

Antet  
Comisia de la Veneția

Antet  
Consiliul Europei

Strasbourg, 24 iunie 2011  
Studiu nr. 580/2010

CDL-AD(2011)022

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT**  
**(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

**RAPORT**  
**PRIVIND**  
**VOTAREA DIN AFARA ȚĂRII**

**Adoptat de către Consiliul pentru Alegeri Democratice**  
**la cea de-a 37-a reuniune**  
**(Veneția, 16 iunie 2011)**  
**și de către Comisia de la Veneția**  
**la cea de-a 87 sesiune plenară**  
**(Veneția, 17-18 iunie 2011)**

**pe baza observațiilor făcute de**  
**dna Josette DURRIEU (expert, Franța)**  
**dl Laszlo TRÓCSÁNYI (membru supleant, Ungaria)**

## CUPRINS

### **I. Introducere**

1. Consiliul pentru alegeri democratice și Comisia de la Veneția au decis să întocmească un studiu privind problema dreptului la vot al cetățenilor care trăiesc în străinătate.
2. Două documente care descriu situația în diverse state europene au fost realizate în acest sens: un document care prezintă prevederile legale privind votarea din afara țării (CDL-EL(2010)013rev2) și un tabel centralizator (CDL-EL(2010)014 rev) care prezintă situația din statele care sunt membre ale Comisiei de la Veneția.
3. Pe baza acestora, dna Durrieu (expert, Franța) și dl Trócsányi (membru supleant, Ungaria) au pregătit contribuțiile pe care se bazează acest raport.
4. Acest raport a fost adoptat de către Consiliul pentru Alegeri Democratice în cadrul celei de-a 37-a reuniuni (Veneția, 16 iunie

2011) și de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 87-a sesiuni plenare (Veneția, 17-18 iunie 2011).

## II. **Observații preliminare**

5. În primul rând ar trebui să se sublinieze că dreptul la vot al persoanelor care trăiesc în străinătate este o problemă foarte complexă. Pe de o parte este vorba despre o problemă de principiu, și anume acordarea dreptului la vot acestei categorii de cetățeni; totuși, pe de altă parte, ar trebui luate în considerare o serie de aspecte specifice cu privire la diferitele modalități de executare a deciziei mai sus amintite, și anume cum pot beneficia de acest drept cetățenii care au reședința în străinătate.
6. În general, există trei categorii de cetățeni care trăiesc în străinătate: în primul rând, cetățenii unui stat care se pot afla peste hotare în ziua alegerilor din motive profesionale sau personale; în al doilea rând, există cetățeni care locuiesc într-o altă țară pentru o perioadă definită sau temporară în scop academic sau legat de locul de muncă; în sfârșit, a treia categorie cuprinde cetățenii care trăiesc în străinătate pentru o perioadă mai lungă de timp, care uneori pot avea dublă cetățenie și care se stabilesc în țara gazdă.
7. În același timp, este evident că aproape toate țările europene garantează dreptul la vot pentru aceste categorii diferite de persoane. Cu toate acestea, statele au dreptul suveran de a decide dacă să acorde sau nu dreptul la vot cetățenilor domiciliați în străinătate. Prin urmare, în considerarea deschiderii democratice, fiecare stat poate avea o abordare diferită la această problemă în funcție de circumstanțe.

## III. **Principiul votării în afara țării**

### A. **Prevederile Consiliului European**

8. Articolul 3 din Protocolul nr.1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului prevede că "Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze alegeri libere la intervale rezonabile, prin vot secret, în condițiile în care să se asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ". Această prevedere nu abordează, în mod particular, problema dreptului la vot al cetățenilor aflați în străinătate.
9. În jurisprudența tradițională, recunoscând în același timp importanța acordării dreptului la vot cetățenilor domiciliați în străinătate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că limitarea acordării

dreptului la vot la cetățenii domiciliați pe teritoriul național ar putea fi justificată prin următoarele motive: "(1) faptul că un cetățean nerezident este mai puțin interesat în mod direct de problemele cotidiene ale țării sale și le cunoaște mai puțin; (2) faptul că poate fi dificil (uneori imposibil) sau inoportun pentru candidații în alegerile legislative să expună diferitele mesaje electorale cetățenilor rezidenți din afara țării printr-o metodă care să respecte libertatea de expresie; (3) influența cetățenilor rezidenți pe teritoriul național privind selectarea candidaților și formularea programelor electorale; și (4) corelarea existentă între dreptul de a vota la alegerile legislative și de a fi direct afectat de actele formațiunilor politice alese."<sup>1</sup>

10. Un pas decisiv a fost făcut de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului atunci când a emis o hotărâre – nedefinitivă până astăzi – referitoare la funcționarii greci ai Consiliul Europei, care au solicitat să voteze pentru alegerile parlamentare din 2007.<sup>2</sup>
11. Articolul 51 (4) din Constituția elenă, încă de la adoptarea sa în 1975, autorizează legiuitorul să stabilească modalitățile de exercitare a dreptului de a vota pentru alegătorii expatriați. Totuși, timp de 35 de ani, legiuitorul nu a reușit să finalizeze textul efectiv. Un proiect de lege din februarie 2009 intitulat "*Exercitarea dreptului de vot la alegerile parlamentare de către alegătorii greci care trăiesc în străinătate*" a indicat o deschidere care două luni mai târziu a fost respinsă pur și simplu. De atunci, nu a fost luată nicio nouă inițiativă care să favorizeze votul cetățenilor greci din străinătate.
12. În această situație, autoritățile naționale au răspuns atunci petiționarilor că solicitarea lor nu va putea fi îndeplinită din cauza absenței unei reglementări legislative, necesară pentru a defini "măsurile speciale (...) de creare a centrelor electorale din cadrul ambasadelor și consulatelor".
13. În fapt, cei trei petiționari nu au putut să-și exercite dreptul de vot. Atunci au decis să depună o cerere la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a decis în luna iulie 2010, cu 5 contra 2, că a fost încălcat art. 3 din Protocolul nr. 1 adițional.
14. Curtea a elaborat un studiu comparativ al legislației naționale din 33 de state membre ale Consiliului Europei și a observat că marea majoritate, adică 29 au pus în aplicare proceduri care să permită exprimarea votului în afara țării. Situația din statele membre ale Consiliului Europei va fi dezbătută în detaliu mai târziu.

