainte de ziua alegerilor.

AEP îi revin funcțiile de supraveghere și poate iniția investigații și emite amenzi. AEP are 30 de zile pentru a verifica rapoartele cheltuielilor de campanie ale partidelor și candidaților. Examinarea, totuși, se limitează la a verifica dacă cheltuielile declarate se potrivesc cu donațiile și nu este realizat, după cum ar fi recomandabil, auditul și investigarea aprofundată a cheltuielilor. Controlul asupra subvențiilor de stat și rambursărilor, de asemenea, este realizat de către Curtea de Conturi. Amendamentul din 2019 a avut drept scop să clarifice în continuare competența partajată între AEP și Curtea de Conturi în controlul utilizării fondurilor de stat prin solicitarea ca Curtea de Conturi să verifice sumele de rambursare în termen de 30 de zile de când AEP își finalizează auditul.

Nerespectarea prevederilor de finanțare a campaniei sunt considerate contravenții ce atrag sancțiuni administrative. În cazul în care aceste încălcări întrunesc cerințele legale pentru a fi calificate drept infracțiuni, atunci acestea sunt pedepsite conform legii penale. AEP poate impune sancțiuni monetare

⁴⁹ La momentul acestor alegeri, 1 euro era egal cu aproximativ 4,8 lei.

⁵⁰ În prima rundă, [cheltuielile de top declarate](#) au fost: PNL (18 milioane lei), urmat de PSD (16,538 milioane lei), USD (179.708 lei) și ALDE (300.000 lei). Într-a doua rundă [declarate](#) au fost: PSD (1,566 milioane lei) și PNL (400.000 lei).

⁵¹ Conform Legii finanțării politice, contribuția financiară totală a părților terțe nu poate depăși, în cursul unui an, o sumă egală cu 0,006% din venitul stabilit în bugetul de stat pentru anul respectiv.

⁵² Partidele politice trebuie să prezinte către AEP un raport detaliat cu privire la veniturile și cheltuielile efectuate în anul precedent nu mai târziu de 30 aprilie 2019, care trebuie publicat pe site-ul AEP în termen de 5 zile. A se vedea paragraful 198 din Ghidul din 2010 al BIDD0 și Comisiei de la Veneția despre Reglementarea cu privire la partidele politice, ce recomandă că „rapoarte privind finanțarea campaniei electorale ar trebui să fie predate autorităților corespunzătoare într-un termen de cel mult 30 de zile după alegeri.”

în deciziile sale, care pot fi atacate în instanțele de judecată.⁵³ Aceste sancțiuni, deși revizuite prin amendamentele din 2015, rămân disproportionat de mici și nu sunt nici eficiente, nici disuasive.⁵⁴

Ar trebui examinată oportunitatea revizuirii sancțiunilor pentru încălcările în finanțarea campaniei electorale, în scopul de a le face eficiente, proporționale și disuasive.

X. MASS-MEDIA

A. MEDIUL MEDIATIC

Sectorul mass-media este divers, cu numeroase instituții media ce funcționează în țară și oferă o multitudine de puncte de vedere, dar este și polarizat politic. Consiliul Național al Audiovizualului (CNA), organul de reglementare a mass-media, a licențiat 1.654 de difuzori.⁵⁵ Postul public, finanțat direct de la bugetul de stat, de când taxele de licențiere au fost desființate în 2016, gestionează *Televiziunea Română (TVR)* și *Radio România (SRR)*. TVR gestionează șase canale de televiziune la nivel național și cinci stații locale; totuși, aceasta se confruntă cu probleme financiare și are un rating public limitat.⁵⁶ Îngrijorarea cu privire la lipsa de independență a TVR față de influența guvernului a fost exprimată de mai mulți interlocutori MEA BIDDО. SRR gestionează la nivel național canalul de știri *Radio România Actualități*, ceare se bucură de audiență ridicată.

Pentru a promova independența postului public, ar putea fi examinată oportunitatea unui mecanism de finanțare prin intermediul taxelor de licențiere, deoarece acesta este mai puțin susceptibil de ingerința directă sau indirectă din partea guvernului asupra serviciului public de radiodifuziune în comparație cu dependența de bugetul de stat ca sursă primară de finanțare.

Televiziunea are cea mai mare cotă a pieței de publicitate mass-media și rămâne cea mai importantă sursă de știri, iar mass-media on-line a depășit mass-media scrisă. Posturile private *ProTV* și *Antena 1*, urmate de *Kanal D*, *Antena 3*, *România TV*, *Digi TV* și *B1 TV*, au, respectiv, cele mai mari rate de audiență tv. În ciuda unui mediu general pluralist, nu există norme privind prevenirea conflictelor de interese în ceea ce privește proprietatea asupra mass-media. Aceasta conduce la mass-media controlate de către politicieni sau oameni de afaceri cu interese politice, precum și la mediatizare adesea părtinitoare politic. În plus, proprietarii a circa zece mass-media sunt în prezent sub urmărire penală.⁵⁷ Internetul oferă o sferă liberă și deschisă pentru discursul public, iar site-urile rețelelor sociale (SRS) oferă o varietate de surse de știri și informații. Facebook este platforma lider pe piața

⁵³ Prin lege, amenzile monetare variază de la 10.000 lei (2.094 euro) la 25.000 lei (5.237 euro), în cazuri, printre altele, de nedepunere a raportului de cheltuieli pe campanie după alegeri. De la 15.000 lei (3.142 euro) la 50.000 lei (10.474 euro), în cazuri, printre altele, de utilizare abuzivă a subvențiilor de stat și în cazul în care contribuțiile depășesc limitele stabilite în lege; de la 100.000 lei (20.949 euro) la 200.000 lei (41.896 euro), în cazuri, printre altele, de încălcare a prevederii referitoare la utilizarea banilor donați pentru sediul central al partidelor politice.

