

REPERE LEGISLATIVE ȘI JURISPRUDENȚIALE PRIVIND VOTUL PRIN CORESPONDENȚĂ

Tudorel TOADER

*Prof. univ. dr., Facultatea de Drept,
Universitatea „Al.I. Cuza” din Iași;
Judecător, Curtea Constituțională a României*

Marieta SAFTA

*Lector univ. dr., Facultatea de Drept,
Universitatea „Titu Maiorescu” din București;
Prim magistrat-asistent, Curtea Constituțională a României*

Din examinarea reglementărilor în materie se constată că această modalitate de votare se referă, în esență, la transmiterea votului prin poștă, fie direct la autoritatea electorală corespunzătoare din circumscripția electorală a alegătorului din țara de origine, fie la ambasada sau consulatul țării care are jurisdicție asupra alegătorului. De regulă, buletinul de vot este transmis alegătorului prin poștă, împreună cu un plic interior și unul exterior. Buletinul de vot completat este introdus în plicul interior, care este apoi introdus în plicul exterior și trimis prin poștă. De regulă, serviciul poștal este gratuit. Principalul avantaj al votului prin corespondență îl constituie facilitarea exercitării dreptului de vot pentru cetățenii care locuiesc în străinătate.

În cele ce urmează, vom prezenta câteva repere legislative și jurisprudențiale referitoare la votul prin corespondență, pornind de la cadrul general dat de normele constituționale care consacră drepturile politice și particularizând cu exemple din jurisprudența unor curți constituționale care au fost chemate să se pronunțe asupra constituționalității reglementărilor referitoare la această modalitate de exercitare a dreptului de vot.

I. Constituția României

Articolul 36. Dreptul de vot

(1) *Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv.*

(2) *Nu au drept de vot debilizii sau alienații mintal, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale.*



Articolul 37. Dreptul de a fi ales

(1) Au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute în articolul 16 alineatul (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit articolului 40 alineatul (3).

(2) Candiđații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele administrației publice locale, vârsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi aleși în Senat și vârsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi aleși în funcția de Președinte al României”.

Articolul 38. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European

În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European.

Din examinarea sistematică a Constituției se deduc următoarele trăsături ale votului în România:

- *universalitatea* – se referă la faptul că beneficiază de acest drept toți cetățenii români, cu circumstanțierile prevăzute de legiuitorul constituant, respectiv cu excluderea minorilor (în considerarea faptului că participarea la viața politică a statului impune un anumit grad de maturitate și responsabilitate), a alienaților și debilizilor mintal (în considerarea faptului că, neavând posibilitatea unui discernământ al acțiunilor lor, nu pot vota), a celor care au suferit condamnări inclusiv la pedeapsa complementară a pierderii drepturilor electorale;

- *egalitatea* – este reflectată atât în numărul de voturi de care dispune fiecare cetățean, cât și în ponderea fiecărui vot în desemnarea reprezentanților națiunii: astfel, fiecare cetățean are dreptul la un singur vot, iar acest vot are aceeași pondere cu a tuturor celorlalte voturi în desemnarea aceleiași autorități a statului, indiferent de persoana celui care a exercitat dreptul la vot;

- *caracterul direct* – se referă la faptul că cetățenii aleg direct și personal, fără niciun intermediar sau delegat, reprezentanții lor în Parlament;

- *caracterul secret* – se referă la faptul că votul cetățenilor nu este public, ceea ce constituie una dintre cele mai puternice garanții ale corectitudinii votului;

- *caracterul liber exprimat* – se referă la faptul că exprimarea voinței cetățenilor în alegeri nu trebuie viciată în niciun fel, precum și la faptul că votul nu este obligatoriu.

II. Primul Protocol adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului

Articolul 3. Dreptul la alegeri libere

Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.

III. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene



Articolul 39. Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European

(1) Orice cetățean al Uniunii are dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, în statul membru în care acesta își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat.

(2) Membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret.

IV. Documentele Comisiei de la Veneția

1. Valoare juridică

Curtea Constituțională a României a statuat că actele Comisiei de la Veneția nu au caracter obligatoriu, dar „**recomandările sale constituie coordonate ale unui scrutin democratic**, în raport de care statele – care se caracterizează ca aparținând acestui tip de regim – își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special” (s.n.). Curtea a mai arătat că, „de altfel, Codul bunelor practici în materie electorală este reținut ca document internațional relevant și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (de exemplu, Hotărârea pronunțată în Cauza Petkov și alții împotriva Bulgariei din 11 iunie 2009 sau Hotărârea pronunțată în Cauza Grosaru împotriva României din 2 martie 2010)”¹.