<sup>1</sup> CEDO 19 octombrie 2004, *Melnichenko v. Ucraina*, nr. 17707/02, Hotărârea din 19 octombrie 2004, alineatul 56; *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), nr. 31981/96, CEDO 1999-VI (7 septembrie 1999). A se vedea și jurisprudența Comisiei Europene pentru Drepturile Omului, *X v. Regatul Unit*, Decizia nr. 7730/76, D.R. 15, p. 137 (28 februarie 1979).

<sup>2</sup> CEDO 8 iulie 2010, *Sitaropoulos și alții v. Grecia*, Cererea nr. 42202/07, Hotărârea din 10 iulie 2010. Acest caz așteaptă o rezolvare la Marea Curte.

15. Curtea nu a considerat că art. 3 din Protocolul nr. 1 trebuie interpretat imperativ, în termeni generali, ca o obligație pozitivă a autorităților naționale în a garanta dreptul de vot la alegerile legislative pentru alegătorii aflați în străinătate. Situația din Grecia este, însă, diferită datorită existenței unei prevederi constituționale specifice. Fără a afirma că textul Constituției elene impune introducerea votului din străinătate, Curtea a decis că "absența unei reglementări a dreptului de a vota al expatriaților din locul de reședință, în pofida prevederii stabilite la art. 51 (4) din Constituție, pentru o perioadă destul de lungă este susceptibil să confere un tratament inegal cu privire la cetățenii greci expatriați în raport cu rezidenții din teritoriul grec."<sup>3</sup> Referindu-se la practica europeană (cele mai multe țări permit votul din străinătate) și la faptul că dreptul de a vota se află în pericol, ceea ce a redus marja de apreciere a statelor membre, Curtea a decis că "absența implementării legislative a prevederilor de la art. 51 (4) din Constituție pentru o perioadă mai mare de trei decade, combinată cu evoluția legislației în statele contractante în acest domeniu, este suficientă pentru angajarea răspunderii statului pârât în temeiul art. 3 din Protocolul nr. 1".<sup>4</sup>
16. La rândul său, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei încurajează statele membre să permită cetățenilor săi care trăiesc în străinătate să participe atât cât este posibil la procesul electoral: a se vedea Rezoluția nr. 1459 (2005) (alineatul 7) și Recomandarea nr. 1714 (2005) (alineatul 1.ii) pentru eliminarea restricțiilor privind dreptul la vot; a se vedea și Recomandarea nr. 1440 (1999) privind relațiile dintre europenii care trăiesc în străinătate și țările de origine (alineatul 5.iii).
17. Codul bunelor practici în materie electorală întocmit de *Comisia de la Veneția* prevede pur și simplu că "dreptul de a vota și de a fi ales poate fi acordat cetățenilor care locuiesc în străinătate", fără a face din aceasta o obligație de a garanta un asemenea drept.
18. După ce a fost solicitată să emită un aviz cu privire la abrogarea dreptului cetățenilor armeni de a vota din străinătate, Comisia de la Veneția a precizat că "țările care vor să stabilească modalități de votare în străinătate trebuie să pună în balanță, pe de o parte, principiul sufragiului universal, iar pe de altă parte, principiul transparenței și securității din timpul alegerilor. Aspectul financiar trebuie în mod egal luat în considerare în cazul în care este vorba de a ști în ce măsură prevederile pot fi luate pentru a permite votarea unor mari grupuri."<sup>5</sup> Totuși, o reformă care să aibă ca efect retragerea dreptului de a vota pentru anumiți cetățeni (în acest caz, cetățenii din străinătate) trebuie să fie bine justificată.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Ibidem, alineatul 43.

<sup>4</sup> Ibidem, alineatul 47.

<sup>5</sup> CDL-AD(2007)023, alineatul 10.

<sup>6</sup> Ibidem, alineatul 13.

19. Într-un alt aviz privind acordarea dreptului de a vota cetățenilor macedoneni din străinătate, Comisia a subliniat că "nu există norme internaționale precise pentru implementarea unor asemenea măsuri, dar alegerile din străinătate ar trebui, în general, să îndeplinească aceleași standarde pentru alegeri democratice precum procedurile din interiorul țării. Stabilirea unui sistem de votare din străinătate se adaptează particularităților fiecărei țări, inclusiv constrângerilor administrative, de infrastructură și buget, la modalitățile electorale și ale gradului de încredere publică."<sup>7</sup>

