

**Asociația Globală a Studenților și Tinerilor Profesioniști Români
(GRSP Society)**

**Votul românilor din străinătate, votul în persoană și proceduri
alternative**

Laura Bretea & Noemi Salanțiu

Octombrie 2010

Cuprins

Introducere	3
I. Ce înseamnă votul din străinătate	4
I.1. Dezvoltarea cadrului legal actual	5
I.2. Participarea la vot: tendințe.....	7
I.3. Implementarea votului din străinătate	10
II. Înregistrarea alegătorilor din străinătate – constituirea Registrului electoral	12
II.1. Ce este un Registru electoral? Cadrul legal actual în România	12
II.2. Etapele înregistrării	12
II.3. Studii de caz.....	13
II.4. Inițiative legislative	14
II.5. Recomandări pentru îmbunătățirea Registrului electoral.....	15
III. Votul prin corespondență	17
III.1. Ce este?	17
III.2. Etapele votării prin corespondență – detalii tehnice	17
III.3. Studii de caz	19
III.4. Inițiative legislative privind votul prin corespondență	21
III.5. Avantaje și dezavantaje.....	24
III.6. Costurile	26
IV. Votul electronic la distanță.....	27
IV.1. Ce este?	27
IV.2. Etapele votului electronic la distanță	28
IV.2. Studii de caz	31
IV.3. Avantaje, dezavantaje, și riscuri.....	36
IV.4. Inițiative legislative	38
IV.5. Costurile	38
V. Votul în persoană în cadrul misiunilor diplomatice	41
V.1. Ce este votul în persoană.....	41
V.2. Cadrul legal și situația actuală în România	41
V.3. Avantaje și dezavantaje	43
V.4. Cum se poate îmbunătăți această procedură.....	44
VI. Concluzii	46
Bibliografie	48

Introducere

Votul românilor din străinătate este un subiect ce revine periodic în actualitate în preajma alegerilor. Inițial prezentă la rubrica de evenimente diverse ale știrilor din seara alegerilor, problema a ajuns să se identifice în timp cu imaginile alegătorilor ce își așteaptă rândul ore în șir la consulatele din Italia, Spania sau Franța. Recent, numărul voturilor din străinătate a modificat rezultatul turului al doilea al alegerilor prezidențiale din 2009, fapt ce a readus în prim-plan potențialul electoral al acestei categorii de votanți.

Cu toate că votul din străinătate este redus deseori la numărul de buletine de vot în favoarea unui candidat sau altuia, subiectul este mai important decât considerațiile partizanale. Constituția României garantează dreptul de vot al tuturor cetățenilor români, indiferent de locul în care se află în ziua alegerilor, însă, practic, din cauza limitărilor instituționale și logistice o proporție importantă a cetățenilor români este privată de dreptul de vot. Cetățenii care sunt cei mai afectați de obstacolele logistice sunt românii care se află în ziua alegerilor la mare distanță de o secție de votare: românii din străinătate.

Numărul românilor aflați temporar sau permanent în străinătate s-a multiplicat în ultimii douăzeci de ani, ajungând la mai mult de două milioane de imigranți care trăiesc în principal în Uniunea Europeană¹. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) apreciază, în ultimul său raport privind migrația, că numărul românilor aflați în statele membre se situează între 2.5 și 2.7 milioane². Deși aproximativ 15% din cetățenii României trăiesc peste hotare³, voturile lor au reprezentat numai 1.39% dintre cele exprimate la al doilea tur al alegerilor prezidențiale din 2009⁴.

Factorii care influențează prezența redusă la vot a românilor din străinătate sunt de natură administrativă, instituțională, politică și financiară. În primul rând este vorba de distanța mare de parcurs până la o secție de votare, apoi de lipsa informării și a interesului pentru alegeri și în cele din urmă de organizarea deficitară a procesului. Dacă nu se poate face nimic în privința apatiei alegătorilor din străinătate, rezolvarea problemelor administrative și logistice ține de voința politică a autorităților românești.

¹ Conform publicației Eurostat *Population and Social Conditions 2010*, online la http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF

² Raportul este disponibil la http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_33931_45616875_1_1_1_1,00.html [accesat în 1 octombrie 2010]

³ Fundația Soros Romania, *Reprezentarea diasporii și votul românilor din străinătate*, 2009, p.6

⁴ Biroul Electoral Central, 2009.

După cele două referendumuri din 2009, legiuitorul trebuie să modifice legislația electorală, iar Societatea Globală a Studenților și Tinerilor Profesioniști Români dorește să profite de dezbaterile inerente pentru a promova stimularea votului din străinătate. Prezentul studiu examinează posibilitățile de facilitare a votului din străinătate urmărind teoria și exemple practice, formulând recomandări adaptate contextului românesc.

Prima parte prezintă evoluția votului din străinătate și cum a influențat imigrația masivă modificarea cadrului legislativ până la forma din prezent. Partea a doua tratează problema spinoasă a înregistrării alegătorilor care se află în străinătate în ziua alegerilor, trecând în revistă situația actuală și propunând îmbunătățiri. Următoarele părți explorează trei sisteme de vot care sunt implementate de alte state pentru votul în străinătate: votul prin corespondență, votul electronic la distanță și votul în persoană în misiunile diplomatice. Departe de a indica un sistem ideal, studiul pune în context românesc cele trei opțiuni atrăgând atenția asupra avantajelor și dezavantajelor fiecărui sistem. În partea a șasea studiul revine asupra caracteristicilor celor trei proceduri și enunță recomandări și posibile soluții pentru problemele indicate.

I. Ce înseamnă votul din străinătate

Votul din străinătate se află astăzi pe agenda politică a numeroase țări, cel mai des țări marcate de conflicte recente sau care se confruntă cu o imigrație economică intensivă și încearcă integrarea politică a diasporei. Problema este discutată și în state ce doresc pur și simplu să stimuleze votul cetățenilor rezidenți în străinătate, turiști sau oameni de afaceri care se află permanent sau temporar în afara granițelor. În 2007 votul în străinătate era permis de către 115 de țări și teritorii din lume, iar în 110 existau prevederi pentru organizarea sa⁵. Dintre statele Uniunii Europene numai Cipru, Grecia, Malta și Slovacia nu organizează votul din străinătate. Românii pot vota în străinătate începând cu anul 1990.

Dreptul de vot este recunoscut ca un drept inalienabil de către numeroase declarații internaționale ca Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948, Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Dacă aceste convenții nu tratează votul din străinătate, o serie de convenții internaționale subliniază însă importanța participării politice a migranților și recomandă statelor semnatare să faciliteze exercitarea

⁵ IDEA, *Voting from Abroad*, 2007, p. 15

acestor drepturi⁶. Votul din străinătate a devenit un subiect relevant în multe țări care sunt surse de migrație, ca în Mexic, Columbia, Indonezia.

Manualul Institutului Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA) *Voting from Abroad* definește votul din străinătate ca „prevederi și procedee care permit unor sau tuturor alegătorilor care se află temporar sau permanent în afara țării lor de origine să-și exercite drepturile de vot din afara teritoriului țării respective”,⁷. Votul din străinătate nu trebuie confundat cu *dreptul de vot al străinilor*, care se aplică spre exemplu în țările Uniunii Europene, unde cetățenii statelor membre UE pot vota în țările în care sunt rezidenți pentru alegerile locale sau alegerile pentru Parlamentul European. O altă confuzie ce trebuie evitată este legată de legile unor țări (spre exemplu Grecia) care permit cetățenilor stabiliți în străinătate să voteze dacă se întorc în ziua alegerilor în țara de origine.

Votul din străinătate nu este un concept ușor de înțeles și nici ușor de pus în practică. Dreptul de vot a fost multă vreme legat de rezidența într-o circumscripție electorală sau plata de impozite în colegiul electoral, însă votul din străinătate este permis tuturor cetățenilor, indiferent dacă plătesc impozite sau domiciliază pe teritoriul țării. Pe de altă parte, implementarea votului din străinătate este costisitoare și creează probleme tehnice și administrative care pot influența eficiența alegerilor⁸.

Multe țări trec însă peste aceste dificultăți pentru a implementa votul din străinătate. Numărul mare al migranților reprezintă uneori un segment semnificativ din populație, iar reprezentarea politică a acestora poate întări stabilitatea regimului și legitimitatea reprezentanților. Votul din străinătate este o modalitate pentru exprimarea atașamentului migranților față de țara de origine, un aspect important pentru țările care suferă în urma imigrației forței de muncă și a elitelor. Nu în ultimul rând, participarea politică a migranților poate crește calitatea procesului electoral, prin faptul că aduce în discuție teme și interese diverse ce promovează concurența între partide.

I.1. Dezvoltarea cadrului legal actual

Ca urmare a creșterii numărului cetățenilor români care trăiesc în afara granițelor românești, legiuitorul român a introdus în cadrul legal prevederi și asigurări că acei cetățeni se bucură de aceleași drepturi politice ca și cetățenii de pe teritoriul românesc. Astfel, Constituția

⁶ Ca de exemplu Convenția Internațională pentru Protecția Drepturilor tuturor Muncitorilor Migranți din 1990, care însă nu este semnată de România. Online la <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

⁷ Idem 8

⁸ Vezi Nohlen, D. „The legal framework and an overview of electoral legislation”, în IDEA 2007

României prevede că statul român are datoria de a sprijini „întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării”⁹. Un articol din legea electorală stipulează că „cetățenii români cu domiciliul în străinătate beneficiază de aceleași drepturi privind participarea la alegeri ca orice cetățean român”¹⁰. Cetățenii români aflați temporar sau permanent în străinătate pot vota la alegerile pentru parlament, alegerea președintelui, pentru Parlamentul European și în cadrul referendumurilor.

Constituțiile românești din 1866, 1923, 1938 și 1948 limitau votul la cetățenii care aveau rezidența în România. Acestea nu conțineau nici o prevedere referitoare la drepturile politice ale românilor din străinătate, care au fost menționate pentru prima oară în Constituția din 1991. Actul fundamental preciza clar că statul „sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării și acționează pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, cu respectarea legislației statului ai cărui cetățeni sunt.

Prima lege electorală românească din perioada postcomunistă conține prevederi pentru organizarea votului românilor din străinătate¹¹. Votarea putea fi organizată în secții de votare ce funcționau pe lângă ambasade, consulate, misiuni economice sau pe nave comerciale din străinătate. Numărul secțiilor de votare era de o secție pentru fiecare reprezentanță sau navă românească. Voturile se adaugau la sufragiile din circumscripția electorală București pentru votul în misiuni diplomatice și la circumscripția pe raza căreia era înscrisă nava pe care avea loc votarea¹².

În practică, votul în străinătate a fost organizat până în 2008 în mai puțin de 200 de secții de votare în străinătate. În țări ca Italia, Spania și orașe mari din Uniunea Europeană era prevăzută câte o secție de votare în fiecare reprezentanță diplomatică, cu dotări reduse în ceea ce privește personalul și materialele¹³. În aceste secții votau uneori și de trei ori mai mulți alegători decât în birourile de vot din România.

Legea electorală din 2008 introduce modificări importante privind desfășurarea votului în străinătate. În prezent alegătorii din străinătate sunt organizați într-o circumscripție

⁹ Art. 7 din Constituția României, Monitorul Oficial nr. 767/2003 (republicată). Online la <http://www.becparlamentare2008.ro/legislat/monitorul%20oficial%20nr.%20767-2003.pdf>

¹⁰ Art 3.3 din Legea pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, 2008, Online la <http://www.becparlamentare2008.ro/legislat/monitorul%20oficial%20nr.%20196-2008.pdf>

¹¹ Decret - lege Consiliul Provizoriu de Uniune Națională 92 din 14 martie 1990 alegerea Parlamentului și a Președintelui României. Online la http://m.camera-deputatilor.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?ida=130 și <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=romania&legislation=ro90>

¹² Art. 23, Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, online la: http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/373_2004.php

¹³ Un text scris de un alegător din Paris în 2007 <http://adrianbalan.wordpress.com/2007/05/20/votare-la-paris/>

electorală extra-teritorială (circumscripția 43). Românii rezidenți sau domiciliați în străinătate aleg patru deputați și doi senatori. De asemenea, noua lege a permis și organizarea alegerilor în mai multe secții de votare, ceea ce a crescut numărul secțiilor de votare din străinătate la 293 de secții de votare în decembrie 2009.

Pe de altă parte, legea a introdus o prevedere prohibitivă pentru românii aflați temporar în afara țării sau care nu au documente să demonstreze rezidența în străinătate. Aceștia nu pot vota la alegerile pentru parlament pentru că nu-și pot demonstra apartenența la circumscripția electorală 43. Legea îi afectează în special pe imigranții ilegali și pe cei care nu au nevoie de titlul de sejur al țării de rezidență¹⁴. O soluție pentru această problemă ar putea fi constituirea Registrului electoral, care va conține informații și despre alegătorii din străinătate.

I.2. Participarea la vot: tendințe

În perioada anilor '90, cei care votau în străinătate erau în principal membri ai personalului diplomatic sau români emigrați în perioada comunismului, pentru care votul era o reînnoire a relațiilor cu statul românesc. Alegerile din 2004 marchează începuturile participării politice a masei de imigranți economici din spațiul european. Cu fiecare scrutin prezidențial numărul alegătorilor din străinătate a cunoscut o creștere. Fenomenul poate fi observat în special în țările din Uniunea Europeană: de la 809 de alegători în 2000 în Spania numărul acestora a ajuns la 35.911 în 2009, iar de la 1.268 de alegători în 2000 în Italia numărul a ajuns la 42.676 de persoane în 2009. Această tendință ascendentă este explicată în parte de sporirea numărului de secții de votare din cele două țări: de la una și două secții de votare la 38 de secții în Spania, respectiv 55 în Italia, și demonstrează că îmbunătățirea condițiilor în care se desfășoară votul duce la creșterea prezenței la urne.