2. Acte de referință

Principalul document de referință în materie, invocat adesea și de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, îl constituie **Codul bunelor practici în materie electorală – Linii directoare și raport explicativ**, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)², act care:

a) evidențiază **principiile** care constituie baza patrimoniului electoral european, și anume „*sufragiu universal, egal, liber exprimat, secret și direct*”, explicând fiecare dintre aceste trăsături;

b) accentuează **stabilitatea unor reguli ale dreptului electoral**, „în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor”. Se statuează în acest sens că „ar fi **necesar a se evita, nu atât modificarea sistemelor de scrutin – ele pot fi întotdeauna îmbunătățite –, ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (cel puțin un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic**” (s.n.). Subliniind aceleași principii, **Raportul asupra calendarului și inventarului criteriilor politice de evaluare a alegerilor** adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice cu ocazia celei de-a 34-a Reuniuni (Veneția, 14 octombrie 2010) reține,

¹ Decizia nr. 682/2012, publicată în M. Of. nr. 473 din 11 iulie 2012.

² www.venice.coe.int.



totodată, că „**orice reformă care vizează legislația electorală care urmează să se aplice unor alegeri trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a putea fi cu adevărat aplicabilă**”. Cu toate acestea, în anumite situații, „*pot fi acceptate excepții de la regula de un an, de exemplu, dacă este necesar să fie remediate pe cale legislativă probleme neprevăzute sau pentru a rectifica legislația electorală, acolo unde aceasta ar aduce atingere drepturilor recunoscute la nivel internațional*”. Punctual, cu privire la modalitățile de vot, abordate din perspectiva principiilor patrimoniului electoral european, **Liniiile directe** stabilesc mai întâi, la pct. 3.2. ii), principiul potrivit căruia „*alegătorii trebuie să beneficieze întotdeauna de posibilitatea de a vota într-o secție de votare. Alte modalități de votare sunt acceptate numai în următoarele condiții (...)*”, acestea fiind prevăzute distinct pentru votarea prin corespondență, votul electronic, votarea prin procură, utilizarea urnelor de votare.

Astfel, „**votarea prin corespondență poate fi permisă numai în cazul în care activitatea serviciilor poștale este sigură și fiabilă, dreptul de a vota prin corespondență poate fi acordat persoanelor internate în spital, deținuților, persoanelor cu mobilitate redusă sau persoanelor cu drept de vot care domiciliază în străinătate; fraudă sau intimidarea nu trebuie să fie permise**” (s.n.) [pct. 3.2. iii)].

Dezvoltând aceste principii în **Raportul explicativ**, la pct. 3.2.2.1., se reține că: „**Deseori votarea prin corespondență și prin procură este permisă în țările occidentale, dar modalitățile desfășurării acestor două forme variază considerabil de la un stat la altul. De exemplu, votarea prin corespondență poate fi folosită mult într-o țară și interzisă în alta pentru a evita pericolul unor eventuale falsificări electorale. Acest fel de votare poate fi permis numai în cazul când serviciile poștale sunt protejate de orice manipulari intenționate și sigure, în sensul că funcționează eficient (...). Cu toate acestea, respectând anumite măsuri de precauție, votarea prin corespondență poate fi folosită pentru a oferi pacienților internați în spital, deținuților, persoanelor cu mobilitate redusă sau persoanelor cu drept de vot care domiciliază în străinătate posibilitatea de a-și exercita dreptul de vot, în măsura în care riscul de falsificare sau de intimidare este eliminat. Votarea prin corespondență trebuie desfășurată conform unei proceduri speciale, cu câteva zile înainte de alegeri**” (s.n.).

V. Jurisprudența Curții Constituționale a României

Nefiind reglementată această modalitate de vot în România, nu există o jurisprudență a Curții Constituționale care să se refere la votul prin corespondență.