**B. Situația celor 57 de state membre ale Comisiei europene pentru democrație prin drept**

20. Comisia de la Veneția a efectuat, de asemenea, un studiu comparativ al situației din cele 57 de state membre (a se vedea documentele CDL-EL(2010)013 rev2 și CDL-EL(2010)014 rev). Abordările naționale variază considerabil, de la o largă deschidere pentru a vota a cetățenilor din străinătate și până la refuzul lor de a vota.
21. În timp ce în unele țări, precum Italia, Franța, Portugalia și Elveția, având în vedere importanța principiului, unele dispoziții constituționale prevăd dreptul de a vota din străinătate, în alte state problema este reglementată prin legi electorale sau speciale care prevăd o reprezentare generală sau specifică a cetățenilor care trăiesc în străinătate. În cele din urmă, în 12 țări – inclusiv în 10 state membre ale Consiliului Europei – nu au fost adoptate dispoziții legale privind organizarea votării pentru cetățenii din străinătate sau dreptul de a vota din străinătate a fost acordat unui categorii restrânse de persoane. Aceste țări sunt: Albania, Andorra, Armenia, Chile, Cipru, Grecia, Irlanda, Israel, Malta, Muntenegru, San Marino și Turcia.
22. Există diferențe atât mici cât și mari între aceste 12 țări cu privire la absența cadrului legal pentru votarea din afara țării și propunem să le dezbatem.
- În Albania, Andorra, Cipru, Malta: nu au fost găsite prevederi în Constituție sau în legislația electorală. În Andorra, totuși, există o serie de aranjamente în baza cărora, în ziua votului, cetățenii din străinătate pot vota în avans pe teritoriul național. În Malta, numai alegătorii rezidenți pe teritoriul național care sunt absenți în ziua alegerilor pot vota în avans. Trebuie remarcat faptul că pentru cetățenii maltezi care se întâmplă să fie peste hotare în ziua alegerilor și care se află în registrul electoral, statul rambursează 90% din costurile de călătorie dacă se întorc în Malta pentru a vota.
  - În Armenia: votarea din afara țării a fost eliminată în 2007 de un amendament la Codul electoral al Republicii Armenia. Fostul articol

<sup>7</sup> CDL-AD(2007)012, alineatul 5.

51 din acest Cod reglementa procedura pentru votarea din afara țării. Motivul invocat pentru eliminarea dreptului de a vota din străinătate a fost introducerea cetățeniei duble (deși armenii din străinătate nu au neapărat dublă cetățenie).

- În Chile, Grecia, Muntenegru, San Marino și Turcia: în cazul acestor cinci țări, numai cetățenii care se află pe teritoriul țărilor lor în ziua alegerilor pot vota și pot participa la toate alegerile. În ceea ce privește Grecia, situația s-ar putea schimba dacă decizia Curții Europene a Drepturilor Omului din luna iulie 2010 discutată mai sus va fi confirmată de Marea Cameră.
  - În Irlanda și Israel: singurele persoane din străinătate care pot vota sunt membrii corpului diplomatic și ai armatei.
23. În celelalte state, principiul votării din străinătate este recunoscut. Variaza atât modalitățile cât și posibilitățile legale și practice pentru ca cetățenii să poată vota din străinătate. Această situație va fi abordată mai jos sub trei aspecte:
- definirea corpului electoral din străinătate (cine poate vota, care este procedura de înregistrare?);
  - definirea alegerilor în cauză;
  - procedura de vot.

#### **IV. Cine poate vota?**

##### **A. Principiul**

24. Dreptul de a vota din străinătate este recunoscut în multe state pentru cetățenii care locuiesc în străinătate sau care sunt în străinătate temporar fără restricții privind perioada absenței sau obligația de a fi locuit în țară.
25. Acesta este cazul următoarelor state: Algeria, Austria, Azerbaidjan, Belarus, Belgia, Brazilia, Bulgaria, Republica Cehă, Croația, Estonia, Finlanda, Franța, Georgia, Islanda, Italia, Republica Coreea, Kârgâzstan, Letonia, Lituania, Luxemburg, Mexic, Republica Moldova, Monaco, Norvegia, Țările de Jos, Peru, Polonia, Portugalia, România, Federația Rusă, Serbia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, Elveția și Ucraina. Principiul dreptului de a vota din străinătate al cetățenilor care au reședința permanentă sau care se află temporar în afara țării este, prin urmare, recunoscut în majoritatea țărilor în cauză. În Maroc se aplică numai la referendumuri.
26. În Ucraina, alegătorii pot fi rezidenți permanenți sau temporar în afara țării numai pentru "un motiv legitim".
27. În alte state nu pot participa la alegeri decât cetățenii care se află temporar în afara țării. Pentru a putea vota ei trebuie să fie înscrși într-un registru național

28. Acesta este cazul în Bosnia și Herțegovina, unde cetățenii aflați temporar în afara țării sunt înscriși în registrele locale de evidență a populației, și în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, unde cetățenii aflați temporar în afara țării sunt introduși în registrul național.
29. Liechtenstein, de asemenea, folosește doar noțiunea de "cetățeni aflați temporar în afara țării".
30. Danemarca acordă dreptul de a vota din afara țării numai cetățenilor danezi cu vârsta de cel puțin 18 ani care se află temporar în afara țării, dar care în rest locuiesc în Danemarca. Același lucru se aplică și în Ungaria (cei interesați sunt înscriși în registrul național).
31. De asemenea se poate ca dreptul de vot, fiind acordat pe o perioadă lungă de timp expatriaților, să nu le mai fie acordat odată ce această perioadă a expirat. În Regatul Unit, cetățenii care locuiesc în străinătate sau se află temporar în afara țării trebuie să fi locuit în Regatul Unit (la un moment dat) în ultimii 15 ani și să fie înscriși în lista electorală din localitatea de origine.
32. În Germania, pot vota alegătorii care locuiesc în afara teritoriului național cu condiția ca aceștia să fi locuit fără întrerupere timp de trei luni pe teritoriul național și să nu fi trecut mai mult de 25 de ani de la plecarea acestora. Se face o distincție între cetățenii aflați temporar în afara țării, care pot vota la toate alegerile, și cei care au reședința în străinătate, care pot vota doar la alegerile naționale și europene.
33. Expresiile "temporar în afara țării" și "rezident în străinătate" trebuie să fie clar definite deoarece sensul poate varia considerabil în funcție de legislația și practica națională. Ideea de bază este că persoanele "aflate temporar în afara țării" au legături mai strânse cu țara de origine.

## **B. Procedurile de înregistrare**

34. Votul în străinătate face obiectul unui număr de condiții practice, începând cu înregistrarea pe lista electorală. În cele mai multe cazuri, este necesară o cerere prealabilă din partea cetățeanului aflat în străinătate (sistem de înregistrare „activ”). În aceste cazuri, este necesar a determina termenul limită pentru înregistrarea cetățenilor, formularul necesar pentru acest tip de declarație și autoritatea căreia i se adresează cererea.