⁵⁴ A se vedea și [Anexa din 2017 la raportul 2 de conformitate a României](#) din partea GRECO.

⁵⁵ Conform [statisticilor oficiale de la CNA](#), la 1 noiembrie 2019, au existat 593 stații terestre de radio, 10 rețele de radio terestre, 27 de stații radio prin satelit, 12 stații terestre de televiziune, 101 de posturi de televiziune prin satelit, 236 posturi de televiziune prin cablu și 675 retransmisii prin cablu.

⁵⁶ În octombrie 2019, potrivit datelor [ARMA](#) postul public de televiziune TVR1 a ajuns la cota de sub 2 procente din audiență, iar buletinele de știri nu au apărut pe lista celor mai vizionate 20 de programe de știri în România.

⁵⁷ A se vedea [Indicele mondial din 2019 al libertății presei pregătit de Reporteri Fără Frontiere](#).

mass-media sociale. În ciuda decalajului digital urban-rural și celui de vârstă, internetul și SRS sunt surse principale de informare în România.⁵⁸

B. CADRUL LEGAL

Legislația prevede un cadru solid pentru libertatea mass-media. Constituția garantează libertatea de exprimare, iar cenzura și defăimarea au fost decriminalizate în 2006. Instigarea la ură sau discriminare este interzisă. Instituțiile de radiodifuziune sunt, în principal, reglementate de Legea audiovizualului și sunt supravegheate de CNA, organul responsabil de eliberarea licențelor, monitorizarea mass-media și promovarea competenței mediatică și corectitudinii pe piață.⁵⁹ Cei unsprezece membri ai Consiliului de administrare sunt numiți de parlament pe un mandat de șase ani și sunt obligați prin lege să fie independenți politic. Parlamentul, totuși, poate demite președintele CNA prin respingerea raportului anual de activitate.

PEL constituie un temei juridic cuprinzător pentru acoperirea mediatică a alegerilor. Aceasta prevede norme de promovare electorală (timp de antenă plătit și gratuit), dezbateri electorale și programe informative. Dispozițiile se aplică tuturor posturilor în timpul perioadelor oficiale de campanie. Posturile de radio și televiziune publice și private sunt obligate să asigure o mediatizare echitabilă, echilibrată și corectă a campaniei electorale și să ofere concurenților timp de antenă gratuit și egal. Publicarea sondajelor de opinie este interzisă la 48 de ore înainte de ziua alegerilor, iar perioada de liniște începe la 07:00 cu o zi înainte de ziua alegerilor. Publicitatea politică plătită este permisă în condiții de egalitate și trebuie clar marcată. Dispozițiile pentru posturile private, ce includ constrângeri cu privire la mediatizarea prin știri, par prea restrictive și afectează libertatea editorială a mass-media. Pe de altă parte, presa scrisă și on-line nu sunt reglementate.

Pentru a preveni limitări nejustificate asupra libertății editoriale a mass-media în știri și programe informative, ar trebui examinată oportunitatea modificării dispoziției legale ce impune posturilor private să ofere candidaților timp de antenă proporțional cu cel alocat de posturile publice.

La 3 septembrie 2019, în conformitate cu PEL, CNA a emis norme detaliate pentru mediatizarea campaniei electorale.⁶⁰ Radiodifuzorii trebuiau să informeze CNA cu privire la intenția lor de a mediatiza campania electorală și să prezinte orarele lor pentru programele electorale până la 11 octombrie. Dintre radiodifuzorii acceptați, o treime nu au reușit să întrunească acest termen-limită legal; cu toate acestea, CNA i-a acceptat pe toți. În mod controversat, CNA a respins o cerere de a organiza o dezbatere televizată depusă de *ProTV* după termenul limită, ceea ce indică o abordare incoerentă în relațiile cu posturile.

Deși rapoartele departamentului CNA de monitorizare a mass-media au oferit o bază solidă pentru monitorizarea conformității media la reglementările necesare, CNA în reuniunile sale a remarcat

⁵⁸ [Statisticile pentru fiecare țară din partea Internet World Stats](#) menționează că în 2018 în România utilizarea internetului este de 73,8 la suta, iar penetrarea pe Facebook de 45,7 la suta. Un [studiu din iulie 2019 elaborat de Autoritatea Națională de Comunicații](#) arată că 70 la sută dintre respondenți au declarat că au internet fix în casele lor. Potrivit unui [Aviz-sondaj CISR](#) din mai-iunie 2018, 48 la suta din respondenți au considerat televiziunea ca sursă dominantă de știri sociale și politice, 22 la suta - media online, 5 la suta - radio, și 4 la sută - presa scrisă.

⁵⁹ Alte legi ce reglementează mass-media sunt: Legea privind liberul acces la informațiile publice și Legea cu privire la televiziunea și radioul public.

⁶⁰ Dispoziții electorale relevante suplimentare sunt incluse în Decizia CNA nr. 220/2011 cu privire la publicitatea politică, protecția demnității umane, dreptul la replică, precum și obligația de asigurare a informării corecte și pluraliste. Aceasta din urmă, de pildă, mandatează radiodifuzorii să asigure o distincție clară între fapte și opinii, imparțialitate și echilibru în programele de știri și dezbateri.

doar inexactități în rapoartele săptămânale întocmite și prezentate de către posturi privind mediatizarea electorală. Acest lucru a slăbit supravegherea eficientă pentru asigurarea unei mediatizări echilibrate. Compensarea timpului de antenă nu a fost executată niciodată.