Considerentele deciziilor Curții Constituționale a României au devenit însă din ce în ce mai persuasive în evidențierea unor obligații ale legiuitorului în materie electorală determinate de constatarea numeroaselor modificări ale legislației în materie și a deficiențelor sistemului electoral sesizate cu prilejul alegerilor parlamentare din anul 2008 și al celor prezidențiale din 2009. În această jurisprudență (deopotrivă de reținut și respectat cu privire la orice modalitate de exercitare a votului), Curtea Constituțională a subliniat necesitatea reexaminării întregii legislații electorale, evidențiind aspectele care trebuie supuse reexaminării și principiile pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere în acest sens



și, totodată, a subliniat necesitatea stabilității legii în materie electorală, expresie a principiului securității juridice³.

Astfel, prin Decizia nr. 61 din 14 ianuarie 2010⁴, Curtea a reținut următoarele: „În activitatea sa, Curtea Constituțională a soluționat mai multe cauze privind constituționalitatea unor dispoziții ale Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, constatând că actuala reglementare a sistemului electoral românesc prezintă o serie de imperfecțiuni și, ca atare, se impune o reconsiderare a acesteia din perspectiva alegerilor parlamentare din anul 2012, care să asigure, sub toate aspectele, organizarea și desfășurarea unor alegeri democratice în România. În această privință, Curtea consideră că trebuie, în primul rând, să se pornească de la realitățile economice, politice și sociale ale țării, de la rolul partidelor politice în procesul electoral, de la necesitatea raționalizării Parlamentului și, în final, să fie reglementat un tip de scrutin corespunzător concluziilor desprinse și care să aibă corespondent în tipurile de scrutin care se regăsesc în majoritatea statelor europene”.

Curtea a reținut, totodată, că „Legea nr. 35/2009, cu modificările și completările ulterioare, reglementează un mecanism electoral care nu are nicio legătură cu elementele de conținut ale tipului de scrutin majoritar uninominal, organizat cu un singur tur și care este practicat în alte state. Este de reținut că niciun sistem electoral în care este reglementat un tip de scrutin majoritar uninominal cu un singur tur de scrutin nu prevede vreun prag electoral, în timp ce Legea nr. 35/2008 prevede două tipuri de praguri electorale alternative. Rezultatele alegerilor parlamentare din noiembrie 2008 au arătat că mecanismul utilizat pentru atribuirea mandatelor a avut drept consecință rezultate neconforme celor specifice unui tip de scrutin majoritar uninominal, rezultate determinate de calculele matematice reglementate de regulile procedurii electorale ale scrutinului uninominal prevăzut de Legea nr. 35/2008. Așa se face că desemnarea unor parlamentari s-a realizat pe baza unor calcule, fără ca o asemenea desemnare să rezulte din alegeri, în urma exprimării prin vot a opțiunilor politice”.

Prin Decizia nr. 503 din 20 aprilie 2010⁵, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008, întrucât îndepărta de la procesul electoral, în cazul alegerilor parțiale, candidatura ca independent a unei persoane, încălcând astfel prevederile art. 37 din Constituție – „Dreptul de a fi ales”.

Prin Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012⁶, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea Titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale

³ T. Toader, M. Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 148-151.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 76 din 3 februarie 2010.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 353 din 28 mai 2010.

⁶ Publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012.

nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. Cu acel prilej, Curtea a reținut în mod critic frecvențele modificări ale legislației electorale, observând că „*Legea nr. 35/2008 (...) a fost modificată la două luni de la adoptarea de către Parlament prin O.U.G. nr. 66/2008 (...) și la 5 luni de la adoptare prin O.U.G. nr. 97/2008 (...). Prin această din urmă ordonanță au fost aduse 92 de modificări și completări legii, în condițiile în care legea adoptată inițial de Parlament cu respectarea art. 75 și art. 76 alin. (1) din Constituție cuprindea 76 de articole și o anexă referitoare la circumscripțiile electorale*”. Totodată, statuând că „*dreptul la alegeri libere impune respectarea unor exigențe, între care și aceea a stabilității normelor juridice în domeniul electoral*”, respectiv că „*stabilitatea acestor norme constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție*”, și observând că modificarea legislativă intempestivă „*poate fi de natură să creeze dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu aplicarea sa, sub aspectul adaptării la procedura nou-instituită și operațiunile de ordin tehnic pe care aceasta le presupune*”, respectiv că „*această reglementare este de natură să determine dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, restrângerea exercițiului acestui drept*”, Curtea a constatat neconstituționalitatea legii criticate. Considerentele deciziei au avut în vedere și Codul bunelor practici în materie electorală adoptat de către Comisia de la Veneția, act în care se arată faptul că stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral, iar modificarea frecventă a normelor și caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul, respectiv că ceea ce trebuie evitat nu este atât modificarea sistemelor de scrutin, ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri. Referindu-se la considerentele Deciziei nr. 61/2010, Curtea a arătat din nou că „*actuala reglementare a sistemului electoral românesc prezintă o serie de imperfecțiuni și, ca atare, se impune o reconsiderare a acesteia din perspectiva alegerilor parlamentare din anul 2012, care să asigure, sub toate aspectele, organizarea și desfășurarea unor alegeri democratice în România*”, subliniind „*necesitatea ca întreaga legislație electorală referitoare la alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, a Președintelui României, alegerile pentru Parlamentul European, precum și la alegerea autorităților administrației publice locale să fie reexaminată, urmând a fi concentrată într-un cod electoral, ale cărui dispoziții comune și speciale să asigure, în concordanță cu principiile constituționale, organizarea unui scrutin democratic, corect și transparent*” (Decizia nr. 51/2012).