35. De exemplu în cazul Algeriei, Belgiei, Braziliei, Franței (înregistrarea francezilor care trăiesc în afara teritoriului Franței), Georgia (înregistrarea consulară a populației), Italiei, Letoniei, Marocului și Regatului Unit, misiunile diplomatice și birourile consulare din străinătate țin evidența cu

cetățenii care trăiesc permanent pe teritoriul asupra căruia acestea au jurisdicție.

36. În Norvegia, din contră, autoritățile municipale sunt cele care țin evidența rezidenților din străinătate. Un sistem similar există și în Olanda, unde municipalitatea orașului Haga deține o astfel de listă. În Suedia, administrația financiară este cea care ține evidența acestor cetățeni.

37. Totuși, acest lucru nu împiedică aceste state, sau altele, de a cere înregistrarea cetățenilor cu drept de vot din străinătate în registrul electoral. Cerințele de înregistrare variază de la o țară la alta.

- În Belgia, de exemplu, cetățenii trebuie înregistrați în registrul populației ținut de misiunile diplomatice. Nu este făcută nicio distincție între "cetățean rezident" sau „temporar” în străinătate.
- În Bosnia-Herțegovina, cetățeanul aflat temporar în străinătate trebuie să fie înscris în registrul populației localității sale de origine.
- Brazilia cere cetățenilor rezidenți în străinătate să se înregistreze pe lista electorală la misiunile diplomatice, indiferent de durata șederii lor.
- În Coreea, cetățenii rezidenți în străinătate sau care se află temporar în afara țării, sunt înregistrați în registrul populației.
- Cetățenii rezidenți în Ungaria, dar care se află temporar afară din țară, sunt înregistrați în registrul populației la un birou consular, cu condiția ca totuși țara în care este localizat biroul, să nu se opună scrutinului.
- În Letonia, cetățenii rezidenți aflați în străinătate sau care se află temporar în afara țării pot vota sub condiția ca aceștia să fie înregistrați în registrul populației la un birou consular.
- Mexicul cere cetățenilor săi, rezidenți în străinătate sau care se află temporar în afara țării, să dețină o carte de alegător emisă acestora, în nume personal, numai în Mexic.
- Pe de altă parte, România, de exemplu, nu are o dispoziție legală de înregistrare prealabilă votării. Această situație există și în Estonia, dacă persoana votează la o misiune diplomatică sau la un birou consular. Însă, trebuie realizată o cerere pentru a putea vota prin corespondență. În Rusia, nu este necesară o cerere scrisă, putând fi realizată o cerere verbală la secția de votare competentă.
- Norvegia este chiar mai deschisă către votul cetățenilor săi aflați în străinătate, prin faptul că îi menține timp de zece ani pe lista electorală a autorității locale la care au fost

înregistrați înainte de a părăsi țara; odată ce aceea perioadă a expirat, trebuie depusă o cerere la comisia electorală.

38. Cât privește termenul limită pentru cererea de înregistrare, acesta poate varia de la 180 de zile până la 3 zile înainte de alegeri. Diferențele sunt considerabile, dar pot fi totuși justificate, din motive administrative privind modalitățile de vot.

39. De exemplu, în Belgia, este trimis un formular între prima zi a celei de-a opta luni și cea de-a cincisprezecea zi a celei de-a cincea luni, înainte de alegeri și trebuie returnat de către cetățenii în cauză, în prima zi a celei de-a patra luni înainte de alegeri, cel târziu. În cazul Braziliei, cetățenii trebuie să se înregistreze cu 180 de zile înainte de ziua alegerilor. În Republica Coreea, perioada de înregistrare este între 150 și 60 de zile înainte de alegeri. În Republica Cehă, votanții se pot înregistra cu 60 de zile înainte de alegeri. În Olanda, perioada corespunzătoare este de șase săptămâni, în Finlanda 46 de zile, în Estonia 30 de zile, în Spania 25 de zile, în Germania și Georgia 21 de zile și în Ungaria 16 zile. În Polonia, totuși, perioada este de numai 3 zile. În cazurile în care perioadele sunt lungi, acestea sunt reduse în cazul alegerilor anticipate: de exemplu, legea belgiană stipulează că, acolo unde este cazul, toate operațiunile de înregistrare trebuie încheiate înainte de cea de-a cincisprezecea zi care precedă data alegerilor.

40. Forma cererii poate varia, de asemenea, foarte mult. Poate avea formă imprimată sau forma unei scrisori sau chiar a unei declarații verbale.

41. Cererea trebuie realizată în scris în Germania, Islanda, Mexic (scrisoare recomandată), Olanda. În cazul Belgiei, Spaniei și Danemarcei, trebuie completat un formular. În Luxemburg, cererea poate fi scrisă liber, pe hârtie, sau completat un formular. În cazul Ungariei, aceasta trebuie realizată personal sau de către o persoană delegată în acest scop sau prin serviciul de corespondență recomandat. În Malta, cererea necesită o declarație sub jurământ, în timp ce în cazul Poloniei, cererea poate fi realizată în scris, prin telefon, fax sau telex.

42. În numeroase țări cererea trebuie trimisă misiunilor diplomatice sau consulare. De exemplu, acesta este cazul următoarelor state: Austria, Belgia, Brazilia, Republica Cehă, Franța, Georgia, Italia, Letonia, Olanda, Polonia, Portugalia, Rusia, Serbia, Spania, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Ucraina și Regatul Unit.

43. Cererea trebuie depusă la autoritățile locale în Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Danemarca, Germania, Ungaria, Luxemburg și Elveția.

44. În fine, în anumite state, cererea trebuie trimisă autorităților naționale. În Islanda, registrul național de grefă înregistrează cererile; în timp ce în Mexic acest lucru este realizat de către Institutul federal electoral. În Norvegia, cererile sunt trimise Comisiei electorale, iar în Slovenia, Comisiei electorale republicane.