Mandatul CNA de supraveghere a mass-media ar putea fi extins pentru a include o componentă cantitativă, de vreme ce rigorile de raportare pentru posturi au impus o povară excesivă asupra mass-media și, în practică, s-au dovedit a fi ineficiente.

Un raport privind mass-media în timpul campaniei a pretins că un membru CNA a fost implicat în campania electorală, în contradicție cu Legea audiovizualului. Angajamentul politic al membrilor CNA înainte de numirea lor sfidează percepția de independență necesară pentru organismul de reglementare, erodează încrederea publicului în autoritate. Mulți interlocutori care s-au întâlnit cu MEA BIDDO au exprimat îngrijorarea generală vis-a-vis de imparțialitatea și eficacitatea CNA. Cu toate acestea, în perioada alegerilor, CNA a lucrat în mod transparent, desfășurând reuniuni publice periodice, și, aparent, a acționat în general profesional și colegial pe problemele legate de alegeri.

În scopul de a spori autonomia și independența organului de reglementare, ar putea fi examinată oportunitatea revizuirii legislației pentru a asigura ca membrii CNA să fie selectați pe baza unor criterii obiective și experiență dovedită în domeniul mass-media. În plus, prevederile legale ce permit parlamentului să demită președintele CNA prin respingerea raportului anual ar trebui să fie modificate, deoarece demiterile anticipate ar trebui să aibă loc numai în situații extreme.

În timpul campaniei electorale, CNA a analizat 33 de plângeri legate de mass-media, cât și 98 de rapoarte întocmite de departamentul intern de monitorizare a mass-media privind presupusele încălcări. Acesta a emis 13 avertismente publice împotriva a șapte radiodifuzori, o scrisoare de avertizare și a impus două amenzi.⁶¹

C. MEDIATIZAREA ALEGERILOR

Mass-media a reflectat campania limitată a alegerilor prezidențiale, informând totuși alegătorii despre diferite opinii politice. Cele mai multe media on-line nu au respectat perioada de liniște în campanie prin publicarea rezultatelor sondajelor la ieșire (exit-poll) înainte de închiderea sufragiului, contrar PEL. Declarațiile făcute de candidați în ziua alegerilor au inclus rezultatele de exit poll și sloganuri de campanie electorală, ceea ce pare contrar prevederilor de liniște electorală.

Televiziunea publică *TVRI* a acordat gratuit tuturor concurenților timpi de antenă pentru promovare electorală și a programat interviuri unu-la-unu programate cu toți cei 14 de candidați sau reprezentanții acestora, șapte dezbateri înainte de prima rundă și una între runde. Posturile private, de asemenea, au oferit candidaților oportunități de dezbateri.⁶² Cu toate acestea, în ciuda unui interes public distinct, candidații importanți au refuzat să participe la dezbateri, iar președintele în exercițiu a respins în mod repetat solicitările de dezbateri din partea adversarilor.

Candidații s-au implicat pe rețele sociale, în principal pe Facebook, prin postări de evenimente și publicitate electorale pe această platformă. USR și PNL au fost cei mai mari investitori, conform

⁶¹ CNA a emis avertismente publice pentru *Antena 3 (3)*, *B1 TV (2)*, *Digi 24 TV (2)*, *Europa FM (1)*, *Realitatea Plus (2)*, *Realitatea TV (1)* și *România TV (2)* și a aplicat amenzi cu limita de 5.000 de lei pentru *TVRI* pentru un episod de mediatizare părtinitoare și de 10.000 lei la *BITV* pentru utilizarea de limbaj jignitor.

⁶² Europa FM a difuzat live o dezbateri, la 7 noiembrie, cu trei candidați, care a avut aproape un milion de vizualizări.

datelor din Biblioteca de Publicitate pe Facebook.⁶³ Pagina de Facebook a unei ramuri locale ALDE a fost blocată temporar, după rapoartele utilizatorilor către Facebook.⁶⁴

Procesul electoral nu a fost pătat de cazuri larg răspândite de dezinformare deliberată pe rețele sociale. Cu toate acestea, câteva cazuri de narațiuni false au fost distribuite între cele două runde, inclusiv, în unele cazuri, și de către oficiali ai partidelor politice, dar acestea nu au servit mult timp.⁶⁵ La 15 noiembrie, liderul USR a anunțat că a depus o plângere penală cu privire la o presupusă campanie de dezinformare on-line orchestrată de PSD. În mod pozitiv, mass-media a demascat imediat zvonurile, sporind gradului de conștientizare și au contracarat dezinformarea în mod eficient. Acest lucru a redus semnificativ ciclul de viață al narațiunilor fabricate și a protejat alegătorii de difuzarea lor extinsă.

XI. RECLAMAȚII ȘI CONTESTAȚII

Sistemul de reclamații și contestații este gestionat atât de administrația electorală, cât și de autoritățile judiciare. Reclamațiile cu privire la deciziile și inacțiunile organelor electorale se depun la nivelul superior al birourilor electorale și sunt contestate conform ierarhiei birourilor electorale.⁶⁶

Deși nu este indicat în mod clar în legislație, deciziile BEC sunt considerate definitive. Legislația electorală nu include nici o procedură specială de contestare a deciziilor BEC în sistemul judiciar. Acest lucru contravine standardelor internaționale care impun un control judiciar asupra deciziilor administrative.⁶⁷

Ar trebui examinată oportunitatea introducerii posibilității unui control judiciar asupra deciziilor BEC de către o instanță de judecată cu termen de adjudecare în cadrul perioadei electorale.