La al doilea tur de scrutin al alegerilor prezidențiale din 2009 numărul voturilor exprimate în străinătate este comparabil cu cel exprimat în județe de dimensiuni reduse (147.754 în străinătate, 110.000 în județul Tulcea, 143.815 în județul Satu Mare). Dacă însă comparăm prezența la vot a diasporei cu cea înregistrată în România se poate observa că cei care au votat în străinătate au reprezentat doar 1.39% dintre alegătorii care s-au prezentat la urne (147.754 dintr-un total de 10.620.116). Proporția este la fel de mică și în raport cu numărul românilor din străinătate. În cazul când rata prezenței la vot a diasporei ar atinge

¹⁴ Obținerea titlului de sejur este opțională în țările Uniunii Europene. Titlul de sejur înlesnește procedurile administrative însă nu este necesar spre exemplu, pentru cetățeanul care nu lucrează.

valori apropiate cu cea din România, votul din străinătate ar putea influența în mod semnificativ rezultatele alegerilor.

Pentru a estima numărul persoanelor cu drept de vot din străinătate, Toma Burean face un calcul plecând de la datele Institutului de Statistică și Biroului Electoral Central. Astfel, populația României în 2007 era, conform INS, de aproximativ 21,5 milioane de persoane. Conform BEC, populația cu drept de vot era de aproximativ 18,5 milioane. Prin implicație, 14,27% dintre românii din România nu aveau drept de vot¹⁵. Folosind acest procent pentru a calcula numărul alegătorilor din străinătate care au drept de vot, plecând de la cifra de aproximativ 2,7 milioane de români în străinătate, se ajunge la concluzia că aproximativ 2,3 milioane au drept de vot. Se calculează astfel o rată de participare de între 4 și 8% în străinătate la turul II al alegerilor prezidențiale din 2009, comparat cu 58,2% în România¹⁶. Aceste cifre arată în primul rând problema reprezentării românilor care se află în străinătate pe termen scurt sau definitiv.

Tabelul 1. Prezența la vot în străinătate: țările cu cele mai mari prezențe la vot, 2000-2009¹⁷

Alegeri	Prezența la vot	Proporția voturilor din fiecare țară și UE raportat la totalul de voturi din acel an										
		Bel ¹⁸	Can	Fr	Ger	Isr	It	Md	Sp	SUA	Ung	UE
2000 - Prezidențial I/Parlamentar	33,169	3%	6%	6%	5%	13%	4%	4%	2%	19%	10%	32%
2000 - Prezidențial II	16,331	2%	3%	6%	4%	19%	4%	6%	3%	9%	10%	33%
2004 - Prezidențial I/Parlamentar	40,869	3%	6%	6%	5%	4%	9%	7%	7%	13%	7%	54%
2004 - Prezidențial II	40,149	3%	8%	7%	4%	3%	10%	9%	7%	16%	2%	49%
2007 - Europarlamentar	22,557	4%	3%	6%	4%	2%	9%	10%	10%	8%	10%	57%
2007 - Referendum demitere	75,027	3%	5%	7%	4%	2%	13%	7%	19%	11%	1%	66%
2008 - Parlamentar	24,008	2%	2%	3%	2%	4%	16%	10%	26%	10%	3%	64%
2009 - Europarlamentar	14,330	7%	2%	8%	3%	1%	14%	10%	8%	5%	6%	61%
2009 - Prezidențial I/Referendum	95,068	3%	2%	5%	3%	1%	26%	9%	22%	6%	1%	76%
2009 - Prezidențial II	147,754	3%	2%	4%	3%	1%	29%	8%	24%	6%	1%	79%

În perioada 2000-2009, se produc schimbări majore în distribuția voturilor românilor din străinătate, reflectând noi tendințe de migrație. Dacă în 2000 o proporție de 38% din

¹⁵ Burean, T. „Political Participation by the Romanian Diaspora” în King R et alii, *Romania under Bănescu*, în curs de publicare în 2010. Text obținut prin bunăvoința autorului.

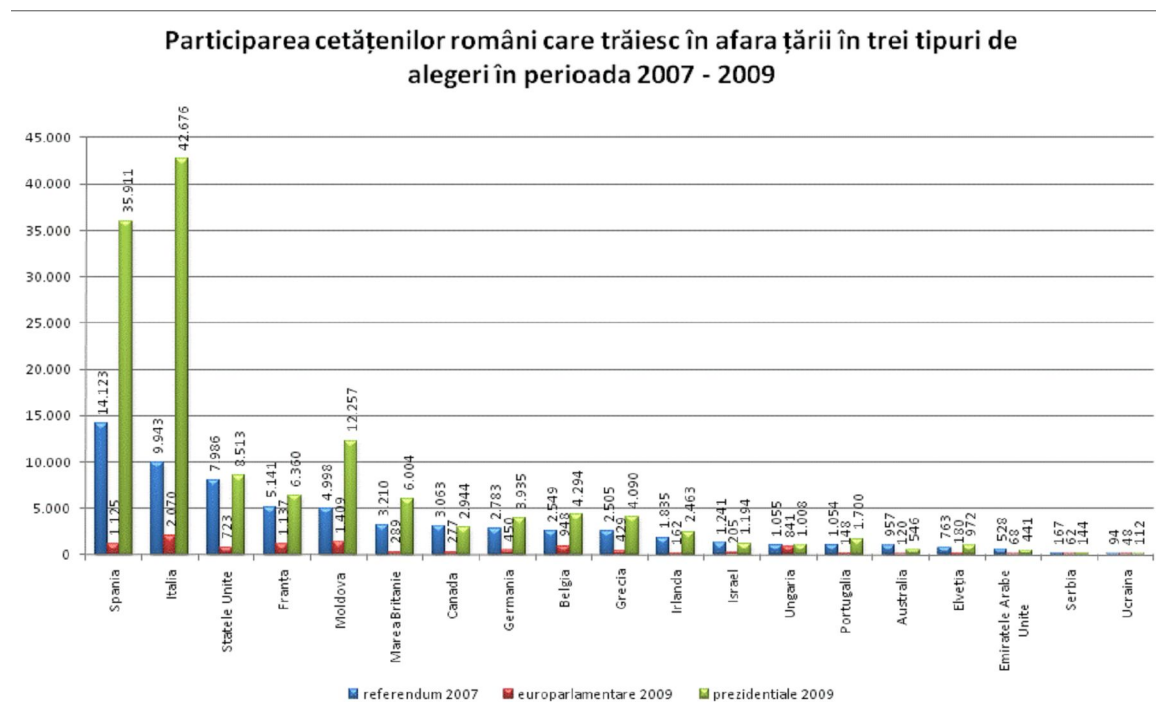
¹⁶ Biroul Electoral Central, 2009.

¹⁷ Tabelul a fost realizat coroborând cifre de la Biroul Electoral Central, Ministerul Afacerilor Externe.

¹⁸ Țările sunt: Belgia, Canada, Franța, Germania, Israel, Italia, Moldova, Spania, Statele Unite ale Americii și Ungaria.

voturile din străinătate provin din SUA, Canada, Israel și 32% din Uniunea Europeană, în 2009 numai 9% vor veni din primele trei țări și 79% din UE. Odată cu aderarea României la UE și obținerea dreptului la liberă circulație în spațiul său, votul în străinătate este legat de imigrația economică a românilor în spațiul Uniunii Europene.

Tabelul 2



Sursa: Buletinul informativ al Autorității Electorale Permanente¹⁹

Așa cum se observă din Tabelul 2, alegătorii din străinătate acordă o importanță diferită celor trei tipuri de alegeri, cei mai mulți fiind interesați de alegerile prezidențiale. În ceea ce privește alegerile parlamentare, măsura introdusă de legea electorală din 2008 care permitea votul doar cetățenilor care puteau demonstra apartenența la circumscripția străinătate a pus noi piedici românilor. Numărul participanților la alegerile parlamentare și la cele pentru Parlamentul European s-a redus dramatic: între 2004 în 2008, numărul de voturi în străinătate la alegerile parlamentare scade cu 40.2%, iar numărul de voturi la alegerile europarlamentare scade cu 36.5% din 2007 în 2009.

În această privință, Carlos Navarro atrage atenția asupra faptului că distincția între migrații oficiali și cei fără forme legale nu trebuie să altereze în vreun fel ideea permisivității

¹⁹ Buletin informativ numărul 6. Online la <http://www.roaep.ro/ro/section.php?id=27&l2=59>

votului extern și nici design-ul mecanismului de vot²⁰. Un sondaj realizat de CURS în 2008 arăta că o treime dintre românii aflați în vecinătatea Madridului sau Romei declarau că lucrează fără contract sau autorizație de muncă. Stabilirea unor reguli privind votul românilor din diasporă trebuie să țină seamă de aceste realități și să țintească spre acordarea dreptului de vot tuturor celor ce au cetățenie română.

I.3. Implementarea votului din străinătate

Pentru organizarea votului în străinătate se apelează la patru proceduri principale:

- votul prin procură.
- votul în persoană, în cadrul misiunilor diplomatice sau a altor secții din străinătate;
- votul prin corespondență;
- votul electronic la distanță.

Deși este o procedură democratică aplicată de mulți ani în țări ca Franța, Marea Britanie sau Suedia, votul prin procură nu a fost enunțat ca soluție pentru problema votului diasporei românești. Acest tip de vot presupune ca alegătorii care nu se pot deplasa la urne în ziua votării să poată delega o persoană să voteze în locul lor. Avantajul acestei proceduri este ușurința cu care poate fi implementată, cu costuri minime pentru administrații. În schimb, votul prin procură poate fi problematic din perspectiva teoriei democratice pentru că nu există nici o garanție că votul pus în urnă de cel mandatat reflectă voința alegătorului reprezentat. Cel mandatat ar putea profita de această ocazie pentru a obține un vot în plus și în acest fel să încalce principiul egalității sufragiului²¹. În plus, acest procedeu ar crește suspiciunile de cumpărare de voturi și fraudă, atât de prezente în debaterile pe teme electorale în România.

Unele țări au un sistem mixt de vot din străinătate, care combină unul sau mai multe procedee. Aceasta nu înseamnă neapărat că alegătorul poate alege procedura pe care o consideră cea mai convenabilă, ci că metode diferite sunt disponibile pentru alegătorii din străinătate în funcție de locul de rezidență și de canalele de votare existente în respectivele regiuni²². Votul prin corespondență este folosit în combinație cu votul în persoană pentru a reduce inconveniențele care ar putea apărea din utilizarea unei singure metode în materie de logistică, eficiență, transparență. Fără nici un dubiu, folosirea mai multor procedee de

²⁰ Navarro, C. "The political rights of migrant workers and external voting" în IDEA, 2007, pp.173-182.

²¹ Thompson, J., „The implementation of external voting” în IDEA 2007, p.114.

²² IDEA 2007, p. 22.

implementare a votului din străinătate înseamnă o mai bună acoperire a alegătorilor din străinătate.

Secțiunile următoare tratează votul prin corespondență și votul electronic la distanță, cele două sisteme de vot care sunt sprijinite de diferiți actori politici în România. Votul în persoană este tratat în secțiunea de recomandări pentru îmbunătățirea sistemului actual. Trebuie reamintit că nu există o procedură de vot ideală pentru cetățenii aflați în străinătate. Modalitățile care sunt convenabile pentru alegători pot afecta eficiența și transparența alegerilor, iar procedeele care nu presupun costuri mari pentru administrație nu favorizează participarea în străinătate. Însă pentru a implementa oricare dintre aceste propuneri, primul pas necesar este constituirea unui Registru electoral în care să se regăsească și cetățenii ce se află în străinătate.

Tabelul 3 – Avantaje și dezavantaje ale procedurilor de implementare a votului din străinătate

	Avantaje posibile	Dezavantaje posibile
Votul prin procură	<ul style="list-style-type: none"> • Cost adiționale reduse 	<ul style="list-style-type: none"> • Principiul egalității electorale nu este suficient garantat
Votul în misiuni diplomatice	<ul style="list-style-type: none"> • Transparență sporită a procedurilor electorale 	<ul style="list-style-type: none"> • Costuri financiare și organizaționale mai ridicate • Mulți alegători nu trăiesc în apropierea unei misiuni diplomatice
Votul prin corespondență	<ul style="list-style-type: none"> • Costuri financiare și organizaționale mai reduse • Poate fi folosit de către cei mai mulți electori 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparența procedurii de vot este problematică • Dependent de un serviciu poștal eficient
Votul electronic la distanță	<ul style="list-style-type: none"> • Rezultate imediate • Disponibil în lumea întreagă • Facilitează numărătoarea 	<ul style="list-style-type: none"> • Probleme de securitate • Costuri financiare mari de implementare

Sursa: IDEA 2007

II. Înregistrarea alegătorilor din străinătate – constituirea Registrului electoral

II.1. Ce este un Registru electoral? Cadrul legal actual în România

Legislația electorală prevede cine sunt cetățenii care au drept de vot, iar organismele electorale stabilesc procedurile pentru înregistrarea acestora și prevenirea fraudei. Aceste proceduri diferă de la o țară la alta și sunt descrise prin câteva exemple din secțiunea studii de caz. În unele țări, alegătorii din străinătate sunt înscriși pe o listă electorală națională sau pe listele electorale ale circumscripțiilor electorale corespunzătoare locului de domiciliu sau reședință. În unele cazuri registrele electorale se actualizează automat, în alte țări alegătorii trebuie să se înscrie la fiecare alegeri. Registrele sunt în cele mai multe cazuri documente publice, care pot fi consultate pentru a controla corectitudinea lor.

Articolul 22 al legii electorale stipulează că Registrul electoral al României „reprezintă o bază de date centralizată în care sunt înscriși toți cetățenii români, inclusiv cei cu domiciliul în străinătate, care au împlinit vârsta de 18 ani, cu drept de vot. Înregistrarea cetățenilor cu domiciliul în străinătate se va face pe baza evidenței existente la Direcția generală de pașapoarte din cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative, utilizate la eliberarea pașapoartelor de tip CRDS”.