45. Etapa următoare organizării votului în străinătate este redactarea propriu-zisă a listelor electorale, care este îndeplinită, de obicei, pe baza cererilor cetățenilor aflați în străinătate. În cele mai multe dintre cazuri, aceleași autorități care au înregistrat cererile sunt responsabile de îndeplinirea acestei sarcini.

46. De exemplu, în cazul Republicii Belarus, șefii misiunilor consulare înființează secțiile de votare în conformitate cu procedura stabilită de către comisia centrală. De asemenea, aceștia sunt responsabili pentru stabilirea listei electorale consulare.

47. În cazul Belgiei, fiecare misiune diplomatică sau consulară trimite formularele returnate de cetățeni, autorității locale desemnate de către cetățean prin serviciul guvernului federal, responsabil de afaceri externe. La primire, autoritatea locală introduce datele cetățeanului pe lista electorală și indică metoda de vot aleasă.

48. În Brazilia, toate procedurile de vot și de înregistrare sunt în responsabilitatea misiunii diplomatice, care stabilește listele votanților înregistrați pentru fiecare tur de alegeri și le trimite Ministerului Afacerilor Externe. Un judecător electoral din partea Primei Zone a Districtului federal aprobă noua listă electorală și o anulează pe cea anterioară.

49. Listele electorale sunt ținute de misiunile diplomatice în cazul Republicii Cehe (sub supravegherea Ministerului Afacerilor Externe), Franței, Georgiei (sub supravegherea Comisiei electorale centrale), Kîrgîzstanului, Letoniei, Lituaniei, Marocului, Poloniei (sub supravegherea Ministerului Afacerilor Externe), Portugaliei și Regatului Unit.

50. În Danemarca, listele electorale sunt ținute de municipalități, chiar și pentru cetățenii care sunt rezidenți în străinătate. De asemenea, în Ungaria, birourile electorale locale sunt cele care stabilesc lista electorală consulară și înaintează conținutul acesteia biroului electoral național. În Liechtenstein, cetățenii în cauză rămân pe lista pe care erau înregistrați înainte de a părăsi țara. În Luxemburg, Consiliul primarului și al consilierilor localității în cauză ține și supraveghează lista electorală pentru cetățenii care sunt rezidenți în străinătate. Responsabilitatea pentru redactarea listelor electorale consulare revine biroului electoral local sau serviciului care se ocupă cu alegerile, în cazul Serbiei, Elveției și a Ucrainei.

51. Pe baza registrului populației, în Finlanda, Ministerul Afacerilor Externe, care este responsabil cu organizarea votării în străinătate, stabilește lista electorală. În Islanda, aceasta este realizată de către registrul național, care, de asemenea, este o autoritate națională. În Italia, guvernul redactează listele electorale consulare din fiecare țară, pe baza registrului populației. În Mexic, Institutul electoral federal ține registrul votanților din străinătate și radiază temporar cetățenii din lista electorală a circumscripției naționale, la momentul introducerii lor în acel registru. În Rusia, Ministerul Afacerilor Externe trimite Comisiei electorale

centrale listele electorale consulare realizate de misiunile rusești din străinătate.

52. Anumite țări stabilesc o distincție a procedurii de înregistrare între cetățenii aflați temporar în afara țării și cetățenii rezidenți în străinătate. În cazul Croației, de exemplu, lista electorală este ținută la Zagreb pentru cetățenii rezidenți în străinătate, în timp ce pentru cetățenii aflați temporar în străinătate este ținută de misiunile diplomatice sau de birourile consulare. În Spania, cetățenii rezidenți în străinătate se înregistrează la delegația provincială a biroului electoral, în timp ce cetățenii aflați temporar în afara țării trebuie să se înregistreze la misiunile diplomatice.

## V. Alegerile efective

53. Situația variază foarte mult de la un stat la altul.

54. Cetățenii din străinătate au voie să voteze la toate alegerile, în următoarele cinci state: Austria, Bosnia și Herțegovina, Danemarca, Islanda și Norvegia. În Irlanda și Israel, numai personalul diplomatic și militar poate vota la toate alegerile; în Germania, cetățenii aflați temporar în afara țării pot vota la toate alegerile.

55. Pentru restul, este relevant tabelul de mai jos:

Prezidențiale	Parlamentare	Referendum	Europene	Locale
Algeria	Algeria	Algeria		Algeria
	Germania		Germania	
Azerbaidjan		Azerbaidjan		
Belarus	Belarus	Belarus		Belarus
	Belgia		Belgia	
Brazilia		Brazilia		
Bulgaria	Bulgaria			
Coreea	Coreea			
Croația	Croația	Croația	(Croația)	
	Spania	Spania		Spania
	Estonia	Estonia		
Finlanda	Finlanda			Finlanda
Franța	Franța	Franța	Franța	
Georgia	Georgia			

	Ungaria	Ungaria	Ungaria	
	Italia	Italia		
Kârgâzstan	Kârgâzstan	Kârgâzstan		
	Letonia	Letonia		
	Liechtenstein	Liechtenstein		Liechtenstein
	Lituania	Lituania	Lituania	Lituania
	Luxemburg	Luxemburg	Luxemburg	
		Maroc		
Mexic				
Moldova	Moldova	Moldova		Moldova
	Monaco			
	Olanda		Olanda	
Peru	Peru	Peru		
Polonia	Polonia	Polonia		
Portugalia	Portugalia	Portugalia	Portugalia	
Ex-Iugoslavia	Ex-Iugoslavia			
	Cehia			
România	România	România	România	
	Regatul Unit			
Rusia	Rusia	Rusia		
Serbia	Serbia			
	Suedia	Suedia	Suedia	Suedia
	Slovacia			
Slovenia	Slovenia	Slovenia		
	Elveția	Elveția		Elveția
Tunisia		Tunisia		
Ucraina	Ucraina	Ucraina		

## **VI. Metodele de votare**

56. În țările studiate, există cinci modalități diferite de desfășurare a alegerilor. În cele mai multe cazuri, cetățenii care trăiesc în străinătate pot vota direct, fie prin corespondență. Este posibil, de asemenea, în anumite cazuri, votul prin reprezentare, anticipat sau electronic.