Pentru aceste alegeri, BEC a publicat 95 de decizii de soluționare a reclamațiilor și contestațiilor. Acestea, în general, s-au referit la încălcări ale campaniei, inclusiv acuzațiile de distribuție inegală și afișarea necorespunzătoare a afișelor electorale; utilizarea necorespunzătoare a materialelor sau a

⁶³ MEA BIDDO a examinat toate anunțurile publicitare politice puse la dispoziție prin [Biblioteca Facebook de Publicitate pentru România](#).

⁶⁴ La 1 noiembrie, ramura locală ALDE din Sibiu a dat în judecata Facebook pentru deteriorarea campaniei electorale a candidaților lor prin blocarea paginii sale oficiale, înaintând pretenții fără alte precizări. Pagina, ce a fost temporar blocată la 28 octombrie din cauza rapoartelor primite de la utilizatori, a fost rapid restaurată.

⁶⁵ De pildă, la 13 noiembrie o știre falsă precum că candidatul PNL ar fi folosit cască audio în timpul unei conferințe de presă a devenit virală, dar numai pentru câteva ore. Aceasta a fost distribuită de către unii membri PSD, inclusiv actualul primar al Bucureștiului, Gabriela Firea, care a eliminat-o ulterior din cronologia sa pe Facebook.

⁶⁶ La nivel județean, reclamațiile trebuie să fie soluționate în termen de 3 zile, dar nu există nici un termen pentru depunere. Ele pot fi contestate la BEC în termen de 48 de ore de la hotărâre și trebuie soluționate în termen de 3 zile.

⁶⁷ Aliniatul 5.10 din [Documentul OSCE din 1990 de la Copenhaga](#) stipulează: „oricine va avea un mijloc eficient de atac împotriva deciziilor administrative, astfel încât să se garanteze respectarea drepturilor fundamentale și să se asigure integritatea legală.” Codul de bune practici, Secțiunea II.3.3.a. „Ar trebui să existe o anumită formă de supraveghere judiciară, astfel încât comisia superioară să fie primul nivel de apel, iar instanța competentă - al doilea.” [Recomandarea Consiliului Europei](#) (2004) 20, nota 21 punctul B.1.a „Toate actele administrative ar trebui să fie supuse controlului judiciar.”

vehiculelor, inclusiv în perioada de liniște în campanie; propagandă ilicită, utilizarea de materiale defăimătoare on-line și tipărite; încălcarea dreptului oamenilor la opinie.⁶⁸

Procurorul general a raportat că au fost înaintate circa 561 de cazuri, care au rezultat în 119 cauze penale anchetate. Cele mai multe cazuri se refereau la încercările de a vota de două ori, consumul de alcool în SV și cumpărarea voturilor.

Rezultatele alegerilor pot fi contestate în fața Curții Constituționale. Petițiile pot fi depuse de partidele politice, alianțele politice, candidați și reprezentanții minorităților naționale în termen de trei zile de la publicarea rezultatelor. Adjudicarea trebuie să aibă loc înainte de termenul limită pentru publicarea rezultatelor alegerilor. Curtea Constituțională a emis 77 de hotărâri, din care 67 referitoare la deciziile BEC privind înregistrarea candidaților și 10 legate de anularea alegerilor, care au fost toate respinse din motive procedurale pentru că au fost depuse prea târziu sau nu îndeplineau formalitățile necesare.

Curtea Constituțională are competența constituțională de a supraveghea respectarea procedurilor alegerilor prezidențiale. Printr-o hotărâre recentă, Curtea Constituțională a interpretat această competență ca nu fiind limitată doar la prevederile specifice ale legislației, dar având o competență implicită ca o ultimă instanță ori de câte ori vreun reclamant nu ar avea nici un alt mod de a contesta o presupusă încălcare a PEL.⁶⁹

XII. OBSERVAREA ALEGERILOR DE CĂTRE CETĂȚENI ȘI OBSERVATORI INTERNAȚIONALI

Legislația electorală prevede observarea votării și procesului de numărare de către cetățeni și observatori internaționali, precum și reprezentanți ai mass-media. Pentru a fi acreditați, cetățenii observatori trebuie să fie non-partizani și nominalizați de către organizațiile non-guvernamentale active în domeniul protecției democrației și a drepturilor omului, care au fost înregistrate cu cel puțin șase luni înainte de ziua alegerilor. Observarea altor etape ale procesului electoral sau a activității organelor de nivel superior nu este prevăzută de lege. Accesul la informații și dreptul de a observa este limitat și de caracterul non-public al reuniunilor administrației electorale și procedurile ne-uniforme pentru diseminarea informațiilor.

În scopul de a spori transparența, în legislația electorală ar trebui să fie definite drepturile și obligațiile observatorilor, asigurându-se accesul deplin al observatorilor interni și internaționali pentru a observa toate etapele procesului electoral.

⁶⁸ Contestațiile privind componența birourilor electorale pot fi depuse direct la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de două zile de la instituirea acestora și trebuie să fie soluționate în termen de două zile. Reclamațiile privind împiedicarea desfășurării campaniei electorale potrivit legii trebuie să fie soluționate de Curtea Constituțională, cu votul majorității judecătorilor, în termen de 48 de ore de la depunere. Curtea Constituțională este, de asemenea, competentă să examineze plângeri cu privire la înregistrarea candidaților (a se vede secțiunea *Înregistrarea candidaților*).