II.2. Etapele înregistrării

Prin legea electorală din 2008, Autoritatea Electorală Permanentă devine responsabilă pentru constituirea și punerea la zi a Registrului electoral. În prezent, listele electorale sunt în responsabilitatea primăriilor și corelate cu informațiile conținute în registrele civile. Listele se actualizează în fiecare an până la data de 31 martie și trebuie verificate de către primării. Transferarea acestor liste de la primării la AEP este o modificare importantă pentru organizarea alegerilor în România și în străinătate.

În teorie, conform legii „înregistrarea cetățenilor cu domiciliul în străinătate se va face pe baza evidenței existente la Direcția generală de pașapoarte din cadrul Ministerului Internelor și Afacerilor Administrative, utilizate la eliberarea pașapoartelor de tip CRDS”. În practică, este vorba de evidența cetățenilor care au domiciliul în străinătate. Direcția generală

de pașapoarte retrace buletinul de identitate acestor cetățeni și aplică pe pașaport mențiunea „domiciliul în străinătate”.

Numărul cetățenilor cu domiciliu în străinătate este însă doar o mică parte din numărul imigranților. Deoarece cadrul legislativ nu discută această problemă, AEP este în căutarea unei soluții pentru înregistrarea unui număr cât mai mare de cetățeni ce se află în străinătate. AEP dorește un sistem prin care alegătorii să notifice autoritățile în scris că doresc să voteze la o anumită secție din străinătate. Alături de notificare alegătorii ar trebui să atașeze o copie simplă după actul de identitate. După introducerea în Registrul electoral, numele alegătorului urmează să fie radiat de pe lista permanentă din țară. Punerea la zi a acestui registru se poate face, în opinia AEP, la fiecare scrutin, prin notificare, sau în momentul în care persoana se prezintă la biroul de vot. Aceste idei nu sunt însă incluse în nici o inițiativă legislativă, iar dacă prevederile actuale nu sunt completate, viitorul Registrul electoral riscă să conțină doar date despre alegătorii cu domiciliul în străinătate.

În continuare sunt prezentate câteva exemple de bună practică din țări din Uniunea Europeană.

II.3. Studii de caz

În **Marea Britanie** înscrierea în registrul electoral se face doar la cererea cetățenilor prin completarea unui formular. Cererile pentru înregistrare și pentru votul prin corespondență trebuie trimise înainte de alegeri biroului de circumscripție electorală de care au aparținut alegătorii la ultima ședere în țara de origine. Dacă aceștia își exercită votul din străinătate pentru prima dată, trebuie să atașeze o copie a certificatului de naștere și alte informații adiționale pentru a dovedi că au drept de vot. Formularul trebuie să fie contra-semnat de către un alt cetățean britanic care să confirme identitatea persoanei, dar care nu poate fi o rudă apropiată.

În **Spania** se face o distincție între cetățenii rezidenți în străinătate și cei cu ședere temporară. Cetățenii spanioli rezidenți în afara țării trebuie să solicite în scris înscrierea în lista electorală a rezidenților absenți - CERA (Censo Electoral Residentes Ausentes), care este gestionat de misiunile diplomatice. Cererea de înscriere în CERA trebuie însoțită de o copie a pașaportului sau a cărții de identitate spaniole și duce la ștergerea automată a alegătorului de pe listele electorale din țară. Cetățenii spanioli aflați temporar în străinătate trebuie să se înregistreze ca și non-rezidenți și să depună la oficiile consulare o cerere formulată în acest sens.

În **Italia** cetățenii cu domiciliul în străinătate trebuie să fie înregistrați într-o listă electorală a cetățenilor aflați în afara țării - AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero). Cererile de înscriere se trimit oficiilor consulare în jurisdicția cărora se află cetățenii. Instituțiile care țin evidența populației în străinătate sunt primăriile locale, fiecare primărie având propria evidență a cetățenilor cu domiciliul sau rezidența în străinătate. Oficiile consulare pot solicita înscrierea în AIRE a cetățenilor care au dovedit reședința în străinătate (de exemplu, la emiterea unui pașaport). Pentru a se asigura o evidență cât mai bună, actualizarea registrului electoral se face automat, nu doar la cererea cetățenilor.

II.4. Inițiative legislative

Primul proiect ce viza un Registru electoral a fost un proiect al Ministerului de Afaceri Externe²³ care propunea în 2007 votul prin corespondență pentru cetățenii aflați în străinătate. În ceea ce privește înregistrarea, se întocmea un registru electoral pentru cetățenii aflați în străinătate care au optat să voteze prin poștă. În vederea completării listelor electorale era prevăzut un centralizator pe baza datelor cuprinse în registrele puse la dispoziție de către misiunile diplomatice și oficiile consulare din străinătate. Centralizatorul urma să fie transmis misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare din străinătate prin intermediul Biroului Electoral Central. Aceste măsuri aveau scopul de a asigura realizarea unui control eficient și de a preveni votul multiplu, prin corespondență sau personal la secțiile de votare din țară sau din străinătate.

Dezavantajul cel mai important al acestui proiect era costul ridicat pe care îl presupunea înregistrarea în respectivul registru. Cetățenii din străinătate adresau consulatelor celor mai apropiate copii legalizate după documentele care atestau „cetățenia română a solicitantului, respectiv domiciliul sau reședința acestuia în statul respectiv”. Pentru cei care nu se întorc regulat în România, costul legalizării unor documente este foarte ridicat în străinătate. În plus proiectul nu prevedea posibilitatea de a nu legaliza aceste documente în cazul care ele ar fi fost prezentate în original la consulatul României. Proiectul de lege nu ar fi rezolvat problema celor care nu au rezidență în străinătate, deși deschidea posibilitatea de a prezenta și alte documente decât titlul de sejur pentru a demonstra rezidența.

²³ Proiect de lege – „Lege privind organizarea și desfășurarea votului prin corespondență al cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate”, http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=8482

În septembrie 2009, un grup de opt deputați au inițiat un proiect privind alcătuirea unui Registrul electoral electronic. Scopul principal al constituirii acestui registru era de a combate votul multiplu²⁴. Propunerea legislativă este deocamdată în curs de a primi avize de la comisiile parlamentare, însă este susținută de către Autoritatea Electorală Permanentă. Această instituție consideră că Registrul electoral electronic este absolut necesar pentru a eficientiza punerea la zi a Registrului electoral. Proiectul poate fi începutul unei reforme importante a procesului electoral și de aceea este discutat în secțiunea următoare de recomandări.

II.5. Recomandări pentru îmbunătățirea Registrului electoral

Inițiativa legislativă a celor opt deputați privind constituirea unui Registrul electoral electronic are potențialul de a fi prima inițiativă de succes pentru eficientizarea procesului electoral. Dincolo de importanța electronizării listelor electorale, acest proiect conține și propunerea de a informatiza operațiunile electorale. Autoritatea Electorală Permanentă intenționează să introducă în componența fiecărei secții de votare un agent care să verifice prin mijloace informatizate identitatea alegătorilor, dacă au drept de vot și unde se regăsesc pe lista electorală. De asemenea, agenții ar completa în format electronic și listele electorale suplimentare, o măsură care ar permite în mod real combaterea votului multiplu. Transcrierea listelor electorale suplimentare în mediu electronic și completarea acestora cu date despre alegători ar permite punerea la zi a Registrului electoral.

Acest studiu recomandă adoptarea acestei legi într-o formă cât mai apropiată de cea actuală și aprobarea bugetului care ar permite reforma. Această inițiativă completează procesul de trecere a listelor electorale în responsabilitatea AEP, un alt proiect care așteaptă finanțarea din bugetul 2011.

Din păcate nici măsurile luate pentru a pune în practică prevederile legii electorale referitoare la Registrul electoral, nici proiectul pentru Registrul electoral electronic nu tratează destul de clar situația românilor din străinătate. A doua recomandare ar fi ca legea electorală să fie completată cu un nou text legislativ care să stipuleze modul în care se face înscrierea alegătorilor din străinătate în Registrul electoral. În caz contrar, alegătorii din străinătate vor aștepta câțiva ani în plus pentru regularizarea registrelor electorale. Din nou, orice modificare

²⁴ Proiectul de lege este disponibil on-line la <http://www.cdep.ro/proiecte/2010/100/50/3/pl153.pdf>

legislativă trebuie să țină cont de efectele pe care le-ar putea avea asupra participării în străinătate.

III. Votul prin corespondență

III.1. Ce este?

Situate la sute de kilometri unele de altele și existente în număr insuficient, secțiile de votare sunt de cele mai multe ori inaccesibile celor cărora le sunt destinate. Votul prin corespondență este cel mai des întâlnit în Europa de vest²⁵, însă tot mai multe țări din lume²⁶ aleg votul prin corespondență ca singură modalitate sau în alte combinații pentru votul din străinătate. Datorită avantajelor demonstrate de modelele de succes testate în alte țări, votul prin corespondență poate fi o modalitate de a rezolva problemele participării diasporei românești în procesul electoral.

În mod tradițional, etapele votării prin poștă includ, după identificarea corpului electoral: expedierea materialelor necesare votului; votarea; transmiterea voturilor; citirea voturilor. Costurile sunt suportate de către alegător sau acoperite de către stat printr-un acord cu serviciile poștale. În cazul în care alegătorul poate alege între mai multe proceduri de vot, acesta poate notifica autoritățile privind modalitatea pe care o preferă. Secțiunile următoare prezintă detaliile tehnice ale procesului, câteva exemple de bună practică, prezentarea inițiativelor care susțin această modalitate în România, o estimare a avantajelor și dezavantajelor votului prin corespondență și a costurilor pe care le implică.

III.2. Etapele votării prin corespondență – detalii tehnice

Expedierea materialelor. Înaintea primului tur de scrutin autoritățile trimit alegătorilor din străinătate materialele electorale, certificatul de alegător, un buletin de vot și două plicuri. Pentru ca procesul electoral să se desfășoare în condiții bune este necesar ca buletinele de vot să fie trimise din timp. În funcție de eficiența sistemelor poștale, se stabilesc termene de la câteva zile la optsprezece zile²⁷ pentru trimiterea buletinelor de vot. Perioada pre-electorală trebuie să fie destul de lungă cât să permită materialelor să ajungă la alegători, ca alegătorii să voteze și să retrimită votul către secțiile sau birourile electorale responsabile.

²⁵ Votul prin corespondență este organizat în 16 state din Uniunea Europeană.

²⁶ Votul prin corespondență este organizat în 34 de țări și teritorii.

²⁷ În cazul Italiei.

Votarea. Alegeătorul completează buletinul de vot și îl introduce într-un prim plic, pe care îl include, alături de certificatul său de alegeător, într-un al doilea plic. Plicul exterior urmează să fie trimis prin poștă, cu confirmare de primire, la secția de votare cea mai apropiată.

Frauda electorală legată de votul poștal nu poate fi exclusă, însă există diferite măsuri care pot fi luate pentru a preveni această posibilitate. Dacă nu se poate preveni cumpărarea votului și nu se poate verifica dacă alegeătorul a fost constrâns să voteze, în schimb se poate verifica identitatea electorului. În unele țări, așa cum s-a arătat mai sus, se trimite împreună cu buletinul de vot și certificatul de alegeător. În Marea Britanie alegeătorul trimite împreună cu buletinul de vot o declarație de identitate. Semnătura de pe buletinul de vot poate fi ulterior comparată cu cea de pe cererea de înregistrare trimisă. Însă introducerea unor cerințe stricte ce cauzează inconveniențe majore sau tergiversări limitează avantajele votului prin corespondență. De exemplu, în Letonia, în lipsa unui registru electoral, alegeătorii sunt obligați să trimită pașaportul prin poștă pentru a-și demonstra eligibilitatea. Această cerință a scăzut numărul alegeătorilor care și-au exprimat votul prin corespondență.

Recepționarea voturilor. După ce a votat, alegeătorul trimite prin poștă votul său. Dacă transmiterea voturilor coincide în toate țările, momentul în care ele sunt recepționate diferă. În unele țări votul prin corespondență este totodată un vot anticipat pentru că trebuie exprimat și transmis înainte de ziua alegerilor. Spre exemplu, în Marea Britanie, voturile exprimate sunt luate în considerare dacă ajung la centrele de vot din țară până aproape de închiderea votării.

Un dezavantaj important al acestei metode este că voturile care sunt primite după termenul limită devin nule. Astfel, deși alegeătorul și-a exprimat votul și în unele cazuri a plătit pentru a-l transmite, din cauza aranjamentelor logistice, votul său se pierde. Există soluții pentru rezolvarea acestei probleme. În Suedia, spre exemplu, numărătoarea voturilor din străinătate care nu au ajuns până în data desfășurării scrutinului are loc în miercurea de după duminica alegerilor.

O altă problemă de natură practică intervine atunci când pentru alegerile prezidențiale se organizează un al doilea tur de scrutin. În cele mai multe cazuri, expedierea materialelor electorale nu poate fi demarată decât după ce sunt cunoscute rezultatele primului tur. Acest imperativ condiționează procesul electoral de un sistem poștal eficient.

Citirea și numărarea voturilor. Nu în ultimul rând, după ce buletinele de vot completate au ajuns la destinație, urmează etapa de verificare și numărare a voturilor. Primele

plicuri sunt deschise și certificatele de alegător sunt confruntate cu registrele electorale. Apoi, plicurile ce conțin buletinele de vot sunt amestecate, pentru a preveni orice tentativă de nerespectare a secretului votului. Plicurile sunt deschise și voturile numărate, ca în secțiile de votare obișnuite.

III.3. Studii de caz

În **Marea Britanie** votul poștal a fost instituit ca metodă alternativă în 2001, după ce fusese utilizat doar în condiții de imposibilitate a deplasării (dizabilitate fizică, concediu planificat, muncă în afara țării)²⁸. Nu este o metodă disponibilă doar pentru cetățenii din diaspora, ci poate fi utilizată de către toți cetățenii cu drept de vot.

În urma înregistrării, expedierea materialelor necesare se realizează cel mai târziu cu șase zile, respectiv cu patru zile înainte de ziua votului.