57. În cazul a șaisprezece țări studiate (Brazilia, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Georgia, Ungaria, Islanda, Republica Coreea, Moldova, Muntenegru, Maroc, Polonia, România, Rusia, Serbia și Ucraina), cetățenii rezidenți în străinătate pot vota numai personal. Votul personal este o metodă posibilă în alte cincisprezece țări studiate (Algeria, Belarus, Belgia, Bosnia și Herțegovina, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Letonia, Lituania, Norvegia, Portugalia, Slovenia și Suedia). În toate aceste cazuri, votarea are loc la reprezentanțele, misiunile diplomatice sau consulatele țărilor în cauză.

58. Cetățenii a 21 de țări pot vota prin corespondență. Printre aceste țări 9 prevăd numai această metodă de vot pentru rezidenții lor din străinătate și anume: Austria, Germania, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburg, Mexic, Slovacia și Spania, pe când în 12, aceasta este doar o metodă posibilă (Belgia, Bosnia și Herțegovina, Estonia, Kîrgîzstan, Letonia, Lituania – pentru cetățenii aflați în afara țării -, Olanda și Portugalia – în cazul alegerilor parlamentare -, Slovenia, Suedia, Elveția și Regatul Unit.

59. Există prevederi pentru votul prin reprezentare în următoarele state: Algeria, Belgia, Franța, Monaco, Olanda, Suedia și Regatul Unit.

60. Votul anticipat – care este avantajos în special pentru oamenii aflați pentru o scurtă perioadă de ședere în străinătate, în ziua alegerilor – există, de asemenea, în opt țări, cu limite de timp variate: în Belarus este posibil cu cinci zile înainte de alegeri, în Danemarca cu trei luni în avans și în Finlanda cu de la 5 până la 8 zile în avans. Această metodă de vot este prevăzută în Kîrgîzstan, Lituania, Norvegia iar în Andora, și Malta este singura metodă disponibilă pentru cei aflați în afara țării.

61. În final, votarea electronică este permisă în două țări (Estonia și Olanda – unde, totuși, nu există prevederi pentru votarea pe internet), cât și în Elveția, care testează *e-votarea* drept o nouă metodă de vot.

## **VII. Votul în străinătate: analizarea argumentelor**

### **A. În favoarea votului în străinătate**

62. Următoarele argumente pot fi folosite în favoarea votului în străinătate.

63. Recunoașterea legală a cetățenilor este bazată pe principiul „naționalității”. Prin urmare, cetățenii unei țări se bucură, în principiu, de toate drepturile civile recunoscute în acea țară.

64. Principiul de „vot în străinătate” permite cetățenilor, care trăiesc în afara țării lor de origine să continue „la distanță” participarea la viața politică a țării lor. Anumite țări, chiar aleg membri ai parlamentului pentru a reprezenta cetățenii care trăiesc în afara țării (Croatia, Franța, Italia, Portugalia, România, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”).

65. Votul în afara țării garantează egalitatea între cetățenii care trăiesc în țară și în afara acesteia.

66. Asigură cetățenilor menținerea legăturii cu țara lor de origine și le sporește sentimentul de apartenență la o națiune ai cărei membri sunt, indiferent de circumstanțele geografice, economice sau politice.

67. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cazul menționat anterior privind Grecia, nu a solicitat acordarea dreptului de vot rezidenților în general. A arătat, totuși, că articolul 3 al protocolului 1 adițional ar putea solicita aceasta în anumite cazuri.

68. În final, în statele membre ale Uniunii Europene, ca urmare a aplicării principiului privind libera circulație a persoanelor, luând în considerare numărul tot mai mare de cetățeni care se folosesc de această libertate, este necesară găsirea unei soluții pentru a asigura participarea acestor cetățeni la viața politică a țării lor de origine, drept consecință a mobilității lor.

## **B. Restricții posibile și modalități de operare**

69. În conformitate cu jurisprudența tradițională a Curții Europene a Drepturilor Omului citată mai sus, excluderea dreptului de participare la vot a cetățenilor nerezidenți poate fi justificată de următoarele argumente:

- presupunerea că un cetățean nerezident este mai puțin interesat, în mod direct sau continuu și are mai puține cunoștințe despre problemele cotidiene ale țării sale – ceea ce poate fi denumită ca o legătură” slabă” cu țara de origine;
- disfuncționalitățile și câteodată inoportunitatea (în unele cazuri, imposibilitatea) candidaților la alegerile parlamentare de a prezenta diferite probleme electorale cetățenilor stabiliți în străinătate, astfel încât să asigure libera exprimare a opiniei;
- influența cetățenilor rezidenți pe teritoriul național asupra selectării candidaților și formulării programului lor electoral;
- corelarea existentă între dreptul de vot al unei persoane la alegerile parlamentare și faptul de a fi direct afectat de actele organelor politice astfel alese<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> CEDO 19 octombrie 2004, *Melnichenko v. Ucraina*, nr. 17707/02, hotărârea din 19 octombrie 2004, alineat 56; *Hilbe v. Liechtenstein* (dec), nr. 31981/96, CEDO 1999-VI.

70. În cazul statelor ai căror cetățeni trăiesc în afara țării în număr mare, în măsura în care voturile lor ar putea, în mod apreciabil, influența rezultatul alegerilor, se dovedește a fi potrivită asigurarea unei reprezentări parlamentare pentru cetățenii rezidenți în străinătate printr-un număr prestabilit de membri ai parlamentului aleși. O astfel de soluție a fost adoptată, de exemplu în: Franța (în Senat, 12 senatori reprezintă cetățenii francezi care trăiesc în afara țării), Italia (12 deputați și 4 senatori reprezintă cetățenii italieni din străinătate, totuși, acești cetățeni pot alege între a se înscrie într-o circumscripție din țară sau în circumscripția italienilor de peste hotare); și Portugalia: (cetățenii portughezi care trăiesc în străinătate au 4 membri în parlament).