⁶⁹ Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 66/2019, Curtea a susținut argumentul reclamantului afirmând că „în cazul în care nu există un mecanism specific de atac împotriva unei hotărâri a Biroului Electoral Central în fața unei instanțe judecătorești ... hotărârea privind recursul poate doar să fie atribuită Curții Constituționale, reieșind din rolul său de supraveghere a întregii proceduri de alegere a președintelui României”, conform art. 146 (f) din Constituție.

Într-un proces inclusiv, AEP a acreditat o serie de organizații ale societății civile, organizații internaționale, organizații străine de gestionare electorală și misiuni diplomatice.⁷⁰ O organizație cetățenească acreditată, *Asociația pentru Implementarea Democrației*, a fost condusă de un candidat independent, Alexandru Cumpănașu, amestecând astfel o entitate politică în activități non-partizane. Cel mai mare exercițiu de observare cetățenească a fost realizat de *FiecareVot*, o coaliție consacrată de organizații de observatori cetățenești, care a efectuat activități de observare pe termen lung și scurt și de informare a alegătorilor. Pentru ambele runde de alegeri, *FiecareVot* a mobilizat peste 750 de observatori în țară, cât și în multe țări în străinătate.

XIII. ZILELE ALEGERILOR

În conformitate cu metodologia standard a BIDDO, MEA nu a efectuat observare cuprinzătoare și sistematică a procedurilor din ziua alegerilor, cu toate acestea, ea a vizitat un număr limitat de SV în municipiul București și județele Ilfov și Giurgiu în ambele zile electorale. În general, interlocutorii au caracterizat procesul ca fiind calm, bine organizat și au remarcat un nivel ridicat de încredere în acest proces.

În ambele zile electorale, procesul de votare la SV vizitate de MEA BIDDO a fost bine organizat și desfășurat într-o manieră în general calmă și ordonată. SV au fost în mare parte echipate în mod corespunzător; cu toate acestea, urnele de vot din carton utilizate în unele SV nu au asigurat securitatea adecvată a buletinelor de vot și mai multe SV nu aveau însemne corespunzătoare pentru a direcționa alegătorii. În mod pozitiv, un amendament recent permite extinderea votării pentru alegătorii care stau la cozi la momentul închiderii; și totuși, numai până la miezul nopții.

În ciuda eforturilor recente făcute de AEP pentru îmbunătățirea accesibilității SV pentru alegătorii cu dizabilități, o serie de SV vizitate de MEA BIDDO nu au asigurat accesul deplin neasistat, contrar legislației naționale și a standardelor internaționale.⁷¹ Alegătorii cu mobilitate redusă au putut solicita să voteze prin folosirea urnei mobile sau la unul din SV fără bariere.

MEA a remarcat că într-o serie de cazuri opțiunea alegătorului pe buletinul de vot ar putea fi identificată indiferent de pliarea hârtiei, datorită calității hârtiei utilizate pentru buletinele de vot în combinație cu metoda de marcarea a acestora prin ștampilare.⁷²

Pentru a asigura protecția secretului votului, autoritățile ar trebui să adopte măsuri adecvate pentru a asigura că opțiunea alegătorului pe buletinul de vot nu poate fi dezvăluită.

Alegătorii din străinătate au avut dreptul să voteze prin corespondență, pentru prima dată în alegerile prezidențiale.⁷³ În timp ce aceasta constituie un pas pozitiv în facilitarea votării cetățenilor în străinătate, există o serie de deficiențe.

⁷⁰ AEP a certificat 27 organizații ale societății civile și a acreditat 18 organizații internaționale, organizații străine de gestionare electorală, cât și misiunile diplomatice pentru primul tur. În al doilea tur, 28 de cetățeni și 21 grupuri de observare internaționale au monitorizat sufragiul.

⁷¹ A se vedea articolul 29(a)i din CRPD: „Statele părți vor garanta persoanelor cu dizabilități drepturi politice și posibilitatea de a beneficia de acestea, în condiții de egalitate cu ceilalți, și se angajează: ... să garanteze că procedurile, structurile și materialele de votare sunt adecvate, accesibile și ușor de înțeles și de folosit;”.

⁷² A se vedea ICCPR, articolul 25: „Orice cetățean va avea dreptul și posibilitatea ... de a vota și de a fi ales în cadrul unor alegeri autentice periodice, care ... vor avea loc prin vot secret, garantându-se exprimarea liberă a voinței alegătorilor.” Punctul 7.4 din Documentul de la Copenhaga al OSCE cere ca statele participante OSCE să „asigure că voturile sunt exprimate prin vot secret sau printr-o procedură echivalentă de votare liberă”.

⁷³ Introdus de amendamentele la legislația electorală din iulie 2019.

În timp ce numărul total al voturilor nule exprimate a fost aproximativ de 1,5 la suta în prima rundă și 1,8 la suta într-al doilea, procentul voturilor nule prin corespondență a fost de aproximativ 8,5 la suta și 10,6 la suta, respectiv. Primul factor de invalidare a fost omiterea sau plasarea incorectă a certificatelor alegătorilor sau utilizarea incorectă a sigiliilor. Certificatele alegătorilor au fost introduse ca o măsură de siguranță pentru a verifica identitatea alegătorilor; cu toate acestea, certificatele impun doar semnătura alegătorilor, care nu poate fi verificată în mod eficient. În plus, Oficiul Poștal a primit voturi poștale timp de săptămâni după termenul oficial. Chiar dacă aceste voturi au fost trimise cu mult înainte de termenul limită, ele au fost totuși invalidate.