Toate aceste principii și considerente sunt reluate prin Decizia nr. 682/2012, când Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind modificarea și completarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali este neconstituțională.

VI. Repere de drept comparat



De exemplu, în **Germania**⁷, Legea electorală federală reglementează votul prin corespondență, înțeles ca fiind metoda de exercitare a dreptului de vot în care buletinele de vot sunt transmise prin poștă către alegătorii din străinătate care s-au înregistrat, iar după completare sunt returnate, prin poștă, în țară. Pot vota numai alegătorii care sunt înscrși în registrul electoral sau dețin o carte de alegător. Pentru exercitarea votului prin corespondență, cetățenii trebuie să formuleze o cerere de eliberare a unei cărți de alegător. Cărțile de alegător se transmit la locul de reședință al alegătorului, însoțite de următoarele documente necesare pentru exercitarea votului prin corespondență: un buletin de vot, un plic pentru buletinul de vot, un plic pentru returnarea corespondenței, pe care sunt inscripționate adresa la care trebuie trimis buletinul de vot, autoritatea locală sau municipală care a emis cartea de alegător, numărul cărții de alegător sau al districtului electoral; un document de informare privind votul prin corespondență – toate conform modelului oficial. Alegătorul transmite ofițerului electoral al circumscripției la care este arondat în conformitate cu cartea de alegător pe care o deține un plic oficial sigilat cuprinzând cartea de alegător semnată și buletinul de vot care a fost introdus într-un alt plic sigilat. Plicul trebuie să ajungă la destinație până cel târziu ora 18 în ziua alegerilor. Pe cartea de alegător trebuie făcută mențiunea că buletinul de vot a fost marcat personal sau potrivit intenției alegătorului, mențiune ce ține locul unui jurământ depus în fața ofițerului electoral de circumscripție. Transmiterea se realizează prin orice serviciu de poșta agreat, anunțat oficial înaintea alegerilor. De asemenea, plicul cu documente poate fi înmănat și unei autorități desemnate prin lege.

Experiențele anilor electorali în țări cu o mai îndelungată tradiție în materie s-au reflectat în modificarea legislației de referință, fiind deopotrivă utile ca repere. Astfel, de exemplu, cazul **Mexicului**, cele mai semnificative astfel de modificări se referă la simplificarea procedurii de vot, implementarea unui program de asistență și eliminarea taxelor de expediere a corespondenței privind votul. Ca rezultat al acestor modificări legislative, a crescut numărul votanților înregistrați, al voturilor exprimate și al celor valide⁸.

Sunt de menționat și reglementări menite să elimine dezavantajele votului prin corespondență, dezavantaje evidențiate de criticii acestei modalități de exercitare a votului⁹. Un asemenea dezavantaj îl constituie riscul ca buletinul de vot să nu ajungă la destinație la timp pentru a fi luat în calcul. De exemplu, în **Australia** și în mai multe state din **Statele Unite ale Americii**, buletinele de vot prin corespondență sunt încă valabile și luate în calcul, chiar dacă sunt primite după ziua alegerilor, într-un anumit interval de timp specificat. Un alt dezavantaj care a fost evidențiat este dat de incertitudinea cu privire la

⁷ Sinteză realizată pe baza studiului *Votul prin corespondență – Studiu de caz – Republica Federală Germană*, publicat în „Expert electoral” nr. 4/2014, pp. 53-55.