Pentru a vota, alegătorul trebuie să semneze o „declarație de identitate” în care să confirme data nașterii și care este returnată împreună cu plicul care conține votul. Semnătura de pe buletinul de vot poate fi ulterior comparată cu cea de pe cererea de înregistrare trimisă. Pentru a fi luate în considerare, buletinele trebuie să ajungă la centrele de vot din țară până aproape de închiderea urnelor, astfel încât orice întârzieri legate de serviciul poștal sunt responsabilitatea alegătorului. Plicul cu votul poate fi retrimis prin serviciile poștale, dar poate fi și depus în ziua alegerilor la secția de votare corespunzătoare circumscripției din care face parte. Pentru a se asigura că votul său a fost primit și numărat, alegătorul poate contacta biroul electoral, însă va primi răspunsul doar după deschiderea urnelor și numărarea voturilor, când pe listele electorale au fost bifate numele tuturor votanților. Pentru votanții din Marea Britanie, costul returnării votului prin poștă este inexistent, însă cei aflați în afara granițelor trebuie să-și acopere cheltuielile de transport.

Modelul votului prin corespondență a fost consacrat în Marea Britanie după ce au fost testate mai multe modele și îmbunătățite cele anterioare. După seria de scheme pilot aplicate la nivel local în 2001 a urmat și un proiect de vot organizat în totalitate prin corespondență (*all-postal voting*), în cadrul căruia cetățenii nu se înregistrează, ci primeau cu toții buletinele de vot și plicurile. Deși nu a avut rezultatele scontate, întâmpinând probleme legate de fraudă și organizare ineficientă, proiectul a servit la constatarea unei creșteri substanțiale a participării

²⁸ Excepție face Irlanda de Nord, unde până în prezent votul poștal nu este utilizat decât de acele persoane care din diverse motive nu se pot deplasa la secții; motivele sunt legate de ocupație, boală sau de anumite restricții;

la vot: de la 22% în 1999 la aproape dublu în 2004 la alegerile pentru Parlamentul European²⁹. Prin dezbaterile productive între Comisia Electorală, Guvern și cele două Camere s-au remediat probleme legate de securitate (contrasemnarea declarației de identitate), de perioada pe care votanții o au la dispoziție pentru a expedia buletinele și de întărirea legislației prin care se pedepsește fraudă electorală.

În **Portugalia** votul prin corespondență pentru alegătorii din străinătate se poate exercita numai în cadrul alegerilor parlamentare și europarlamentare. La alegerile prezidențiale cetățenii aflați în străinătate trebuie să se prezinte personal să voteze.

Materialele electorale sunt expediate cu două sau trei săptămâni înainte. Pentru ca voturile să fie luate în considerare, data expedierii buletinelor de vot nu trebuie să depășească data alegerilor în țară. Voturile care ajung până cel târziu în ziua desfășurării scrutinului în țară sunt deschise pentru a fi numărate ulterior, într-un interval de zece zile.

Pentru migrații **italieni** este necesar certificatul de alegător pentru validarea votului pentru că permite verificarea datelor cu cele existente în registrele electorale. În cazul Italiei, votul prin corespondență este totodată un vot anticipat: acesta poate fi exprimat cel mai târziu cu zece zile înainte de data oficială a scrutinului. Toate buletinele de vot trebuie să ajungă la sediile oficiilor consulare sau misiunilor diplomatice până în joia dinaintea scrutinului. Buletinele (completate) primite de oficiile consulare din străinătate sunt transportate la centrele de vot din țară pentru a fi centralizate și numărate.

Spre deosebire de alte state care au implementat votul poștal extern, în Italia operațiunile electorale au loc cu mai mult timp înainte de ziua alegerilor, evitându-se astfel riscul ca materialele să nu ajungă la timp la alegători sau ca aceștia să nu reușească să le returneze. Sugestivă pentru modelul italian este și rata de participare a diasporei, de 21,8% la referendumul din 2003³⁰. Acest model rezolvă și problema percepției votului din străinătate ca un vot decisiv: pentru că voturile din afara țării ajung mai devreme, recepționarea acestora nu modifică ordinea candidaților în ultimul moment.

²⁹ White, I. „All-postal voting” Standard Note; 30 martie 2005; disponibil la <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02882.pdf> [Accesat în 5 octombrie 2010]

³⁰ Rojas, Henry S. „A comparative study of the overseas voting laws and systems of selected countries”; Development Associates' Occasional Paper No. 17; disponibil la http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADA596.pdf [accesat în 5 octombrie 2010]

III.4. Inițiative legislative privind votul prin corespondență

Prima inițiativă de a aduce modificări importante procesului electoral pentru a crește participarea românilor de peste hotare a venit din partea **Asociației Pro Democrația**, prin proiectul său **Codul Electoral**. Printre altele, această inițiativă a introdus paragraful din actuala lege electorală care stipulează că „cetățenii români cu domiciliul în străinătate beneficiază de aceleași drepturi privind participarea la alegeri ca orice cetățean român”³¹. Votul prin corespondență era propus pentru toți cetățenii care nu se află în raza circumscripției lor electorale sau care nu sunt deplasabili, pentru toate alegerile cu excepția alegerilor locale și referendumuri³².

Etapele votării conform acestui proiect erau următoarele:

- alegătorul care dorește să voteze prin corespondență depune o cerere în acest sens pe adresa uneia dintre autoritățile electorale cu cel puțin 45 de zile înainte de ziua alegerilor; cererile se centralizează la Autoritatea Electorală Permanentă;
- numele alegătorilor care votează prin corespondență este pus în evidență în listele electorale, pentru a se preveni votul multiplu;
- Cu cel puțin 30 de zile înainte de ziua alegerilor, Autoritatea Electorală transmite fiecăruia dintre alegătorii care votează prin corespondență aflându-se în altă localitate decât localitatea cu care sunt înscrși în registrul electoral, buletinul de vot corespunzător colegiului sau circumscripției electorale pentru care votează alegătorul. Alături de buletin se află o scrisoare semnată de Președintele Autorității Electorale care atestă dreptul alegătorului respectiv de a vota prin corespondență la alegerile aflate în curs de desfășurare și plicul în care alegătorul trimite votul său și pe care este menționată adresa biroului electoral de circumscripție unde va ajunge.

Acest proiect a fost prezentat de către Asociația Pro Democrația partidelor politice prezente la negocierile reformei electorale din 2008, însă, așa cum declară responsabilii acestei organizații, nici unul dintre partidele politice nu era pregătit să accepte această modificare. Conform APD, toate partidele reproșau acestei proceduri problemele de securizare a votului și riscurile de fraudare.

³¹ Paragraful 3.3 din Legea electorală nr.35 din 2008.

³² http://www.apd.ro/files/Propunere_legislativa_APD_Codul_electoral.pdf

Inițiativa legislativă nu explica însă modul în care s-ar fi organizat turul al doilea al alegerilor prezidențiale. Proiectul stipula ca buletinele de vot să fie trimise alegătorilor cu cel puțin o lună înainte de primul tur de scrutin, însă acest lucru nu ar fi fost posibil pentru turul al doilea.

Proiectul de lege al Ministerului Afacerilor Externe propus în 2007 prevedea votul prin corespondență pentru alegătorii care au rezidența sau domiciliul în străinătate, în cadrul alegerilor prezidențiale, parlamentare și respectiv pentru Parlamentul European. Această lege ar fi adus două noutăți: introducerea votului prin poștă și a constituirea unui registru electoral pentru cetățenii din străinătate, ambele operațiuni fiind organizate de către MAE. Conform articolului 3, cetățenii români domiciliați sau cu reședința în străinătate își puteau exprima votul în cadrul alegerilor parlamentare, prezidențiale sau în cazul celor pentru Parlamentul European³³. Alegătorul urma să ceară înscrierea în registrul electoral demonstrând rezidența sau domiciliul în străinătate. Această propunere nu înlocuia votul personal, alegătorul ar fi putut alege între a vota prin poștă sau a se prezenta la secția de votare cea mai apropiată.

În cazul proiectului MAE 2007, după înscrierea în registrul electoral, descrisă mai sus, etapele erau următoarele:

- Cu 15 zile înainte de ziua alegerilor, ambasada sau consulatul din regiune trimitea alegătorilor materialele electorale necesare, inclusiv certificatul de alegător;
- Pentru a vota, alegătorul marca patruleterul care cuprindea lista de candidați sau candidatul pentru care vota și introducea votul într-un plic.
- Primul plic, împreună cu certificatul de alegător erau introduse în plicul exterior;
- Plicul exterior era trimis prin poștă, cu confirmare de primire, la consulatul sau ambasada cea mai apropiată;
- Cheltuielile de transmitere a votului erau suportate de către alegător.

Deși nu a ajuns să fie dezbătut în Parlament, proiectul era unul original, MAE asumându-și responsabilitatea pentru ținerea evidenței românilor din străinătate cu drept de vot și pentru organizarea votului din străinătate. Prima propunere nu mai este de actualitate deoarece înregistrarea alegătorilor din străinătate în Registrul electoral ține de Autoritatea Electorală Permanentă, așa cum este normal.

În ceea ce privește votul prin corespondență, se poate face aceeași observație ca și pentru componenta de registru electoral prezentată în secțiunea despre înregistrarea alegătorilor: MAE proiectase un sistem prin care își asuma minimul de costuri posibile – cele

³³ Proiectul de lege este disponibil on-line la: http://www.mae.ro/poze_editare/TL_2007_DRRP.pdf

de expediere a materialelor electorale - și cerea alegătorilor să acopere costuri ridicate pentru înregistrarea în registrul electoral și alte costuri pentru expedierea votului. În plus, acest proiect acorda doar 15 zile pentru ca buletinele de vot să ajungă la alegători și să fie retransmise către cele mai apropiate consulate și ambasade. Dacă această propunere era la limita fezabilului, proiectul nu explica modul în care s-ar fi organizat operațiunile pentru un al doilea tur de scrutin.

În 2010, deputatul **Raluca Turcan** a prezentat un potențial proiect legislativ pentru implementarea votului prin corespondență din străinătate³⁴. Acest proiect prelua în linii mari procedura propusă în 2007 de MAE, dar introducea posibilitatea de a trimite alegătorilor plicuri pre-timbrate, pentru a reduce costurile pentru alegători. Proiectul nu a fost încă introdus ca propunere legislativă și nu s-a cerut avizul AEP în legătură cu fezabilitatea propunerii.

În prezent Ministerul Afacerilor Externe pregătește, împreună cu Autoritatea Electorală Permanentă, un nou proiect de lege pentru votul prin corespondență. Nu sunt disponibile detalii privind acest proiect, însă AEP declară că inițiativa este diferită de cea din 2007. Este foarte probabil că din text vor dispărea prevederile privind înregistrarea alegătorilor – așa cum s-a arătat mai sus, acestea ar fi în responsabilitatea AEP – însă este greu de văzut ce elemente originale ar putea aduce proiectul privind organizarea votului prin corespondență. Conform AEP, problema organizării turului al doilea al alegerilor prezidențiale este principala problemă logistică a oricărui proiect pentru implementarea acestei proceduri, iar cele două instituții încearcă să găsească soluții în acest sens.

³⁴ Proiectul de lege este disponibil on-line la: <http://blogary.ro/files/Proiect-de-lege-vot-corespondenta.pdf>

III.5. Avantaje si dezavantaje

Câteva argumente generale în favoarea și respectiv, în defavoarea votului prin corespondență, sunt prezentate în următorul tabel:

Tabelul 4. Avantajele si dezavantajele votului prin corespondență

AVANTAJE	DEZAVANTAJE
accesibilitate (fizică): pentru cei care se află la mare distanță de o secție de votare sau pentru persoanele cu dizabilități;	imposibilitatea de a garanta secretul și libertatea exprimării votului;
costuri mai mici pentru alegători: expedierea votului costă mai puțin decât o călătorie până la secțiile de votare, iar în unele cazuri costurile de expediere sunt suportate de stat;	lipsa de transparență: spre deosebire de votul în persoană, votarea nu poate fi observată, ceea ce lasă loc pentru suspiciuni de fraudă electorală;
flexibilitate: electoratul are la dispoziție o perioadă mai lungă de timp pentru a vota;	erori administrative: procesul electoral depinde de serviciile poștale, de limite de timp, de aspecte birocratice în general;

Accesibilitatea și flexibilitatea votului sunt avantajele cele mai citate de către experți și constituie motivele principale pentru care această metodă este preferată de unele țări. Alegătorii pot vota chiar dacă se află la mii de kilometri de o secție de votare și au mai mult timp să se familiarizeze cu buletinele de vot decât ar avea într-o cabină de vot în misiunile diplomatice.

Votul prin corespondență este însă dependent de un sistem poștal și o birocrăție performantă. Operațiunile electorale trebuie proiectate cu precizie și respectate de către toți actorii. Întârzierile serviciilor poștale, pentru a da doar un exemplu, pot face ca buletinele de vot să nu ajungă la timp la alegători sau la centrele de vot.

Principala critică adusă votului prin corespondență este aceea că deschide noi posibilități de fraudă, datorate imposibilității de a garanta autenticitatea votului. O problemă este faptul că votul prin poștă nu poate fi observat, neexistând garanția că fiecare alegător votează personal. Alte temeri sunt legate de faptul că votul prin poștă ar putea crește votul în familie și cumpărarea de voturi. Dată fiind lipsa de transparență a procesului și a climatului de neîncredere întreținut de către politicieni, un asemenea sistem ar putea atrage acuzații de fraudare și ar conduce la scăderea interesului și încrederii alegătorilor.

Efectele pe termen lung ale votului de la distanță au fost dezbătute îndelung în literatura de specialitate. Principala temă de interes este aceea privind participarea electorală. Deși teoretic votul prin corespondență ar trebui să crească nivelul participării³⁵, acest sistem nu are efectul scontat dacă nu este acompaniat de alte măsuri care să încurajeze prezența la vot. Spre exemplu atâta timp cât votul prin corespondență are un cost ridicat, rata participării va crește doar printre cei foarte interesați de alegeri. Deși votul prin corespondență poate implica un cost ridicat, autoritățile pot lua măsuri pentru ca procedura să fie organizată pentru a fi accesibilă tuturor alegătorilor. De exemplu, pentru a se reduce costurile cu transmiterea voturilor, se pot trimite alegătorilor plicuri pre-timbrate, așa cum propune proiectul deputatului Turcan.