71. Dat fiind faptul că, cel puțin în cazul alegerilor naționale, este excepțional pentru naționali străini să aibă drept de vot la locul de reședință, cetățenii care sunt rezidenți în afara țării riscă să nu poată vota nicăieri dacă nu au drept de vot în țara de origine. Refuzându-le acel drept este echivalent cu derogarea de la dreptul de a vota. O soluție conformă cu principiul proporționalității ar trebui să fie găsită prin introducerea unor restricții privind dreptul de vot al cetățenilor rezidenți în străinătate.

72. Restricțiile de natură formală sau legate de procedura de votare permit excluderea persoanelor fără legături cu țara de origine - care, probabil, nu și-ar exercita dreptul de vot. Simplul fapt de a cere înregistrarea pe o listă electorală, de obicei pentru o perioadă limitată, implică deja un demers din partea potențialului alegător.

73. Ne putem întreba dacă, în loc de a exclude total cetățenii rezidenți în străinătate, nu ar fi preferabilă restricționarea dreptului de vot al celor care au trăit în țară pentru o anumită perioadă și de a stabili o limită asupra perioadei pentru care ar putea menține dreptul de a vota după părăsirea țării. Dar situația diferă dacă ne referim la alegerile locale sau naționale. Aceste puncte diverse vor fi acum luate în considerare, în detaliu, în cele ce urmează.

74. Restricțiile formale privind exercitarea dreptului de vot al cetățenilor care trăiesc în străinătate nu pun probleme. Acestea includ:

- înregistrarea pe o listă electorală consulară;
- necesitatea unei cereri scrise;
- înregistrarea în registrul localității de origine;
- prezentarea unei cărți de alegător personală;
- prezentarea unui pașaport sau a unei cărți de rezident.

75. Dificultățile practice pot, fi privite de asemenea ca argumente împotriva votului cetățenilor aflați în străinătate. Ele sunt de două feluri: dificultăți de organizare, de exemplu în stabilirea listelor electorale, distribuirea materialului electoral sau numărătoarea voturilor; și dificultăți în a garanta că procesul electoral este condus în mod corespunzător când sunt folosite metodele votului la distanță (votul prin corespondență, votul

prin reprezentare, votul electronic). Ambele tipuri de dificultăți pot fi evitate prin restricționarea procedurii de vot la ambasade sau consulate (sau, dacă este posibil la un număr de secții de votare special desemnate). Trebuie avut în vedere, totuși, în acest caz, că universalitatea sufragiului nu va putea fi în totalitate garantată deoarece puțini alegători vor putea să voteze în realitate.

76. Natura legăturii cu țara de origine poate justifica diferențieri în exercitarea dreptului de vot dintre cetățenii rezidenți în afara țării: astfel, o legislație națională poate prevedea un sistem de reprezentare specific pentru acei cetățeni care nu mai rezidă temporar ci în mod permanent în străinătate. Pentru a se asigura că acest criteriu este clar definit, ar fi de preferat să se menționeze perioada de absență după care dreptul de vot se pierde. Perioada de ședere „temporară” în străinătate ar trebui să fie subiectul unor criterii specifice. După o anumită perioadă de absență, ar fi preferabil ca situația să fie reexaminată, în loc să fie stabilită o prevedere pentru ca dreptul de a vota să fie pierdut.

## **C. Specificitatea diferitelor tipuri de alegeri**

### **1. Alegeri politice naționale**

77. În ceea ce privește interesul cetățenilor rezidenți din străinătate pentru alegerile naționale, mărimea circumscripțiilor în care voturile acestora sunt contabilizate, pot face, de asemenea, obiectul analizei. Când aceste alegeri au loc într-o singură circumscripție electorală sau în unele relativ mari, votul cetățenilor rezidenți în străinătate joacă un rol minor. În plus, se poate nota că cetățenii rezidenți în străinătate, în general, nu sunt motivați pentru a îndeplini formalitățile prealabile (de exemplu, înregistrarea) iar persoanele stabile pe termen lung în afara țării de origine nu sunt motivate în a exercita, de fapt, dreptul de vot.

78. În cazul circumscripțiilor electorale mai mici, există posibilitatea ca rezultatul alegerii unui candidat pentru o circumscripție să fie influențat de votul cetățenilor din străinătate care au ales (liber) să voteze în acea circumscripție. Problema deschiderii dreptului de a vota la alegerile parlamentare poate fi stabilită în două feluri:

79. Prima posibilitate este aceea a participării la alegerea membrilor parlamentului (sau a senatorilor când sunt aleși prin sufragiu universal direct, așa cum este în Italia) în circumscripții ordinare. Problema aici este de a alege circumscripția arondată: ar trebui ca alegătorii expatriați să aibă dreptul de a alege circumscripția în care să fie incluși? Ar exista atunci un posibil risc de manevre politice oportuniste în ceea ce privește alegerea unei circumscripții?

80. Ar fi de preferat, prin urmare, stabilirea unor limite și realizarea unor legături juridice (locul nașterii, vechiul domiciliu, deținerea unei proprietăți, plata taxelor etc.). Ar trebui să existe o cotă în fiecare circumscripție?

81. Austria , Finlanda, Ungaria reprezintă exemple de țări în care voturile sunt numărate în localitatea de origine.

82. În anumite state, o circumscripție electorală centrală, aceea a capitalei, primește voturile din partea persoanelor stabilite în străinătate; în Georgia, aceste voturi sunt numărate în circumscripția din Tbilisi, în Letonia, voturile sunt numărate în circumscripția din Riga pentru alegerile parlamentare, în Lituania, circumscripția din Vilnius, în Moldova, circumscripția din Chișinău, în Polonia, circumscripția din Varșovia Centrală.