⁸ Pe larg, a se vedea Erika P. Salas Rueda, *Mexico: a glance on its alternative voting models*, în „Expert electoral” nr. 1/2015, pp. 6-23, disponibil pe http://www.roaep.ro/prezentare/wp-content/uploads/2015/03/Expert_Electoral_nr.1_din_2015.pdf.

⁹ Pe larg, pentru un studiu comparativ pentru parte dintre statele menționate, a se vedea Henry S. Rojas, *A Comparative Study of the Overseas Voting Laws and Systems of Selected Countries*, disponibil pe pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnada596.pdf.



persoana care votează. De aceea, în unele state se impune ca cererea de înregistrare în calitate de alegător absent să fie legalizată, și alte state solicită un martor pentru a semna plicul exterior, iar transmiterea plicului atestă că alegătorul a introdus buletinul de vot completat în plicul interior sigilat. În **Canada**, alegătorul este obligat să prezinte, împreună cu solicitarea de vot în absență din străinătate, o fotocopie a pașaportului sau a certificatului de naștere, ca dovadă a cetățeniei canadiene. În **Spania**, dovada identității și certificatul de includere în recensământul electoral trebuie să fie expediate împreună cu buletinul de vot prin corespondență.

Legislația în materie a fost apreciată în mod diferit de instanțele de jurisdicție constituțională. De exemplu, în **Turcia**, noile reglementări care au introdus votul prin corespondență au fost apreciate ca fiind incompatibile cu dispozițiile Constituției. Astfel, Curtea a fost sesizată de principalul grup parlamentar de opoziție să se pronunțe cu privire la conformitatea cu Constituția a sintagmei „votul prin corespondență”, introdusă în legislația electorală. În motivarea sesizării s-a susținut că votul prin corespondență face ca votanții individuali să fie vulnerabili față de influența membrilor familiei și a grupurilor sociale, cum ar fi comunitățile religioase sau etnice. De asemenea, grupul parlamentar a mai susținut că votul prin corespondență este foarte expus fraudei electorale și, ca rezultat, prevederile care îl reglementează contravin art. 2, art. 11, art. 67 și art. 79 din Constituție. Curtea Constituțională a reținut că dreptul la vot este un drept constituțional care trebuie respectat, indiferent dacă un cetățean trăiește în țara lui sau peste graniță. Acest drept ar trebui totuși să fie exercitat în conformitate cu principiile constituționale, cum ar fi sufragiul liber, egal, secret, direct și universal, precum și numărarea publică a voturilor, principiile prevăzute în art. 67.2 din Constituția Turciei. Curtea a constatat neconstituționalitatea sintagmei „votul prin corespondență”, în art. 94.A și art. 94.B din Legea nr. 298 cu privire la principiile generale ale alegerilor și registrul electoral, reținând că votul prin corespondență reglementat de dispozițiile contestate este departe de a garanta votul secret și liber în alegeri, ceea ce contravine art. 67 din Constituție (**Decizia nr. E. 2008/33, K. 2008/133 din 29 mai 2008**¹⁰).

O analiză detaliată a acestei modalități de vot a fost realizată de Tribunalul Constituțional din **Polonia**, astfel că vom evidenția în cele ce urmează considerente din decizia pronunțată, în care s-a statuat asupra constituționalității normelor criticate.

În fața Tribunalului constituțional polonez au fost formulate trei categorii de critici cât privește votul prin corespondență, respectiv:

- *votarea în afara secției de votare a unei comisii electorale de circumscripție încalcă principiul votului secret (...);*

- *trimiterea buletinelor de vot; petenții au reținut că intermediarii în procesul de trimitere a buletinelor de vot sunt „instituții poștale care își desfășoară activitatea în străinătate, și a căror eficiență și fiabilitate, inclusiv nivelul de protecție a secretului corespondenței și a gradului de a fi «etanș», atunci când ne referim la persoane și instituții care pot fi interesate să denatureze rezultatele alegerilor din Polonia sau să încalce secretul acestora, inclusiv serviciile secrete, variază în diverse țări (...). În aceste condiții, autoritățile*

¹⁰ Publicat la adresa www.codices.coe.int.