În ceea ce privește creșterea participării, exemplele următoare arată că votul prin corespondență nu produce imediat o creștere spectaculoasă. În Portugalia rata participării externe a scăzut de la 60% în 1980 la 25% în 2005, însă nu uniform din punct de vedere geografic. Migranții din Europa au înregistrat o scădere a participării mai puțin acută. La alegerile prezidențiale s-a înregistrat o creștere de două procente între scrutinul din 2001 (8,33%) și cel din 2005 (10%). Design-ul electoral s-a dovedit a avea un impact mai important asupra participării în Marea Britanie. Începând cu anul 2000, prin *Representation of the People Act*, electorii nu mai trebuiau să se înscrie în registru înaintea fiecărei alegeri, ci puteau opta pentru a-și exprima la toate alegerile votul prin corespondență. În unele circumscripții alegătorilor le-au fost trimise buletinele de vot acasă. Astfel de stimulente au

³⁵ În condițiile în care rata participării în străinătate este în general mult mai scăzută decât rata participării interne, indiferent de metodele de vot existente (IDEA, 2007, pp.31-33). În afară de motivațiile asemănătoare non-votanților din țară există și motive specifice diasporei: numărul și locația geografică a secțiilor, programul ambasadelor, procedurile de înregistrare, accesul la informație, apatia, detașarea de problemele țării de origine, resentimentul, costurile asociate votului extern etc.

făcut ca între 2001 și 2005 să se înregistreze creșteri semnificative în participarea electorală, în unele zone la mai mult de 10%³⁶.

III.6. Costurile

Implementarea unui proiect de vot alternativ pentru diaspora ar presupune alocarea unui buget considerabil, mai ales dacă avem în vedere gradul mare de dispersare a diasporei românești. Din punctul de vedere al investiției administrative sau birocratice, votul prin corespondență este mai ușor de organizat decât votul în persoană deoarece nu este nevoie de secții de votare și personalul aferent. Mai mult decât atât, procesul este gestionat de la nivel central, ceea ce favorizează predictibilitatea și calitatea organizării.

Investiția într-un proiect de vot prin corespondență cuprinde atât resurse materiale, cât și de timp sau efort pentru popularizarea metodei și aprobarea ei de către factorii decizionali. Pentru implementarea votului prin corespondență sunt necesare o birocrăție performantă care să gestioneze o varietate de proceduri electorale și o infrastructură dezvoltată.

Principalele costuri pentru administrația publică ar fi:

- imprimarea materialelor electorale: buletinul de vot, certificatul de alegător, instrucțiuni, eventuale materiale informative;
- expedierea materialelor electorale și eventual achiziționarea de plicuri pre-ștamplate;
- instruirea personalului responsabil cu gestionarea procesului;
- plata personalului;
- realizarea campaniei de mobilizare și informare a cetățenilor cu privire la votul prin corespondență.

Pentru alegerile europene parlamentare din 2004, Ministerul de Externe estonian a primit aproape 30.000 euro pentru organizarea votului extern³⁷. Elveția cheltuie, pentru 110.000 votanți externi, puțin peste 650.000 euro, dintre care aproximativ două treimi sunt destinați serviciilor poștale, iar restul cheltuieli cu personalul. Suma variază considerabil în funcție de contextul specific fiecărui stat.

³⁶ Studiul a fost realizat folosind sondaje și date agregate; caracteristicile socioeconomice ale votanților, orientările ideologice au fost excluse ca afectând creșterea participării (Rallins, Thrasher și Borisyuk, 2010).

³⁷ Întreaga populație de vot a Estoniei este de 1 milion, prin urmare votanții externi sunt în număr relativ mic comparativ cu al altor state.

IV. Votul electronic la distanță

IV.1. Ce este?

Odată cu dezvoltarea societății informaționale și apariția programelor ce permit interacțiunea on-line dintre cetățean și instituții ale statului (*electronic government*), era de așteptat ca și cel mai uzual exercițiu democratic – votul – să-și extindă parametrii de funcționare în mediul internet.

Prin votul electronic se înțeleg metodele care utilizează un calculator pentru a înregistra, număra sau transmite voturile. În funcție de poziționarea alegătorului față de platforma de votare se poate diferenția între diversele mecanisme de vot electronic: votul în secțiile de votare dotate cu calculatoare sau aparate electronice speciale, votul în locuri special amenajate și supravegheate, cu calculatoare conectate la internet și votul electronic la distanță, prin utilizarea calculatorului personal. Acesta din urmă este cel mai util atunci când scopul introducerii unei metode alternative de vot este acela de a crește accesibilitatea și participarea³⁸.

În șapte țări există prevederi legislative pentru votul electronic la distanță³⁹. Deși mai multe țări din Uniunea Europeană au testat diferite proiecte de vot electronic, Estonia este singurul membru UE care folosește această procedură pe scară largă. Printre avantajele votului electronic la distanță, cel mai important este că reduce costurile cu deplasarea sau expedierea votului. În continuare studiul tratează doar votul electronic la distanță, urmărind principalele sale caracteristici: pe de-o parte, faptul că alegătorul nu trebuie să se prezinte la secția de vot, iar pe de altă parte, existența unei platforme de tip electronic.

³⁸ Internet Policy Institute, 2001, p.6.

³⁹ Austria, Australia, Canada, Estonia, Franța, Japonia, Elveția

IV.2. Etapele votului electronic la distanță

În general, scrutinul prin vot electronic la distanță se desfășoară conform etapelor următoare⁴⁰: testarea platformei electronice de vot; expedierea materialelor necesare votului; autentificarea alegătorilor și permiterea accesului la terminalul electronic; votare; transmiterea voturilor; citirea voturilor.

Scrutinul este precedat de înregistrarea alegătorilor, aspect care este tratat de secțiunea anterioară dedicată registrului electoral. În țările în care votul electronic este o opțiune ce poate fi aleasă dintre altele, alegătorul nu trebuie să semnaleze intenția de a vota prin internet.

Testarea platformei electronice de vot. Programul prin care platforma de votare funcționează trebuie testat și aprobat de instituțiile cu competențe în domeniu, urmând a fi utilizat în forma certificată. Criteriul principal pe care o astfel de platformă de votare trebuie să îl îndeplinească este rezistența în cazul amenințării programelor de tip virus *troian*, atacurilor de tip interzicerea accesului (*denial of service*) sau a erorilor programului software⁴¹. Pentru a putea fi utilizat de o categorie largă de votanți, programul trebuie să aibă o interfață cât mai simplă și mai prietenoasă care să asigure votarea rapidă și fără probleme.

Atunci când se achiziționează o platformă de votare există două opțiuni: un program cu sursă deschisă, adică cu un cod-sursă public, sau un program de tip proprietar, pentru care se plătesc drepturi de proprietate intelectuală și poate fi folosit doar cu licența de cumpărare. Alegerea poate influența încrederea alegătorilor atât din perspectiva securității sistemului (cazul proprietar), dar și din perspectiva transparenței (cazul sursei libere). În afară de Statele Unite și Australia, celelalte inițiative - din Marea Britanie, Elveția, Estonia - au folosit program de tip proprietar.

De-a lungul timpului modul de funcționare sau interfața programului pot suferi schimbări. Pentru orice modificare făcută în codul sursă este nevoie de o nouă certificare a

⁴⁰ Structura etapelor este preluată din Burean, T. și alții (2009), a căror analiză a fost inclusă în proiectul mai amplu al Fundației Soros România – *Reprezentarea diasporei și votul românilor în străinătate*. Structura poate varia în funcție de modelul de vot prin internet adoptat.

⁴¹ Un virus *troian* este un program instalat din greșeală de utilizator sub forma unui program inofensiv. Odată intrat în calculator, programul permite controlul din exterior și realizarea unor operațiuni precum: furt de date, modificare sau ștergere de fișiere sau configurații, instalare de programe, sau chiar autodistrugerea sistemului. În general orice tip de program anti-virus poate detecta virusii *troian*.

Atacul „denial of service” (DoS) urmărește blocarea accesului la un sistem. O astfel de agresiune împiedică utilizarea unui serviciu sau program, accesul la un site internet sau funcționarea unei întregi rețele de calculatoare sau servere.

produsului care să ateste calitatea sa. Dacă principiile de întreținere a programului și măsura în care se poate abate de la forma inițială nu sunt discutate de la început, ulterior poate apărea neîncredere în sistem.

Expedierea materialelor electorale. După ce se constituie registrul electoral, autoritățile electorale pregătesc materialele electorale, precum elementele care permit identificarea, instrucțiuni legate de autentificare și votare, informații generale. În cazul în care elementele de identificare sunt coduri alfanumerice, acestea sunt generate aleatoriu de către un calculator și expediate în mod securizat alegătorilor.

Autentificarea votanților. Pentru a putea vota, utilizatorul se conectează la un site internet prin intermediul unui program folosit pentru navigarea pe internet. Autentificarea se face folosind un cod unic, cartea de identitate sau amândouă. Codurile unice alfanumerice sunt introduse de utilizatori pe platforma de votare. Unele țări, spre exemplu Estonia, folosesc un card de identitate cu cip electronic și un cititor de carduri incorporat în sau anexat la calculatorul personal. Aceste măsuri cresc securitatea votului și pot fi combinate cu alte proceduri de autentificare, cum ar fi răspunsul la o întrebare personală sau data nașterii, precum și completarea unui formular electronic care distinge între ființe umane și alte programe de calculator.

Pe de o parte, semnăturile digitale sau autentificarea biometrică presupun costuri ridicate și nu sunt în totalitate rezistente la fraudă. Spre exemplu, un cod unic alfanumeric poate fi vândut sau interceptat și folosit de o altă persoană. Un act de identitate dotat cu elemente de securizare și care ar putea fi utilizat la tranzacții online ar fi costisitor atât pentru autoritățile românești cât și pentru românii din străinătate.

Votarea. În urma autentificării, utilizatorului îi apare meniul de vot corespunzător circumscripției din care face parte și în cadrul căruia el selectează candidatul sau candidații preferați. Unele sisteme de vot electronic oferă și posibilitatea de a vota în alb, adăugând în meniu o căsuță cu mesaj de tipul „nu sunt de acord cu niciuna dintre opțiunile de mai sus”. Votarea se desfășoară ca o comunicare între calculatorul conectat la internet, programul sau interfața de pe internet pentru votare și serverul către care se transmit voturile.

Lipsa de transparență a procesului este mai gravă decât în cazul votului la secții sau prin corespondență pentru că nu există nici o modalitate pentru a stabili autenticitatea votului.

Dacă votul la urne sau la mașini electronice are loc într-un mediu controlat, atât la votare cât și la numărare, votul la distanță nu prezintă aceeași transparență a modului în care alegătorii își manifestă opțiunea. Votul prin corespondență permite verificarea locului sau țării din care votul este transmis, însă datorită măsurilor de securitate necesare votului electronic la distanță, este imposibil de controlat proveniența unui vot. O soluție ar fi ca votanții să-și poată vizualiza oricând votul și să se asigure că opțiunea lor a fost înregistrată în forma autentică.

Un alt risc este acela al aspectelor tehnice precum conectivitatea slabă la internet, vulnerabilitatea calculatorului personal la viruși și atacuri sau defecțiuni ale serverului. În schimb, un avantaj al sistemului electronic de votare este acela că nu pot exista voturi nule, orice eroare fiind semnalată utilizatorului în prealabil; astfel, cele 675 voturi declarate nule în circumscripția pentru românii din străinătate în cadrul turului 1 al alegerilor prezidențiale din 2009, adică 0,71% din totalul voturilor diasporei, ar fi numărate într-una dintre alegerile următoare⁴².

Transmiterea voturilor. Transmiterea votului este confirmată printr-un mesaj care anunță alegătorul că votul său a fost înregistrat și va fi numărat. Secretul votului este asigurat prin incryptarea datelor alegătorului, însă, datorită incryptării, datele de identitate nu pot fi verificate ulterior. Sistemul cel mai sigur este acela al „plicului dublu”, prezent și în cazul votului prin corespondență. Votul este „sigilat” prin codul unic, iar identitatea, prin datele personale sau semnătură digitală. Cele două tipuri de informații sunt separate și amestecate astfel încât să nu existe corespondențe între numele votanților și voturile lor.

Există însă un risc crescut în ceea ce privește siguranța votului deoarece există mai multe puncte vulnerabile la atacuri din exterior: în primul rând calculatorul personal, apoi operațiunea dinspre alegător spre server, și în ultimul rând serverul central. În cazul primelor două posibilitatea este aceea ca prin virusare sau alte tipuri de atacuri să poată fi interceptat și modificat votul, iar în cazul serverului poate fi vorba de un atac de tip DoS (denial-of-service). Soluțiile sunt scanările constante și protecția prin programe antivirus a sistemului de operare, incryptarea opțiunii de vot, posibilitatea verificării ei de către alegători, transmiterea voturilor sub forma de imagini în loc de text, iar pentru securitatea serverului se recomandă colaborarea cu companii recunoscute în domeniu.

⁴² Biroul Electoral Central, 2009.

Numărarea voturilor. Numărarea se face într-un timp scurt, prin mijloace electronice automate supravegheate de o comisie. Pentru a citi voturile se constituie o urnă electronică în care se introduce doar informația referitoare la vot. Sistemul de numărare este automat, însă depinde și de expertiza tehnică a oamenilor, în sensul în care există protocoale de urmat în activitatea pe server.