Până la 10.000 de alegători sunt atribuiți fiecărui birou electoral pentru votare prin corespondență. Având în vedere numărul mare de pași necesari în cadrul procesării voturilor poștale, numărul de alegători atribuiți fiecărui birou pare să submineze eficiența procesului.

Ar trebui examinată oportunitatea revizuirii și simplificării aranjamentelor actuale ale votului prin corespondență, în scopul de a reduce numărul de voturi invalidate din cauza unor erori de procedură și pentru a evita privarea de facto de drepturi civile ale alegătorilor din cauza problemelor de livrare.

În conformitate cu recomandările anterioare ale BIDDO, protocoalele cu rezultatele finale trebuie postate într-un mod vizibil în incinta SV și atât membrii BESV, cât și observatorii pot solicita copii ale protocolului. BEC a decis că membrii BESV desemnați de către alianțele politice ar putea face copii ale listelor cu alegători suplimentari, ceea ce a generat îngrijorarea publicului cu privire la protecția datelor electorale.

Datele prezenței la vot au fost publicate în timp real, pe parcursul ambelor zile de alegeri, în baza datelor din SIMPV. La finalizarea numărării, rezultatele de la fiecare SV, împreună cu copiile electronice ale protocolului rezultatelor și fotografiile originale au fost încărcate pe site-ul BEC, dezagregate pe județe și SV, sporind transparența procesului. BEC a anunțat rezultatele parțiale pe parcursul zilei după fiecare rundă de alegeri. BEC a anunțat rezultatele finale ale primei runde la 14 noiembrie, cu o rată de participare totală de 51,2 la sută. În prima rundă, BEC a trebuit să ajusteze rezultatele votării în afara țării, după probleme cu setările SIMPV de stabilire a numărului total al alegătorilor prin corespondență și a voturilor poștale nevalabile. Rezultatele finale ale turului doi au fost publicate la 28 noiembrie, cu o prezență de 54,9 la sută. Aproape un milion de cetățeni din afara țării au votat în turul doi, cu puține preocupări notificate. Așa cum este prevăzut de Constituție, Curtea Constituțională a validat rezultatele finale ale rundeii a doua la 28 noiembrie.

XIV. RECOMANDĂRI

Aceste recomandări, precum sunt cuprinse și în tot textul, sunt oferite cu scopul de a consolida desfășurarea alegerilor în România și de a sprijini eforturile pentru a le aduce în deplină conformitate cu angajamentele OSCE și alte obligațiuni și standarde internaționale pentru alegeri democratice. Aceste recomandări ar trebui să fie citite împreună cu recomandările anterioare ale BIDDO, care încă

rămân a fi abordate.⁷⁴ BIDDО este gata să asiste autoritățile din România pentru a îmbunătăți în continuare procesul electoral și a aborda recomandările cuprinse în raportul dat și cele precedente.

A. RECOMANDĂRI PRIORITARE

1. Așa cum a fost recomandat anterior, ar trebui să se examineze oportunitatea adoptării unui cod electoral aplicabil tuturor tipurilor de alegeri printr-un proces deschis și cuprinzător în urma consultărilor cu părțile interesate relevante pentru a elimina neconcordanțele generate de aplicarea concomitentă a mai multor acte legislative.
2. În conformitate cu obligațiunile internaționale, restricțiile privind drepturile la vot ale persoanelor cu dezabilități intelectuale sau psihosociale ar trebui să fie eliminate. Autoritățile ar trebui să introducă dispoziții ce să asigure că privarea de dreptul de vot pentru persoanele cu o sentință judecătorească se bazează pe criterii clare cu respectarea proporționalității.
3. Trebuie considerată elaborarea procedurilor specifice de verificare a semnăturilor de susținere care ar trebui să fie făcute publice în timp suficient înainte de procesul de colectare a semnăturilor. Ar putea fi considerată și oportunitatea extinderii perioadei de verificare a documentelor de nominalizare.
4. Pentru a spori transparența, reuniunile organelor electorale ar trebui să fie deschise publicului. Deciziile și procesele-verbale ale ședințelor lor ar trebui să fie publicate în timp util și într-un mod coerent.
5. Ar trebui examinată oportunitatea introducerii posibilității unui control judiciar asupra deciziilor BEC de către o instanță de judecată cu termen de adjudecare în cadrul perioadei electorale.
6. Ar trebui examinată oportunitatea revizuirii sancțiunilor pentru încălcările în finanțarea campaniei electorale, în scopul de a le face eficiente, proporționale și disuasive.
7. Pentru a preveni limitări nejustificate asupra libertății editoriale a mass-media în știri și programe informative, ar trebui examinată oportunitatea modificării dispoziției legale ce impune posturilor private să ofere candidaților timp de antenă proporțional cu cel alocat de posturile publice.
8. În scopul de a spori transparența, în legislația electorală ar trebui să fie definite drepturile și obligațiile observatorilor, asigurându-se accesul deplin al observatorilor interni și internaționali pentru a observa toate etapele procesului electoral.