publice din Polonia nu sunt în măsură să garanteze că buletinele de vot vor ajunge la timp la alegător și vor fi livrate acestuia, că buletinul de vot aflat într-un plic retur va fi completat de alegătorul însuși, iar conținutul său nu va fi văzut de către nicio altă persoană în timpul transferului de la alegător la consul, că nu se va recurge la fraudă, constând în schimbarea conținutului buletinului de vot sau înlocuirea acestuia, și că, în cele din urmă, va ajunge la consul la timp” (pp. 29-30 din cerere). Din aceste motive, petenții au formulat concluzia că votul prin corespondență nu garantează exercitarea echitabilă a dreptului cetățenilor la vot și, astfel, este în contradicție cu art. 62 alin. (1) din Constituție;

- în cadrul votului prin corespondență, buletinele de vot se completează cu cel puțin douăsprezece zile înainte de ziua alegerilor. Petenții se referă la acest fenomen ca la un “fals” început al votării.

Tribunalul a reținut, în esență, următoarele:

- **cu privire la fundamentarea acestei modalități de exercitare a votului:** „Votul prin corespondență permite exprimarea voturilor de către alegătorii care locuiesc în străinătate și care au frecvent probleme să ajungă la comisiile electorale de circumscripție, din cauza distanței de la acele comisii la locul lor de reședință sau de ședere. (...) Metoda menționată privind votul este admisă în multe state europene. Reglementările legale în acest sens relevă numeroase diferențe. În unele state, votul prin corespondență este prevăzut numai pentru cetățenii care locuiesc în străinătate (de exemplu, Italia sau Olanda), iar în altele, pentru cetățenii care locuiesc în propria lor țară, dar care, din diferite motive, nu pot vota personal la o secție de votare din țara lor (de exemplu, Germania sau Marea Britanie). De asemenea, există țări care au renunțat complet la posibilitatea de a vota prin corespondență, care fuseseră introduse în prealabil (de exemplu, Franța în 1975). (...)”.

- **cu privire la cadrul legal în materie:** „Problematica este tratată în Capitolul 8 din Codul Electoral, intitulat «Votul prin corespondență în districtele de votare constituite în străinătate». Din art. 62 din Codul Electoral rezultă că metoda menționată privind votul este rezervată pentru un grup restrâns de alegători, adică cei care locuiesc în străinătate și sunt înscrși pe listele de alegători pregătite de consulul care are competență teritorială în acest sens. Votul prin corespondență are un caracter opțional, întrucât alegătorii care aparțin aceluși grup își pot exprima, de asemenea, votul personal la o secție de votare înființată în afara granițelor statului polonez. Intenția de a vota prin corespondență trebuie să fie notificată de către alegători consulului care are competență teritorială, până în cea de-a cincisprezecea zi înainte de ziua alegerilor [art. 63 alin. (1) din Codul electoral]. Imediat după primirea buletinelor de vot de la comisia electorală competentă, dar nu mai târziu de cea de-a zecea zi înainte de ziua alegerilor, consulul trimite un pachet care conține un plic retur adresat, un buletin de vot sau buletine de vot, un plic pentru buletinul de vot sau pentru buletinele de vot, o declarație privind votul personal și în secret, precum și instrucțiuni de votare [art. 65 alin. (1) din Codul electoral]. Sub titlul «adnotări» înscris pe lista de alegători, care corespunde înregistrării ultimului nume a unui alegător care și-a exprimat intenția de a-și exprima votul prin corespondență, consulul adaugă informații despre trimiterea pachetului de vot alegătorului [art. 65 alin. (4) din Codul electoral]. Alegătorii care își exprimă votul prin corespondență, după completarea buletinelor de vot, pun documentele în plicurile pentru

buletinele de vot pe care le sigilează, iar apoi pun plicurile în plicurile retur împreună cu declarațiile semnate și le trimit pe cheltuiala lor la adresa consulului competent [art. 66 alin. (1) din Codul electoral]. Consulul trimite plicurile retur comisiei electorale competente de circumscripție, nu mai târziu de cea de-a treia zi înainte de ziua alegerilor [art. 66 alin. (2) din Codul electoral]. Plicurile retur trimise de consul sunt introduse în cea de-a doua urnă, care este constituită exclusiv în acest scop. Plicurile retur transferate Comisiei electorale de circumscripție după încheierea scrutinului sunt distruse fără a fi deschise. (...)”.