Automatizarea numărării efective nu este un proces în întregime transparent deoarece nu permite soluționarea contestațiilor. Exceptând cazurile de erori ale responsabililor cu derularea procesului, re-numărarea nu este o soluție deoarece ar produce mereu același rezultat. În cazul în care unele voturi au fost falsificate, acestea apar în date ca fiind voturi valide, fără a exista posibilitatea de a dovedi că este vorba de o fraudă. Aceste probleme pot conduce la erodarea încrederii votanților în procesul electoral. Un exemplu util este modul în care problema a fost soluționată de administrația Braziliei, țară care folosește votul prin mașini electronice: fiecare vot electronic are un corespondent într-un buletin de hârtie imprimat, confirmat de votant și introdus într-o urnă sigilată. La sfârșitul votării, 3% din secțiile de votare sunt selectate aleator pentru a se verifica dacă voturile electronice sunt identice cu cele din urne. Această variantă a votului în format dublu (electronic și pe hârtie) este dificil de pus în practică atunci când cetățenii votează de la distanță, însă poate constitui un punct de plecare pentru a explora alte posibilități.

O altă problemă este accesul public la bazele de date privind votanții și voturile. Administrarea acestor date confidențiale trebuie să împiedice folosirea lor în scopuri care au în vedere marketingul politic⁴³, dar mai ales posibilitatea identificării votului cu persoana. Așa cum s-a menționat, vânzarea, cumpărarea de voturi ori coerciția sunt riscuri frecvente. Experții cad de acord asupra faptului că în cazul votului prin internet trebuie găsit un compromis între principiul transparenței și anonimitatea voturilor⁴⁴.

IV.2. Studii de caz

În **Estonia** inițiativa votului prin internet s-a concretizat odată cu dezvoltarea în 2002 a unui cadru legal care să asigure infrastructura necesară votului. Adoptarea legislației prin care se legalizau semnăturile digitale a constituit punctul de plecare pentru utilizarea internetului într-o varietate de operațiuni. Noua lege electorală desemna votul prin internet ca o metodă alternativă, cu data de implementare fixată în anul electoral 2005. Reglementarea cadrului

⁴³ Internet Policy Institute, 2001, p. 27

⁴⁴ Ibidem, p.37.

administrativ a inclus următoarele aspecte: specificarea tipului de alegeri în care se poate exercita (mai întâi locale, iar apoi în toate celelalte), perioada de timp pe care alegătorii o au la dispoziție pentru a vota, procesul de autentificare (prin intermediul unei infrastructuri centralizate), precum și procedura de numărare a voturilor.

Testările au început la sfârșitul anului 2004 la nivel local, iar în 2007 Comitetul Național Electoral a organizat primele alegeri parlamentare la care atât estonienii din țară, cât și cei aflați în străinătate au putut vota prin internet din orice loc din lume. Astăzi condițiile ce trebuie îndeplinite sunt: existența unui calculator cu sistem de operare Windows, MacOS sau Linux, un browser internet, conexiune la internet, cardul de identitate și un cititor de carduri (*smart card reader*).

Fiecare alegător este informat dinainte cu privire la votul electronic și la perioada în care poate vota, primind prin poștă un card de alegător. El nu trebuie să se mai înscrie pentru a vota prin internet deoarece există un registru electoral constituit pe baza registrului național permanent. Astfel, între ziua a patra și a doua înainte de alegeri, o persoană poate vota prin internet ori de câte ori dorește, însă doar ultima opțiune este considerată validă. Acest tip de vot a fost conceput ca o modalitate de a preveni fraudă prin cumpărarea de voturi. În acest fel, nimeni nu poate să afle cum a votat o anumită persoană. În plus, dacă ulterior acea persoană se prezintă și la secția de votare pentru a vota folosind buletinul pe hârtie, acest vot rămâne prioritar, iar cel din mediul electronic este anulat.

Votarea propriu-zisă se desfășoară pe website-ul Comitetului Național Electoral în modul următor: mai întâi, pentru autentificare, se introduce cardul de identitate într-un cititor de carduri conectat la calculator. În funcție de numărul unic de identificare, pe ecran apare un meniu cu opțiunile de vot corespunzătoare circumscripției alegătorului. După selectarea candidatului dorit, alegătorul confirmă votul printr-o semnătură digitală. Apoi este anunțat, pe aceeași pagină web, că votul său a fost înregistrat. Centralizarea voturilor are loc conform principiului "plicului dublu", prin care votul este introdus în urna electronică doar după ce datele personale au fost înlăturate. Astfel se asigură anonimitatea voturilor.

Din motive de securitate nu se pot accesa simultan datele personale și cele privind votul. În momentul citirii voturilor, Centrul Național Electoral le primește în forma lor incriptată și fără „plicul exterior” de identificare, urmând să le decodeze.

Programul de implementare a votului electronic din Estonia a fost finanțat de Uniunea Europeană cu mai puțin de 1 milion euro pentru implementare. Costurile anuale de

funcționare pot ajunge până la 300.000 euro⁴⁵. Implementarea s-a realizat prin colaborarea dintre Comitetul Național Electoral, Parlamentul Estoniei, Ministerul Afacerilor Externe (responsabil cu registrul populației), Primăria Tallinn (organizator al testării pilot), instituții responsabile cu eliberarea cărților de identitate, dezvoltatori de software, precum și firme de audit.

Un indicator esențial al succesului „iVoting” este faptul că utilizarea acestei metode alternative a crescut spectaculos – de la mai puțin de 2% în 2005 la 14,7% în alegerile pentru Parlamentul European din 2009⁴⁶, în condițiile în care participarea generală a crescut în această țară. Alegătorii tineri, având până în 35 ani, reprezintă peste 40% din numărul celor care au folosit internetul pentru a vota.

Trebuie precizat însă că Estonia se află pe locul 4 în UE-25 în materie de acces la servicii publice în mediul on-line și pe primele 12 locuri în ceea ce privește utilizarea internetului⁴⁷. Astfel, la momentul introducerii votului prin internet estonienii erau deja familiarizați cu tranzacțiile publice on-line și o parte dintre ei foloseau semnături digitale ca modalitate de autentificare. Prin urmare exista o cultură a încrederii în mediul electronic, o cultură promovată chiar de stat prin lărgirea continuă a infrastructurii publice în mediul electronic.

Concluzionând, motivele pentru care votul prin internet a fost introdus cu succes în Estonia au legătură cu trasarea cadrului legal al activităților prin internet, cu existența unor cărți de identitate complexe care reduc riscul fraudei, și cu specificul societății - accesul larg la internet, cultura politică favorabilă utilizării mediului on-line în tranzacții publice.

Alte țări care au testat votul prin internet, însă nu l-au implementat încă la nivel național sunt Elveția și Marea Britanie.

Elveția este țara cu cea mai mare experiență în votul prin internet. O serie de aspecte au evidențiat nevoia introducerii acestei proceduri, dintre care amintim prezența medie la vot în jurul a 50% din electorat, numărul mare de alegeri (4-6) organizate anual, accesul a mai mult de jumătate din gospodăriile la internet, numărul mare de cetățeni elvețieni aflați în afara granițelor elvețiene⁴⁸.

⁴⁵ Sursa: www.epractice.eu

⁴⁶ Sursa: Comitetul Național Electoral al Estoniei; date disponibile la <http://www.vvk.ee/index.php?id=11178> [Accesat în 22 iunie 2010]

⁴⁷ 63% din populația cu vârste cuprinse între 7 și 74 ani folosește internetul (Comitetul Național Electoral al Estoniei)

⁴⁸ Canada – Europe Transatlantic Dialogue – „A Comparative Assessment of Electronic Voting”, 2010. Online la: <http://www.carleton.ca/europecluster/events/2010-01-26-InternetVotingMaterials/AComparativeAssessmentofInternetVotingFINALFeb19-a.pdf>

Începând cu 2001, alegătorii din trei cantoane au votat de la distanță prin internet, mai întâi la referendumuri, iar apoi în alegeri oficiale. Votul elvețian prin internet este inspirat de votului prin corespondență și are la bază un card de votare trimis prin poștă. Pe card sunt inscripționate trei coduri unice care servesc la autentificarea votantului și sigilarea votului. Tot pentru sigilare trebuiesc introduse și informații privind data și locul nașterii, însă acestea sunt incryptate și separate de votul propriu-zis, tot pe principiul plicului dublu.

Observăm că sistemul este unul relativ simplu deoarece nu necesită nici înregistrarea alegătorilor – Elveția deține, la fel ca Estonia, un registru centralizat și computerizat –, nici semnătura digitală, nici program extern. Însă un câștig în simplitate presupune o pierdere în materie de secretizare: procesul este în totalitate necontrolat și vulnerabil la coerciție. Votul nu poate fi exercitat decât o dată deoarece cardul este de unică folosință și este necesar pentru oricare tip de vot preferat de alegător⁴⁹. Pentru a reduce din riscuri, mesajul de confirmare apărut pe monitorul utilizatorului nu confirmă și conținutul votului, ci doar anunță că opțiunea a fost înregistrată.

Succesul modelului constă, pe de-o parte, în faptul că implementarea a fost una graduală, de la nivel local la legalizarea în plan național și de la alegeri cu mize mai mici la alegeri generale. Trecerea prin mai multe etape a făcut posibilă perfecționarea mecanismelor și familiarizarea cetățenilor cu această metodă alternativă de vot. Pe de altă parte, comunicarea între instituțiile care au colaborat (cancelar, guvern, partide politice, grupuri de experți) este și ea un aspect esențial al reușitei.

Începând cu anul 2000, în **Marea Britanie** a fost creată o Comisie Electorală responsabilă cu organizarea alegerilor, elaborarea de politici electorale și cercetare. În 2002 a fost reglementată o serie de proiecte pilot pentru proceduri electronice de vot de la distanță, care au fost implementate în același an în 30 de circumscripții electorale însumând două milioane și jumătate de votanți.

A fost introdusă o varietate de modalități și tehnologii de votare, de la kiosk-uri electronice situate în secții tradiționale și speciale de vot, la votul prin telefon, vot prin SMS și votul prin internet. În 2003 au fost pilotate alte 59 proiecte de vot, în care pe lângă metodele enumerate s-au folosit televoting-ul și tehnologia de tip *smart card*. Combinații de două sau mai multe tipuri de vot au fost posibile datorită dezvoltării unui registru electoral on-line. În final aproape 6.4 milioane de votanți au beneficiat de aceste posibilități, la costuri de peste douăzeci de milioane de lire sterline.

⁴⁹ Alegătorul îl utilizează fie pe internet, fie îl expediază înapoi împreună cu votul prin poștă, fie se prezintă cu el la urne.

Evaluarea proiectelor nu a permis Comisiei să distingă între diversele efecte ale votului electronic pentru a le putea păstra pe cele mai eficiente. Nu doar modalitățile de vot au diferit între ele, cât și programele utilizate în diferitele circumstanțe. Acest fapt nu a permis nici un fel de comparații între ele. Mai multe motive au condus la catalogarea inițiativei de către Open Rights Group (ORG), în 2007, ca fiind lipsită de securitate și transparență⁵⁰. În general, argumentele au vizat lipsa testării în prealabil și a implementării treptate, dificultățile tehnice la accesarea platformei, vulnerabilitatea sistemelor la viruși și atacuri ale hackerilor, inexistența auditului, lipsa de transparență a votării.

Din exemplele de bună practică și cazurile problematice ilustrate mai sus se detașează câteva principii generale – testare și implementare graduală, maximizarea securității, posibilitatea auditului și transparentizarea procesului de numărare etc. – însă ele nu oferă rețete sigure pentru implementare. Un proiect de vot electronic de la distanță trebuie să răspundă nevoilor specifice ale unei țări și ale cetățenilor ei.

⁵⁰ Observatorii ORG au semnalat o varietate de probleme specifice: programe necertificate, transferul unor fișiere prin folosirea aparatului personal, erori în prezentarea buletinelor electronice, erori de program la numărarea rezultatelor, întârzieri în afișarea rezultatelor, necesitatea renumărării manuale a voturilor. Dovadă a gestionării ineficiente a noutății sistemului a fost și faptul că autoritățile competente nu au informat la timp alegătorii cu privire la procesul votului on-line sau nu au răspuns unor cereri de informații. Pentru mai multe detalii raportul ORG se poate accesa la: http://www.openrightsgroup.org/wp-content/uploads/org_election_report.pdf

IV.3. Avantaje, dezavantaje, și riscuri

Iată câteva argumente în favoarea și în defavoarea votului prin internet din perspectiva alegătorului:

Tabelul 5. Avantajele și dezavantajele votului prin internet

AVANTAJE	DEZAVANTAJE
accesibilitate (fizică): pentru cei care se află la mare distanță de o secție de votare sau pentru persoanele cu dizabilități	acces neuniform la internet: „prăpastia digitală” există nu doar între cei care dețin calculatoare conectate la internet și cei care nu, ci se datorează și calității accesului la internet (conexiune și viteză)
costul scăzut: pentru cei care dețin un computer și acces la internet, costurile sunt mai mici decât în cazul votului prin corespondență	nu există garanții privind anonimitatea votului
flexibilitate: alegătorul are la dispoziție o perioadă mai lungă de timp pentru a vota ⁵¹	lipsa de transparență: votarea are loc în manieră necontrolată, nesupravegheată; citirea și numărarea voturilor nu sunt vizibile
rapiditate: votul on-line presupune câteva minute în fața calculatorului; favorizează participarea electorală a celor care au acces la internet – populația tânără, considerată ca fiind dificil de mobilizat – și a acelor români aflați în străinătate pe termen scurt, care din rațiuni de timp nu se deplasează la ambasade și consulate.	performanța variabilă a PC-urilor: în mod ideal, aplicația de vot dezvoltată trebuie să fie una cu cerințe minime, compatibilă cu o varietate de sisteme de operare și browsere, și care să permită oricui dorește să voteze prin internet fără a investi suplimentar
	riscuri de securitate: platforma folosită poate fi vulnerabilă la atacuri din exteriorul sistemului

⁵¹ În Estonia electoratul poate vota chiar de câte ori dorește în decursul a trei zile. În Markham, Ontario, unde se practică votul pe internet la nivel local, perioada de vot este de 10 zile. În 2004, la referendumul elvețian urna virtuală a fost deschisă timp de trei săptămâni pentru votanții din Geneva.