⁷⁴ La punctul 25 din [Documentul OSCE din 1999 de la Istanbul](#), Statele participante ale OSCE s-au angajat „să urmeze cu promptitudine evaluarea alegerilor și recomandările BIDDО“. Măsurile luate în urma recomandărilor anterioare sunt evaluate de MEA BIDDО după cum urmează: 4, 8, 9, 15, 21 și 26 din raportul final privind alegerile parlamentare din 2012 și 5, 6, 18, 20, 21 și 22 din raportul final privind alegerile prezidențiale din 2009 sunt pe deplin îndeplinite. Recomandările 5, 7 și 25 din raportul final privind alegerile parlamentare din 2012 și 16 și 26 din raportul final privind alegerile prezidențiale din 2009 sunt în mare parte îndeplinite. Recomandările 12 și 13 din raportul final privind alegerile parlamentare din 2012 și 7, 8, 10, 12, 14 și 23 din raportul final privind alegerile prezidențiale din 2009 sunt parțial îndeplinite.

B. ALTE RECOMANDĂRI

Cadrul legal

9. Competența emiterii actelor administrative legate de procesul electoral ar putea fi investită unei singure instituții de administrare electorală unică în loc să fie împărțită între autoritățile electorale. În mod alternativ, legislația ar putea diferenția în mod clar domeniile respective de competență între AEP și BEC în emiterea de acte administrative. Toate actele administrative publicate în Monitor ar putea fi consolidate pentru a facilita referința în cadrul alegerilor viitoare.

Administrarea alegerilor

10. Partidele politice și candidații independenți trebuie să aibă șanse egale de reprezentare în organele electorale. Regulile preferențiale care pun partidele parlamentare în avantaj ar trebui să fie reexaminare.
11. În scopul de a spori stabilitatea administrației electorale, termenele pentru înlocuirea membrilor biroului electoral ar trebui să fie extinse.
12. Pentru a spori capacitatea profesională a personalului electoral, trebuie instituit Centrul de experți electorali. Ar trebui să se examineze oportunitatea includerii membrilor BESV nominalizați politic în sesiunile de instruire oficială.

Înregistrarea alegătorilor

13. Autoritățile ar trebui să detalieze în continuare responsabilitățile individuale ale fiecărei instituții implicate în gestionarea registrului electoral permanent și să stabilească termene clare de gestionare și schimb al datelor.
14. Așa cum a fost recomandat anterior, ar putea fi examinată oportunitatea extinderii perioadei de depunere a cererilor pentru votarea mobilă.

Înregistrarea candidaților

15. Numărul necesar de semnături pentru a susține o candidatură ar trebui să fie reconsiderat pentru a satisface bunele practici.

Campania

16. Autoritățile ar trebui să examineze oportunitatea modificării legislației pentru a limita campania electorală din partea partidelor înainte de perioada oficială a campaniei și pentru a reduce restricțiile de desfășurare a campaniei în timpul perioadei oficiale a campaniei.

Finanțarea campaniei

17. Ar trebui examinată oportunitatea introducerii unor prevederi în Legea finanțării politice ce ar adăuga o definiție clară a ceea ce constituie o parte terță și mecanismul aferent de înregistrare.

18. În scopul de a spori răspunderea partidelor politice și transparența generală a procesului electoral, ar putea fi examinată oportunitatea de a solicita raportarea periodică cu privire la cheltuielile de campanie în timpul campaniei și înainte de ziua alegerilor.

Mass-media

19. Pentru a promova independența radiodifuzorului public, ar putea fi examinată oportunitatea unui mecanism de finanțare prin intermediul taxelor de licențiere, deoarece acesta este mai puțin susceptibil la ingerința directă sau indirectă din partea guvernului asupra serviciului public de radiodifuziune în comparație cu dependența de bugetul de stat ca sursă primară de finanțare.
20. Mandatul CNA de supraveghere a mass-media ar putea fi extins pentru a include o componentă cantitativă, de vreme ce rigorile de raportare pentru posturi au impus o povară excesivă asupra mass-media și, în practică, s-au dovedit a fi ineficiente.
21. În scopul de a spori autonomia și independența organului de reglementare, ar putea fi examinată oportunitatea revizuirii legislației pentru a asigura ca membrii CNA să fie selectați pe baza unor criterii obiective și experiență dovedită în domeniul mass-media. În plus, prevederile legale ce permit parlamentului să demită președintele CNA prin respingerea raportului anual ar trebui să fie modificate, deoarece demiterile anticipate ar trebui să aibă loc numai în situații extreme.

Ziua alegerilor

22. Pentru a asigura protecția secretului votului, autoritățile ar trebui să adopte măsuri adecvate pentru a asigura că opțiunea alegătorului pe buletinul de vot nu poate fi dezvăluită.
23. Ar trebui examinată oportunitatea revizuirii și simplificării aranjamentelor actuale ale votului prin corespondență, în scopul de a reduce numărul de voturi invalidate din cauza unor erori de procedură și pentru a evita privarea de facto de drepturi civile ale alegătorilor din cauza problemelor de livrare.