- **cu privire la prima critică formulată:** „În conformitate cu prima critică, votarea în afara unei secții de votare încalcă principiul votului secret. Principiul menționat implică faptul că nimeni altcineva, în afara alegătorilor înșiși, nu cunoaște conținutul deciziilor individuale privind votarea. Votul secret este o garanție necesară de exprimare neîngrădită a preferințelor electorale individuale. De asemenea, într-un anumit fel, acesta protejează alegătorii de posibilele efecte ale votului, indiferent dacă aceste efecte ar avea un caracter pozitiv sau negativ. Pentru alegători, votul secret este un drept, iar nu o obligație. (...)”

Tribunalul precizează că, în cazul votului prin corespondență, alegătorii sunt cei care devin obligați să garanteze secretul actului de vot. Obligația de a garanta secretul deciziei de vot exprimat este transferată de la alegător la consul, la momentul livrării buletinelor de vot către consul. O astfel de reglementare a procedurii de vot în afara secției de votare a unei comisii electorale de circumscripție nu încalcă principiul votului secret, câtă vreme legiuitorul a indicat persoanele care sunt responsabile de punerea în aplicare a principiului menționat în anumite etape ale procesului electoral și a instituit mecanismul complex de mai sus, care garantează faptul că decizia de vot a alegătorului nu va fi dezvăluită terților”.

- **cu privire la cea de-a doua critică formulată:** „O altă critică se referă la faptul că trimiterea buletinelor de vot prin intermediul serviciului poștal în străinătate, unde autoritățile poloneze nu pot efectua niciun control, nu garantează exercitarea fiabilă a drepturilor electorale active ale cetățenilor, și, astfel, aceasta este în contradicție cu art. 62 alin. (1) din Constituție. În opinia petiționarilor, din cauza posibilelor nereguli și fraude electorale care pot apărea în timpul trimiterii buletinelor de vot, e posibil ca rezultatul votului să nu reflecte preferințele reale ale alegătorilor.

Din formularea criticii rezultă că – în opinia petenților – simplul fapt de a trimite buletinele de vot pe teritoriul din afara jurisdicției Republicii Poloniei determină neconstituționalitatea prevederilor contestate. Petenții presupun a priori că, în această etapă a procesului electoral, vor exista nereguli pe care autoritățile poloneze nu vor putea să le evite sau să le neutralizeze. Prin urmare, acuzația menționată se referă la domeniul de aplicare a dreptului, iar verificarea valabilității acuzației necesită cunoștințe cu privire la aplicarea dispozițiilor contestate (...). Neregulile descoperite în timpul exercitării procedurii votului prin corespondență ar fi de importanță numai în cazul în care acestea au avut loc astfel încât să determine o denaturare permanentă a acestor dispoziții. În cazul de față, petiționarii nu au demonstrat posibilitatea ca neregulile electorale să poată avea un astfel de rezultat. Astfel, prezumția de constituționalitate a prevederilor contestate nu a fost infirmată”.

- **cea de-a treia critică formulată:** „Ultima critică se referă la faptul că, în cadrul votului prin corespondență, alegătorii își exprimă votul cu cel puțin câteva zile înainte de ziua



alegerilor, ceea ce încalcă obligația de a organiza alegerile într-o singură zi [art. 98 alin. (2) și (5), precum și art. 128 alin. (2) din Constituție].

În cazul votului prin corespondență, procedura de exprimare a voturilor se extinde într-adevăr în timp – începând cu momentul trimiterii buletinului de vot de către consul, apoi completarea acestuia de către un alegător și returnarea acestuia consulului, până la momentul introducerii acestuia într-o urnă de votare (împreună cu întregul plic retur). Această ultimă acțiune, deși nu se realizează direct de către alegător, ci de membrii unei comisii electorale de circumscripție, poate avea loc numai în ziua alegerilor.