O serie de limitări ale votului electronic sunt cele care au legătură cu transparența și securitatea procesului votării. Absența unui mediu supravegheat este citată de multe publicații ca o problemă majoră în cazul votului electronic de la distanță deoarece există posibilitatea de fraudă și coerciție. Lipsa de transparență și de înțelegere a sistemului poate eroda încrederea publică în acest sistem și în modul în care sunt organizate alegerile. Prin urmare, normele tehnice și problemele potențiale ale utilizării unor platforme de vot electronice trebuie analizate pentru toate fazele implementării, de la testare până la auditul voturilor.

Probabil cel mai important efect al votului electronic la distanță și cel care a fost revendicat atât de susținătorii, cât și de opozanții ideii votului electronic, se referă la efectul asupra **participării la vot**. În Estonia a existat un efect benefic atât pentru participarea generală, cât și în ceea ce privește participarea pe internet. La nivel general s-a înregistrat o creștere de 13 procente de la alegerile din 2005 la europarlamentarele din 2009. Dacă la primele alegeri din 2005 numărul votanților prin internet a fost de 10.000 (sub 2%), în 2009 participarea on-line a crescut până la 14,7% din numărul total de voturi. Odată cu participarea a crescut și utilizarea cardurilor de identitate în mediul electronic⁵², și implicit familiarizarea cetățenilor cu o serie de proceduri din mediul electronic. De asemenea, 20% dintre votanții estonieni declarau că nu ar fi votat altfel decât prin internet.

În Marea Britanie creșterea participării a fost mediocră (de aproximativ trei procente), iar în unele orașe s-au înregistrat chiar scăderi ale numărului de votanți. Votul prin internet a fost totuși cel mai utilizat și se pare că impactul, deși scăzut, a fost pozitiv⁵³.

Pentru multe din țările care au inițiat proiecte de vot prin internet, efectele sunt premature, iar creșterea participării la nivel general este cel mult sensibilă. Ea nu poate fi izolată de condiții idiosincratice precum competitivitatea din campanie și polarizarea electoratului, miza electorală, tipul de alegeri etc.

Se poate aprecia că efectul asupra ratei participării este mai mult unul contextualizat, care depinde în mare măsură de implementarea votului prin internet, de opțiunile tehnologice, procedurale, dar și de măsura în care electoratul este informat. Modelul Elveției ilustrează importanța componentelor de cercetare și evaluare permanentă a procesului implementării.

Modelul estonian sugerează că votul prin internet nu a cauzat diferențe semnificative între numărul de votanți femei și bărbați, sau nici între cei mai educați sau mai puțin educați. Principala preocupare este aceea a impactului asupra votanților tineri și cei în vârstă în ceea ce

⁵² Peste 61% dintre votanții on-line ai alegerilor din 2005 au declarat că a fost prima dată când au utilizat cardul într-un mediu electronic (Comisia Națională Electorală din Estonia); datele sunt disponibile la <http://www.vyk.ee/index.php?id=11178> [Accesat în 23 iunie 2010]

⁵³ Barry et alii, 2002

privește prăpastia digitală. În materie de accesibilitate a serviciilor electronice⁵⁴ și familiarizare a electoratului cu procedurile electorale, încă există loc pentru îmbunătățiri, iar autoritățile estoniene derulează și în prezent campanii de informare. Acestea oferă posibilitatea creșterii participării și conduc la inclusivitatea serviciilor electronice.

IV.4. Inițiative legislative

În toamna anului 2007 a fost înaintată Parlamentului o inițiativă privind introducerea votului electronic, însă aceasta a fost respinsă în termen de câteva luni atât de Camera Deputaților, cât și de Senatul României⁵⁵. Proiectul legislativ prevedea ca operațiunile legate de implementarea votului electronic la distanță să fie în responsabilitatea Autorității Electorale Permanente, iar Ministerul de Interne să gestioneze un registru electoral electronic.

Sistemul descris în inițiativa legislativă ar fi fost următorul: românii aleg procedura de vot – vot în persoană sau vot electronic la distanță. În cazul în care doresc să voteze prin mijloace electronice alegătorii depun o solicitare în scris la AEP și sunt introduși în listele electorale permanente cu mențiunea vot electronic. AEP era responsabilă pentru testarea și experimentarea soluțiilor tehnice adoptate, în colaborare cu rețeaua unităților de învățământ superior.

Deși este vorba de o inițiativă ce rămâne inedită, acest proiect de lege nu ar fi introdus mai mult decât ideea de vot electronic. Dincolo de cadrul generic, din care se înțelege că votul ar fi fost exprimat prin internet, restul detaliilor rămâneau subiectul negocierilor dintre AEP, guvern și partidele politice. Contactată de autorii studiului, AEP declară că nu a fost consultată în acest sens și nu a girat proiectul de lege.

IV.5. Costurile

Dintre toate procedurile de vot, votul electronic la distanță este cel care implică cele mai mici costuri pentru alegători. Aceștia ar plăti doar cheltuielile cu conectarea la internet. Costurile pentru implementarea unui proiect de vot electronic la distanță sunt costuri suportate aproape în totalitate de către administrația publică. Cheltuielile cuprind investiția materială, resursele umane (expertiză), efortul pentru popularizarea metodei și aprobarea sa de

⁵⁴ Spre exemplu asigurarea că fiecare cetățean deține un card de identitate, sau că în tot mai multe locații publice există cititoare de carduri pentru cei care nu dețin unele personale.

⁵⁵ Proiectul de lege este disponibil on-line la <http://www.cdep.ro/proiecte/2007/800/70/5/pl875.pdf>

către factorii decizionali. Printre caracteristicile structurale necesare implementării unui mecanism de vot prin internet se numără un cadru legal compatibil, o birocrație performantă care să poată gestiona o varietate de proceduri electorale și o infrastructură dezvoltată din punct de vedere tehnologic.

Costurile ar trebui să acopere următoarele activități:

- achiziționarea unui program performant care să permită votul prin internet⁵⁶;
- testarea și certificarea programului de votare;
- realizarea unei campanii de mobilizare și informare a cetățenilor cu privire la condițiile votului prin internet;
- contractarea unei firme private și/sau angajarea personalului care să conducă operațiunile electronice și să supravegheze desfășurarea procesului electoral;
- expedierea materialelor necesare votului;
- aducerea la zi și întreținerea platformei de votare;

În cazul Estoniei un punct critic care a scăzut costurile de implementare a fost acela că registrul electoral național și sistemul de autentificare electronică existau deja. Mai mult decât atât, la primele alegeri din 2005 o mare parte din populația cu drept de vot beneficia de cărțile de identitate bazate pe o tehnologie avansată. S-au cheltuit mai puțin de 500.000 euro până la implementarea la scară națională⁵⁷. Dacă în 2005 costurile votului prin internet au reprezentat 20% din costurile totale ale alegerilor, la următorul scrutin, cel din 2007, procentul a scăzut la doar 5%.

Diaspora românească este aproximativ de două ori mai mare decât întreaga populație a Estoniei, ceea ce înseamnă că cheltuielile de organizare ar fi mult mai mari, de ordinul milioane de euro. Spre exemplu, în Marea Britanie a fost alocat un buget important pentru primele proiecte pilot, iar suma s-a ridicat la 4.1 milioane de lire sterline.

Calculată pe termen lung, investiția este mai puțin costisitoare decât în cazul votului în persoană pentru că nu necesită costuri de tipărire a buletinelor de vot, de plată a membrilor birourilor de vot, de transport al persoanelor cu dizabilități etc. În primă instanță votul electronic la distanță ar putea fi mai costisitor decât votul prin corespondență, datorită cheltuielilor legate de punerea în funcțiune a platformei de vot și a unui sistem de identificare

⁵⁶ Orașul canadian Markham a achiziționat un astfel de software cu \$52.000 pentru alegerile locale din 2006 (incluzând dezvoltarea website-ului). Pentru pilotul din 2008, municipalitatea orașului Halifax a contractat compania Intelivote pentru a gestiona alegerile prin internet și telefon; prețul a fost de aproape \$500.000, iar costul total al alegerilor de 1.2 milioane dolari, în condițiile în care populația totală este de aprox. 372.000 locuitori.

⁵⁷ Suma trebuie evaluată în raport cu numărul de beneficiari. Estonia are aproximativ 1 milion de cetățeni cu drept de vot.

fiabil. Odată implementat, sistemul ar putea fi mai ieftin atât pentru alegători cât și pentru administrația românească.

V. Votul în persoană în cadrul misiunilor diplomatice

V.1. Ce este votul în persoană

Votul în persoană presupune prezența alegătorului într-o secție de votare organizată de către o țară pentru cetățenii care trăiesc în străinătate. Secția de votare se află de obicei într-o ambasadă sau consulat, dar poate funcționa și în localuri închiriate. Este procedura de implementare a votului în străinătate utilizată în cazul României și în cele mai multe țări din lume – ca singură metodă sau în combinație cu votul prin procură, corespondență sau votul electronic la distanță.

În cazul votului în străinătate, participarea alegătorilor depinde în primul rând de acoperirea pe care o are rețeaua de misiuni diplomatice a țării de origine. Aceasta este o limitare importantă pentru că în cazurile în care secțiile de votare sunt organizate în alte localuri decât misiunile diplomatice, doar consulatele pot organiza votarea în respectivele țări. Atunci când rețeaua de reprezentanțe este destul de densă, există alte limitări: până de curând două țări din Europa (Germania și Elveția) nu permiteau votul în persoană pe teritoriul lor.

Din motive logistice sau financiare unele țări limitează organizarea alegerilor în străinătate la locurile în care consideră că trăiesc un număr semnificativ dintre cetățenii lor. De exemplu, Republica Dominicană organizează votul în străinătate în doar cinci țări: Canada, Spania, Puerto Rico, Statele Unite și Venezuela. Alte țări limitează amplasarea unui birou de vot la zonele unde există un număr minim de alegători. Nici una dintre cele două limitări nu se aplică la cazul României, care permite votul în toate țările în care există reprezentanțe diplomatice, inclusiv în locuri ca Phenian, capitala Coreei de Nord, unde votează doar câteva persoane la fiecare alegeri.

V.2. Cadrul legal și situația actuală în România

Legile electorale elaborate până în 2008 prevedeau pentru votul din străinătate câte o secție de votare pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, destinate membrilor reprezentanței și familiilor lor, precum și cetățenilor români „din țară sau străinătate aflați în țările respective în ziua alegerilor”.⁵⁸ Aceste secții aparțineau circumscripției București. Acest aranjament legislativ era nesatisfăcător pentru că, pe de o

⁵⁸ Legea electorală din 1992.

parte, nu permitea înființarea de mai mult de o secție de votare în fiecare țară, iar pe de altă parte, pentru că votul cetățenilor din străinătate nu era corect reprezentat.

În cele mai multe cazuri, votul cetățenilor din străinătate se exprimă sau pentru candidații din circumscripția de origine, adică cea de care aparține ultima reședință a emigrantului, sau pentru candidații ce reprezintă o circumscripție specială pentru străinătate. În cazul României, până în 2008, un alegător în vizita în străinătate, dar provenind din Suceava, vota în cadrul alegerilor parlamentare pentru parlamentarii din București. Reforma electorală modifică aceste prevederi și include obligația de a demonstra rezidența în străinătate pentru a vota la alegerile parlamentare.

În prezent „pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României se organizează una sau mai multe secții de votare pentru alegătorii care au domiciliul în străinătate. În afara secțiilor de votare prevăzute la alin. (1) pot fi organizate, cu acordul guvernului din țara respectivă, secții de votare și în alte localități decât cele în care își au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare”.⁵⁹

Alegătorii care pot demonstra rezidența în străinătate votează pentru cei șase parlamentari ce reprezintă circumscripția numărul 43, iar toți alegătorii pot vota indiferent de reședință pentru alegerile prezidențiale, alegerile pentru Parlamentul European și referendumuri. Votarea se petrece, cu câteva diferențe notabile, cam în același mod ca și într-o secție specială din România.

Membrii secției de votare sunt propuși sau de către partidele politice sau de către misiunile diplomatice. La intrarea în secția de votare alegătorii completează o declarație pe proprie răspundere că nu vor vota într-o altă secție de votare din străinătate sau din țară. În birourile de vot din străinătate nu există în prezent liste electorale permanente, toți alegătorii sunt înscriși pe liste electorale suplimentare, pe care le semnează după ce au votat.

Dacă, după 2008, suplimentarea secțiilor de votare a determinat o creștere spectaculoasă a votului din străinătate, participarea românilor depinde în continuare de aspecte administrative. În unele cazuri, autoritățile nu reușesc să organizeze destule secții de votare pentru a permite tuturor alegătorilor dornici să voteze. De exemplu, în Olanda, există doar două secții de votare, ambele în Haga, în care au votat doar 830 de cetățeni în 2009. La Paris, la fiecare alegeri se votează în cadrul unei singure secții de votare și de fiecare dată la biroul de vot din Paris votează cel mai mare număr de cetățeni din străinătate. De altfel, analizând numărul alegătorilor per birou de vot pentru turul al doilea al alegerilor prezidențiale din 2009 se observă că nouă dintre cele zece secții de votare cu cei mai mulți alegători sunt secții de votare din străinătate.

⁵⁹ Legea electorală din 2008.

O altă limitare administrativă este numărul membrilor secției de votare și dotarea sa. Într-un birou de vot format din șapte persoane pot vota mai mulți alegători decât într-un birou în care sunt numiți doar trei membri, pentru că aceștia nu pot face față tuturor obligațiilor administrative. La fel, mai mulți alegători pot vota dacă în secția de votare sunt șapte ștampile decât dacă sunt doar trei, sau dacă secția de votare a fost dotată cu un număr suficient de cabine de vot. Din păcate, deși aceste detalii au un impact major, autoritățile române le trec cel mai des cu vederea.