83. A doua posibilitate este de a alege reprezentanți specifici ai cetățenilor rezidenți în străinătate, eventual persoane instalate în străinătate, cum va fi cazul Franței pentru senatori și deputați începând cu 2012 (în 11 circumscripții uninominale). În Croația există o circumscripție electorală a cetățenilor croați aflați străinătate, în Italia, o circumscripție electorală a cetățenilor italieni din străinătate, în Portugalia există două circumscripții electorale pentru cetățenii portughezi din străinătate (în Europa și în afara Europei), în fosta Republică Iugoslavă există trei.

84. Problema rezidă în „definirea colegiului electoral”. Proporția mandatelor în raport cu numărul de alegători din străinătate ar trebui să fie echivalentă cu proporția alegătorilor din țară; importanța problemei depinde de tipul de alegeri în cauză și de sistemul electoral al statului în cauză.

## **2. Alegeri locale**

85. În circumscripțiile electorale cu o populație redusă (de exemplu: micile comune), alegerile sunt câteodată decise printr-o diferență minoră a voturilor, iar un singur vot poate fi decisiv. De aceea, se pune problema dacă participarea cetățenilor aflați în afara țării la alegerile locale, care ar modifica majoritatea, ar trebui permisă.

86. Totuși, putem susține că dacă alegătorii sunt înregistrați în localitatea de origine și mai ales dacă plătesc taxe acolo deoarece dețin proprietăți, drepturile lor sunt legitime și ar trebui concepute având în vedere „globalitatea” și „continuitatea” de drept. Cum este posibil să respecti aceste drepturi individuale și să limitezi fraudă și manipularea?

87. Dacă cetățenilor stabiliți în străinătate le este permis să voteze la alegerile locale, alegerea locului în care votează ar trebui reglementată prin determinarea unui criteriu de arondare (locul nașterii, fostă reședință, proprietate imobiliară).

88. Totuși, extinderea dreptului cetățenilor străini de a vota la alegerile locale, în special în Uniunea Europeană (Articolul 20.2.b din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene) poate conduce la posibilitatea de a vota în două locuri (țara de origine și țara de rezidență). O astfel de situație trebuie evitată.

89. Pe scurt, este, de obicei, mai ușor să menții legături cu țara decât cu o localitate, de exemplu. Prin urmare, sporirea restricțiilor asupra

dreptului de vot pe plan local sau regional. Dreptul de vot al expatriaților la acest nivel rămâne excepția și nu poate fi stabilit pe baza unor norme europene.

### **3. Alegerile europene**

90. Chiar dacă tratatele recunosc dreptul fiecărui cetățean european de a vota, fie în țara lor de rezidență, fie în țara a cărei naționalitate o păstrează, listele cu alegători ar trebui păstrate cu grijă în toate cele 27 de state membre pentru a preveni votul dublu, ceea ce ar constitui o ruptură a egalității privind votul universal.

## **VIII. Concluzii**

91. Practicile naționale privind dreptul de vot al cetățenilor care trăiesc în afara țării și exercitarea lui sunt departe de a fi uniforme în Europa.

92. Cu toate acestea, evoluția legislațiilor, cum ar fi hotărârea luată recent de Curtea Europeană a Drepturilor Omului privind Grecia, care nu este încă definitivă, arată o tendință favorabilă exprimării dreptului de a vota al cetățenilor în străinătate, cel puțin în cazul alegerilor naționale, fiind vorba despre cetățenii care au menținut legături cu țara de origine.

93. Acest lucru este adevărat cel puțin pentru persoanele care sunt plecate temporar în afara țării. Dar definițiile naturii temporare a unei șederi în străinătate variază considerabil și dacă acest criteriu va fi adoptat, ar trebui clarificat.

94. Anumite distincții ar trebui, de asemenea, făcute în conformitate cu tipurile de alegeri. Alegerile naționale cu o circumscripție unică sunt cele mai ușor de realizat pentru cetățenii din străinătate în timp ce alegerile locale sunt în general indisponibile pentru ei, în special din cauza legăturilor slabe cu politica locală.

95. Proporția cetățenilor din străinătate poate, de asemenea, să aibă variații considerabile de la o țară la alta. Când sunt în număr mare, impactul asupra rezultatului alegerilor poate fi decisiv, ceea ce poate justifica implementarea unor măsuri speciale.

96. Este perfect legitimă solicitarea alegătorilor stabiliți în afara țării de a se înregistra pentru a putea vota, chiar dacă înregistrarea este automată pentru rezidenți.

97. Obligativitatea de a vota într-o ambasadă sau consultat poate, în practică, să limiteze sever dreptul de a vota al cetățenilor care trăiesc în afara țării. Restricția poate fi justificată în temeiul că alte modalități de vot (prin corespondență, prin reprezentare, electronic) nu sunt întotdeauna sigure și de încredere<sup>9</sup>.

98. Pentru a rezuma, dacă refuzul dreptului de a vota al cetățenilor din afara țării sau stabilirea unor limite ale acestui drept constituie o restricție

---

<sup>9</sup> Cu privire la acest aspect, VEZI Codul de bună conduită în chestiuni electorale (CDL-AD(2002) 023rev), I.3.2.

a principiului privind votul universal, Comisia nu consideră că, în acest moment, principiile patrimoniului electoral european necesită impun introducerea unui asemenea drept.

99. Chiar dacă introducerea dreptului de vot al cetățenilor care trăiesc în afara țării nu este cerut de principiile patrimoniului electoral european, Comisia europeană pentru democrație prin drept propune ca statele membre, ținând cont de mobilitatea europeană a cetățenilor, și în conformitate cu situația particulară a anumitor state, să adopte o abordare pozitivă față de dreptul de vot al cetățenilor care trăiesc în afara țării, deoarece acest drept favorizează extinderea cetățeniei naționale și europene.