Datorită acestei proceduri extinse în timp pentru votul prin corespondență, ar trebui să se ia în considerare momentul din cadrul votului prin corespondență când alegătorii își exprimă votul pentru alegeri. Fără îndoială, alegătorii iau decizia prin completarea buletinelor de vot, scriind semnul «X» în căsuța din stânga numelui candidatului sau candidaților. Completarea unui buletin de vot în mod corespunzător garantează validitatea votului; cu toate acestea, nu este o condiție necesară pentru exprimarea votului. Într-adevăr, votul este exprimat în momentul introducerii buletinului de vot în urna de votare, dar – pentru eficacitatea acțiunii – este irelevant dacă buletinul de vot a fost completat sau nu. În cazul în care un alegător, personal, pune buletinul de vot necompletat în urna de votare, acest lucru va fi, de asemenea, o formă de exprimare a votului, deși votul va fi considerat invalid în timpul procedurii de numărare a voturilor, efectuată de o comisie electorală de circumscripție. Pe de altă parte, în cazul în care alegătorul completează buletinul de vot, iar apoi – în loc să-l introducă în urna de vot – îl distruge sau îl sustrage din secția de votare, acest lucru nu va fi considerat ca o exprimare a votului în cadrul alegerilor.

*Din aceste motive, Tribunalul precizează că exprimarea voturilor în cadrul alegerilor nu are loc la momentul completării buletinelor de vot de către alegători, ci la momentul introducerii acestora în urna de votare. Regula menționată este valabilă atât pentru alegătorii care votează la o secție de votare, cât și pentru alegătorii care votează prin corespondență. În cazul ultimelor acțiuni, acțiunea de completare a buletinelor de vot precede acțiunea de introducere a acestora în urna de votare. Cu toate acestea, ceea ce determină ca votul să fie exprimat este cea de-a doua acțiune, care are loc în ziua alegerilor. Acest lucru înseamnă că acuzația privind acțiunea de votare înainte de ziua alegerilor, în cazul alegătorilor care votează prin corespondență, este neîntemeiată” (Decizia din 20 iulie 2011¹¹, nr. ref. K 9/11^{*1}).*

Menționăm și o decizie a Curții Constituționale Federale din **Germania**, care surprinde dinamica modificărilor legislației în materie, în sensul simplificării acesteia, urmând să cităm parte a rezumatului acesteia.

În cauză, autorul sesizării susținea că modificarea legislativă care a eliminat necesitatea motivării exprimării votului prin corespondență determină o lipsă de securitate împotriva falsificării și riscul sporit împotriva exprimării, fără intenție, de voturi invalide în buletinul de vot prin corespondență. În conformitate cu legea precedentă, o persoană putea primi buletinul de vot necesar pentru a-și exprima votul prin corespondență doar dacă, în ziua alegerilor, se afla în afara circumscripției sale din motive importante, se mutase într-o altă

¹¹ Extras, textul integral al deciziei este publicat la adresa www.codices.coe.int.



circumscripție și nu fusese încă înscris pe lista electorală a noii circumscripții sau nu reușise să ajungă la secția de votare din motive profesionale sau din cauza unei boli, din cauza vârstei avansate, a unui handicap fizic sau din cauza stării sale fizice, sau se afla în imposibilitatea de a acționa astfel fără dificultăți considerabile. Cauzele solicitării de eliberare a unui buletin de vot trebuiau să fie motivate plauzibil.

Curtea a reținut că „**reglementarea votului prin corespondență are ca scop realizarea celei mai mari rate de participare electorală posibilă, prin urmare, slujește principiului alegerilor generale. De aceea a decis în mod repetat că votul prin corespondență este constituțional în mod justificat.**

Atunci când s-a modificat legea privind alegerile europene, legiuitorul (...) a reacționat la creșterea mobilității societății de astăzi, precum și la interesul mai mare privind stilul de viață individual. Acestea în scopul de a obține cea mai mare rată posibilă de participare electorală. Potrivit legiuitorului, obligația de motivare în mod plauzibil a situațiilor care împiedică alegătorii să voteze în persoană a fost practic inutilă. Având în vedere dorința scăzută de a vota într-o secție de votare, este ușor de înțeles (...) că orice încercare de a întări cerințele de motivare ori de a reglementa alte cerințe pentru accesul la votul prin corespondență ar risca provocarea unei scăderi mai mari a ratei de participare la vot. (...)

În prezent, nu există indicii că dispozițiile existente ale legislației electorale nu oferă o protecție adecvată împotriva pericolelor care pot apărea prin punerea în aplicare a votului prin corespondență; respectiv pericole privind integritatea alegerilor și pentru a avea alegeri exprimate în mod secret și liber. La momentul reformării legii privind alegerile europene, legiuitorul a luat în considerare cerințele constituționale relevante” (s.n.) (2 BvC 7/10 – 9 iulie 2013¹²).

¹² Rezumat disponibil la adresa <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/ger/ger-2013-2-015>.