Tabelul 6 – Secțiile de vot cu cei mai mulți alegători. Alegerile prezidențiale 2009, turul II

Țara/Orașul	Secția de votare	Numărul de voturi
FRANȚA	PARIS	3785
TIMIȘOARA	CAMINUL NR.19C UNIV. POLITEHNICĂ	2825
SPANIA	COSLADA	2632
MAREA BRITANIE	LONDRA 3	2573
REP. MOLDOVA	CHISINAU 2	2532
IRLANDA	DUBLIN	2463
SPANIA	CASTELLON DE LA PLANA 1	2452
REP. MOLDOVA	CHISINAU 1	2349
SPANIA	ZARAGOZA	2329
BELGIA	BRUXELLES 1	2196

V.3. Avantaje și dezavantaje

Un avantaj al votului în persoană este faptul că adevărata identitate a alegătorului poate fi verificată. Spre exemplu, un caz în care un alegător se folosește de actele unei persoane decedate pentru a vota va fi detectat imediat. De asemenea, prin această procedură există siguranța că votul a fost exprimat de către alegător și nu de către o altă persoană.

Votul în persoană permite securizarea procesului electoral. Un vot care a fost depus într-o urnă nu se pierde atât de ușor ca un vot care este trimis prin serviciile poștale. Această procedură nu trezește suspiciuni privind confidențialitatea votului pentru că buletinul de vot se amestecă imediat cu alte buletine de vot. Nu în ultimul rând, toate etapele votării pot fi monitorizate, spre deosebire de proceduri ca votul prin corespondență sau votul electronic la distanță.

Dezavantajul major al acestei proceduri este faptul că secțiile de votare din străinătate se află deseori prea departe de alegători. De asemenea, limitările administrative descrise mai sus

produc situații în care alegători care se prezintă la vot înainte de ora închiderii nu pot vota datorită cozilor produse.

V.4. Cum se poate îmbunătăți această procedură

Prima etapă pentru a îmbunătăți procedura actuală de vot din străinătate este punerea în funcțiune a Registrului electoral electronic. Acesta va permite constituirea de liste electorale permanente și ar reduce timpul de așteptare pentru înscrierea în listele suplimentare. Așa cum se arată în secțiunea care tratează înregistrarea alegătorilor, un Registru electoral complet cu datele românilor din străinătate va fi funcțional doar după unul sau mai multe cicluri electorale.

O altă recomandare ține de informatizarea procedurilor electorale. Această măsură este dorită de către Autoritatea Electorală Permanentă și un proiect legislativ în acest sens se află în discuție în Parlament din 2009. Conform AEP, informatizarea operațiunilor electorale va permite obținerea datelor cetățenilor prin scanarea cărților de identitate și va elimina posibilitatea exprimării unui vot dublu. Identitatea cetățenilor va putea fi verificată prin confruntarea cu bazele de date naționale și vor fi identificați cei cărora li s-a ridicat dreptul de vot.

O altă recomandare importantă este legată de mărirea numărului de secții de votare. Într-un studiu deja citat⁶⁰, Toma Burean arată că există o corelație foarte puternică între creșterea numărului de secții de votare și creșterea numărului de alegători. Deși nu se semnalează o creștere importantă la nivel de secție de vot (în unele secții de votare participarea chiar scade), pentru fiecare secție de votare adăugată, numărul alegătorilor crește cu câteva sute. Trebuie înființate noi secții de vot în toate locurile unde numărul de alegători a depășit 1000 la ultimele alegeri. De asemenea comunitățile de români care se află la mare depărtare de o secție de vot pot fi încurajate pentru a cere înființarea de noi secții, în baza numărului de cetățeni români ce trăiesc în zonă.

Procedurile legate de închiderea secției de vot trebuie clarificate și generalizate. Conform standardelor internaționale⁶¹, se permite votul tuturor alegătorilor care se află la

⁶⁰ Burean, T. 2010.

⁶¹ Atât publicațiile IDEA privind organizarea alegerilor cât și manualele de observare electorală privesc această prevedere ca pe o normă electorală universală. A se vedea <http://aceproject.org/ace-en/topics/vo/vog> și *Handbook for European Union Election Observation*, ed. a doua, 2008, p.82; documentul este disponibil la http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf ;

coadă pentru a vota la ora închiderii scrutinului, iar votarea se prelungește atât cât este cazul. În cazul României, legea electorală stipulează că „persoanelor existente la ora 21.00 în sala în care se află secția de votare li se permite să își exercite dreptul de vot”. Această prevedere confuză a produs neînțelegeri între Biroul Electoral Central și personalul din secțiile de vot cu privire la numărul de alegători cărora li se permite votul după ora închiderii. În sala în care se organizează votarea pot să-și aștepte rândul sute de alegători, pentru ca aceștia să voteze operațiunile trebuie prelungite cu câteva ore. Referitor la această problemă, în 2009, Biroul Electoral Central a hotărât închiderea tuturor birourilor de vot la ora prevăzută prin lege, în ciuda numărului important de alegători care așteptau să voteze. Acest studiu recomandă revizuirea legii pentru a permite votul tuturor alegătorilor care își așteaptă rândul la ora închiderii scrutinului.

Deși misiunile diplomatice și-au îmbunătățit comunicarea legată de alegeri, trimițând prin e-mail informații celor înscriși pe listele lor, mai multe eforturi sunt necesare pentru o comunicare mai eficientă. În multe dintre țările din Uniunea Europeană alegătorilor li se trimit acasă toate materialele electorale, pentru informare. O asemenea măsură ar putea crește și participarea și gradul de informare al românilor din străinătate.

Creșterea numărului de secții de votare, corelată cu scăderea timpului de așteptare prin informatizarea procedurilor electorale și informarea cetățenilor vor determina în continuare creșterea participării în străinătate.

VI. Concluzii

Votul românilor aflați în străinătate implică din partea alegătorilor alocarea de resurse importante - atât financiare cât și de timp - care afectează în mod negativ participarea electorală. Instituțiile statului, garante ale drepturilor și libertăților civile, sunt singurele în măsură să diminueze aceste costuri și să reglementeze procesul electoral astfel încât să fie accesibil în mod egal tuturor românilor.

Facilitarea votului în străinătate este probabil cea mai bună modalitate de a întări relațiile cu românii din străinătate, așa cum prevede Constituția României. Cadrul legal românesc stipulează că nu trebuie să se facă nicio diferență între alegătorii din țară și cei din străinătate. Prevederile recente prin care se acorda reprezentare politică trebuie completate prin măsuri care să crească participarea alegătorilor care îi aleg pe cei șase parlamentari, pentru a crește legitimitatea acestor aleși.

Acest studiu apare în 2010 în contextul în care, la mijloc de ciclu electoral, se anunță o serie de inițiative legislative pentru reformarea sistemului electoral. Studiul își propune să fie baza pentru o dezbatere publică prin care să se aleagă soluția cea mai viabilă. Discuțiile trebuie să se concentreze pe avantajele și dezavantajele celor trei proceduri de implementare a votului din străinătate prezentate în secțiunile anterioare. O decizie finală trebuie să țină cont în primul rând de efectele pe care o procedură le-ar putea avea asupra participării în străinătate, de obstacolele care ar putea apărea pentru alegători și, nu în ultimul rând, de eficiența sistemului electoral și de costuri. Primul pas pentru implementarea de reforme este crearea Registrului electoral electronic și completarea sa cu datele românilor care se află în străinătate. Bugetul pentru acest proiect se va afla în curând în dezbatere, însă temerile sunt că un buget de austeritate nu va avea printre priorități o îmbunătățire a procesului electoral.

Față de votul în persoană, votul de la distanță permite un grad mai mic de transparență și mai puține garanții de anonimat, însă este mai accesibil pentru cei care nu pot ajunge până la secțiile de vot. Votul prin corespondență ar permite o acoperire mai bună însă este dependent de un serviciu poștal eficient și pune mari probleme logistice pentru organizarea unui al doilea tur în două săptămâni. Votul electronic la distanță implică de asemenea un grad mare de accesibilitate și costuri chiar mai mici decât votul prin poștă, însă chiar și după implementarea sa în câteva țări, există în continuare dubii în legătură cu posibilitățile de securizare.

În 2007, introducerea votului la distanță era privită de către partidele politice cu neîncredere, pentru că în viziunea lor acesta ar fi permis propagarea fraudelor electorale. Așa cum s-a arătat, votul prin corespondență și votul electronic la distanță nu permit același grad de observare și securizare a operațiunilor electorale ca și votul în persoană. Frauda este însă posibilă în orice sistem electoral, este determinată de acțiunile partidelor politice și este combătută printr-un cadru legislativ performant. Partidele se folosesc de pretextul fraudei pentru a ascunde imposibilitatea de a cădea de acord asupra unei versiuni care să convină întregului spectru politic. Pentru a îmbunătăți votul din străinătate este nevoie de voință politică pentru a considera interesele românilor mai importante decât considerentele partizanale sau financiare.

Bibliografie

Alvarez, R. M. și Hall, T. E. (2004) *Point, Click and Vote: The Future of Internet Voting*; Washington: The Brookings Institution.

Autoritatea Electorală Permanentă (2010) „Proiect Pilot, Informatizarea activităților electorale desfășurate în cadrul secțiilor de votare”, online la <http://www.roaep.ro/ro/getdocument.php?id=4628>

Autoritatea Electorală Permanentă (2005) „Votul electronic. Canal alternative de vot”, online la <http://www.roaep.ro/ro/getdocument.php?id=102>

Baubock, R. „Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting”, *Fordham Law Review*, Vol 75, online la <http://law2.fordham.edu/publications/articles/500flspub8266.pdf>

Baubock, R. (2005) „Expansive Citizenship—Voting Beyond Territory and Membership”, *38 Pol. Sci. & Pol.* 683-87.

Berinski, A.J., Burns, N., și Traugott, M.W. (2001) Who Votes by Mail? A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems. *Public Opinion Quarterly*, vol.65, nr.2, pp.178-197.

Burean, T. „Political Participation by the Romanian Diaspora” în King R et alii, *Romania under Băsescu*, în curs de publicare în 2010.

Burean, T., Feșnic, F., Greab, C. și Georgescu, I. (2009) Implementarea unor metode de vot alternative în România între necesitate, utilitate și fezabilitate; în *Reprezentarea diasporei și votul românilor din străinătate*, Fundația Soros România.

Canada-Europe Transatlantic Dialogue (2010) A Comparative Assessment of Electronic Voting; raport pregătit pentru Elections Canada în februarie 2010;

Caritas Italia (2008) *Romania, Immigrazione e lavoro in Italia*. Un rezumat al raportului este disponibil pe site-ul Ministerului Afacerilor Externe - www.mae.ro/poze_editare/2008.10.28_Fundatia_Caritas.pdf [Accesat 5 mai 2010]

Collyer M., Vathi Z. (2007) „Patterns of Extra-territorial Voting”, Sussex Centre for Migration Research, online la http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T22.pdf

Gronke, P. Early Voting Reforms and American Elections; lucrare prezentată în cadrul Conferinței Anuale a Asociației Americane de Științe Politice, Chicago, IL, 2-5 septembrie 2004;

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007) *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.

Internet Policy Institute (2001) Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda, martie 2001.

Open Rights Group (2007) „May 2007 Election Report”, disponibil la http://www.openrightsgroup.org/wp-content/uploads/org_election_report.pdf [accesat în 21 iunie 2010]

Pârvulescu, C. et. al (2004) *Pushing the Limits of Democracy. Report on the Romanian Elections October-December 2004.*

Rallins, C., Thrasher, M. și Borisyuk, G. (2010) „Much Ado About Not Very Much: The Electoral Consequences of Postal Voting at the 2005 British General Election”, *The British Journal of Politics and International Elections*, vol.12, pp.223-238;

Rojas, H. S. „A comparative study of the overseas voting laws and systems of selected countries”; Development Associates' Occasional Paper No. 17; disponibil la http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADA596.pdf [accesat în 5 octombrie 2010]

Stanton, M. (2000) The Importance of Recounting Votes; disponibil on-line la http://www.notablessoftware.com/Press/electronic_voting_in_brasil.htm [accesat în 6 iunie 2010]

Șerban, M. “Nevoia de inovație în politicile de migrație românești”, în *Calitatea vieții XX*, nr.1-2, 2009, pp.79-90.

Voicu, B. (2005) *Penuria Pseudo-Modernă a Postcomunismului Românesc. Volumul I. Schimbarea socială și acțiunile indivizilor*, cap. III “Migrația externă”, pp.148-174. Iași: Expert Projects.

White, I. „All-postal voting” Standard Note. 30 martie 2005; disponibil la <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02882.pdf> [Accesat în 5 octombrie 2010]

*** *BeVoting: Study of Electronic Voting Systems, Part 1, Version 1.1*, aprilie 2008; disponibil la http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-1_gb.pdf [accesat în 15 iunie 2010]

Handbook for European Union Election Observation, ed. a doua, 2008.

I romeni in Italia – tra rifiuto e accoglienza. Prezentare susținută de Confederația Caritas în 25 martie 2010 la Academia Română de la Roma. Document disponibil la <http://www.dossierimmigrazione.it/romeni.htm> [Accesat 4 mai 2010]

Resurse web

- ACE Electoral Knowledge Network - www.aceproject.org
- Asociația Pro Democrația - www.apd.ro
- Biroul Electoral Central - www.becparlamentare2008.ro , www.bec2009p.ro
- Caritas Italiana - www.caritasitaliana.it ; Proiectul Dossier Statistico Immigrazione - <http://www.dossierimmigrazione.it>
- Estonian National Election Committee – <http://www.vvk.ee/>
- www.epractice.eu
- Eurostat - www.ec.europa.eu/eurostat
- Fundația Soros România - www.soros.ro
- Institutul Național de Statistică Spania - www.ine.es
- Institutul pentru Cercetarea Calității Vieții - www.iccv.ro
- Ministerul Afacerilor Externe – www.mae.ro
- Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică - www.oecd.org
- Parlamentul României, Camera Deputaților – www.cdep.ro