ANEXA I: REZULTATELE FINALE⁷⁵

<i>Datele cu privire la procesul de votare</i>	<i>Prima runda</i>	<i>Runda a doua</i>
Numărul total al alegătorilor în listele electorale permanente	18.286.865	18.287.119
Numărul de alegători (registru electoral permanent din țară)	18.217.156	18.217.411
Numărul de alegători în registrul electoral permanent din străinătate	715.752	715.064
Numărul de alegători înregistrați pentru votare în afara țării în 2019	33.802	33.802
Numărul de alegători înregistrați pentru votul prin corespondență	35.917	35.917

PRIMA RUNDĂ		
Numărul total al alegătorilor care au mers la vot	9.359.673	51,18%
Numărul de alegători care au votat prin corespondență	25.319	0,27 / 70,49%
Numărul de alegători care au votat în străinătate	650.159	6,95%
Numărul de alegători pe listele suplimentare de alegători	1.722.210	18,40%
Numărul total de voturi valabile	9.216.515	98,47%
Numărul total de voturi nevalabile	142.961	1,53%
Numărul de voturi prin corespondență nevalabile	2.142	8,46%
<i>Candidat</i>	<i>Numărul de voturi</i>	<i>Procentaj</i>
Klaus-Werner Iohannis	3.485.292	37.82%
Theodor Paleologu	527.098	5,72%
Ilie-Dan Barna	1.384.450	15.02%
Kelemen Hunor	357.014	3,87%
Vasilica-Viorica Dăncilă	2.051.725	22,26%
Cătălin-Sorin Ivan	32.787	0,36%
Ninel Peia	30.884	0,34%
Sebastian-Constantin Popescu	30.850	0,34%

⁷⁵

In conformitate cu [protocoalele BEC cu rezultate](#) din 14 și 28 noiembrie.

John-Ion Banu	27.769	0,30%
Mircea Diaconu	815.201	8,85%
Bogdan-Dragos-Aureliu Marian-Stanoevici	39.192	0,43%
Ramona-Ioana Bruynseels	244.275	2,65%
Viorel Catarama	48.662	0,53%
Alexandru Cumpănașu	141.316	1,53%

RUNDA A DOUA		
Numărul total al alegătorilor care au mers la vot	10.031.762	54,86%
Numărul de alegători care au votat prin corespondență	17.503	0,17 / 48,73%
Numărul de alegători în afara țării	926.574	9,24%
Numărul de alegători pe listele suplimentare de alegători	2.096.754	20,90%
Numărul total de voturi valabile	9.849.057	98,18%
Numărul total de voturi nevalabile	182.648	1,82%
Numărul de voturi prin corespondență nevalabile	1.856	10,60%
Candidat	Numărul de voturi	Procentaj
Klaus-Werner Iohannis	6.509.135	66,09%
Vasilica-Viorica Dăncilă	3.339.922	33,91%

DESPRE BIDDO

Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO/ODIHR) este principala instituție a OSCE care asistă statele participante „să asigure respectarea deplină a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, să respecte statul de drept, să promoveze principiile democrației și (...) să construiască, consolideze și protejeze instituțiile democratice, precum și să promoveze toleranța în societate“ (Documentul summitului de la Helsinki, 1992). Acesta este și supranumit ca dimensiunea umană a OSCE.

BIDDO, cu sediul în Varșovia (Polonia) a fost creat ca Birou pentru Alegeri Libere la summitul de la Paris din 1990 și a început activitatea în mai 1991. Un an mai târziu, numele Oficiului a fost modificat pentru a reflecta un mandat extins pentru a include drepturile omului și democratizarea. Astăzi are peste 150 de angajați.

BIDDO este agenția principală din Europa în domeniul **observării alegerilor**. În fiecare an, el coordonează și organizează dislocarea a mii de observatori pentru a evalua dacă alegerile în regiunea OSCE se desfășoară în conformitate cu angajamentele OSCE, alte obligațiuni și standarde internaționale pentru alegeri democratice și cu legislația națională. Metodologia sa unică oferă o analiză aprofundată a procesului electoral în întregime. Prin intermediul proiectelor de asistență, BIDDO ajută statele participante să îmbunătățească cadrul lor electoral.

Activitățile de **democratizare** ale Biroului includ: statul de drept, sprijin legislativ, guvernarea democratică, migrația și libertatea de mișcare, și egalitatea de gen. BIDDO implementează o serie de programe de asistență, menite să dezvolte structuri democratice.

De asemenea, BIDDO asistă statele participante în îndeplinirea obligațiilor lor de a promova și a proteja **drepturile și libertățile fundamentale el omului**, în conformitate cu angajamentele dimensiunii umane a OSCE. Acest lucru se realizează prin conlucrarea cu o varietate de parteneri pentru a promova colaborarea, a consolida capacitatea și a oferi expertiză în domenii tematice, inclusiv drepturile omului în lupta împotriva terorismului, consolidarea protecției drepturilor persoanelor traficate, educație și formare în domeniul drepturilor omului, monitorizare și raportare asupra drepturilor omului, precum și drepturile umane și securitatea femeilor.

În domeniul **toleranței și non-discriminării**, BIDDO oferă susținere statelor participante în consolidarea răspunsului lor la crimele de ură și cazuri de rasism, xenofobie, antisemitism și alte forme de intoleranță. Activitățile BIDDO legate de toleranță și nediscriminare sunt axate pe următoarele domenii: legislație; instruirea organelor de aplicare a legii; monitorizarea, raportarea cu privire și urmare a răspunsurilor la crimele și incidentele motivate de ură; precum și activități educaționale pentru a promova toleranța, respectul și înțelegerea reciprocă.

BIDDO oferă consultanță statelor participante cu privire la politicile lor în privința **romilor și sinti**. El promovează consolidarea capacităților și crearea de rețele în rândul comunității rome și sinti și încurajează participarea reprezentanților romilor și sinti în organele de elaborare a politicilor.

Toate activitățile BIDDO se desfășoară în strânsă coordonare și cooperare cu statele membre ale OSCE, instituțiile OSCE și operațiunile din teren, precum și cu alte organizații internaționale participante.

Mai multe informații sunt disponibile pe pagina web a BIDDO (www.osce.org/odihr).