

Drepturile electorale ale străinilor în țările de rezidență - lecții de învățat pentru Republica Moldova

Sumar executiv

*Guvernarea cetățenilor asupra non-cetățenilor, a membrilor asupra străinilor, este probabil cea mai comună formă de tiranie din istoria omenirii*¹ spunea filosoful Michael Walzer încă în anul 1983.

Globalizarea, ca proces, a generat pe lângă fluxul de bunuri, servicii, capital și tehnologie și un flux semnificativ de persoane (migrația). Astfel, pe teritoriul unui stat, au apărut noi categorii de oameni, care deși nu au cetățenia țării respective, fac parte din societate, conviețuiesc cu cetățenii și sunt legați de stat prin raporturi economice, dar și sociale. Statele lumii au recunoscut importanța integrării migranților pentru asigurarea coeziunii sociale formulând o serie de documente la nivel regional și mondial menite să asigure integrarea străinilor.

Indicele Politicilor de Integrare a Migranților (MIPEx) este un instrument unic care măsoară și compară politicile de

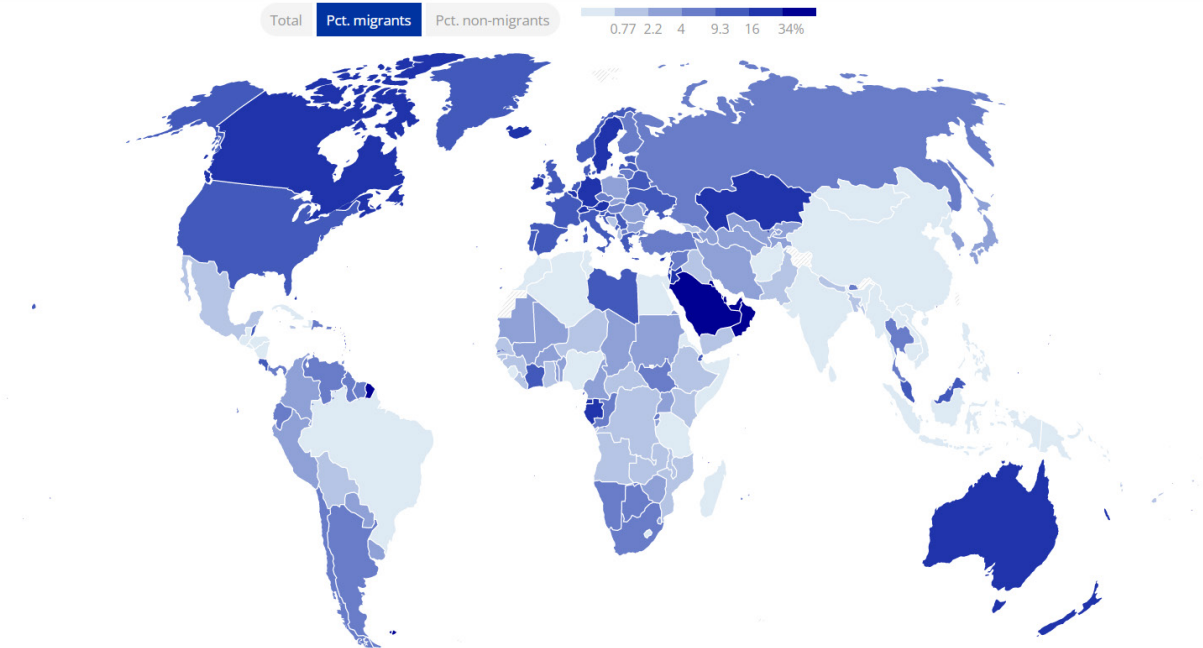
integrare a migranților din 56 de țări de pe șase continente. Conform acestui indice, la nivelul anului 2019, situația generală în Moldova² cu referire la integrarea migranților este descrisă ca Egalitate pe hârtie – mai degrabă nefavorabilă cu un scor de 47 din 100. La capitolul Participare politică – situația este chiar nefavorabilă cu 15 puncte din 100. Pentru corectitudine, trebuie să menționăm că participarea politică³ este domeniul în care politicile de integrare sunt cele mai slabe, cu o medie pe țările analizate de 25 de puncte din 100.

Pentru Moldova, integrarea migranților este relevantă în calitatea sa de membră a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și a Consiliului Europei. Totodată, aceasta este o cerință în procesul de racordare a legislației moldovenești la cea a Uniunii Europene. Analiza acestui subiect este pertinentă atât din perspectiva Moldovei ca țară gazdă pentru migranți, cât și din perspectiva numărului mare de emigranți originari din Moldova.

1. Michael Walzer, *Spheres Of Justice: A Defense Of Pluralism And Equality* (1983), pag 58

2. <https://www.mipex.eu/moldova>

3. Domeniul Participare politică cuprinde drepturi electorale, libertăți politice, organe consultative, politici de implementare



Imagine 1.: Procentul migranților din numărul total de populație pe țări⁴

Prin acest Policy Brief, Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral vine să descrie practica internațională la capitolul integrare politică a migranților și oferire a drepturilor electorale, sugerând scenarii de urmat și aplicat în Republica Moldova.

Contextul și descrierea problemei

Migrația este un fenomen complex și intens, atât în Republica Moldova, cât și la nivel global. În anul 2020 existau aproximativ 281 milioane de migranți internaționali, ceea ce înseamnă 3,6% din întreaga populație a planetei și acest număr este în creștere permanentă.

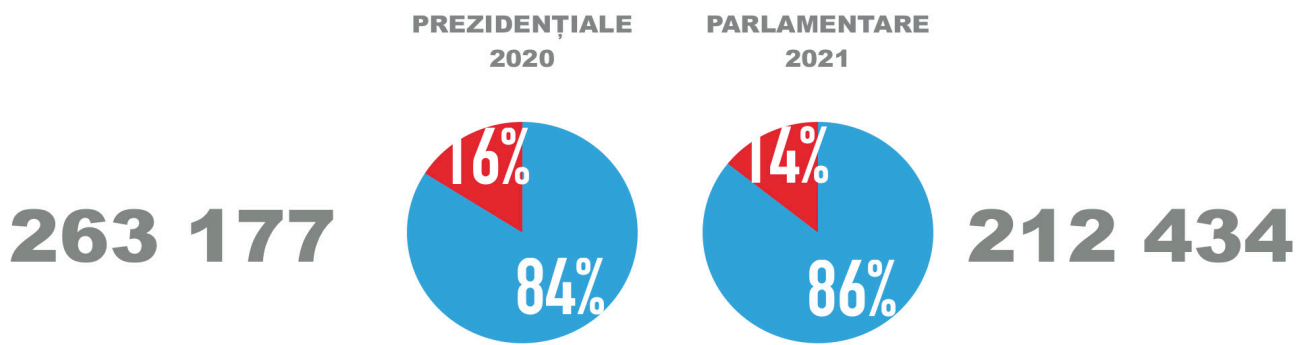
Trebuie să recunoaștem că suntem în mijlocul unor transformări economice, sociale, politice și tehnologice ample, generate în mare parte de procesul de globalizare.

În ultimele decenii, migrația este o provocare importantă la nivel național, regional și global. Pentru Republica Moldova migrația este la fel de actuală ca și pentru alte țări.

Deși nu sunt date oficiale referitor la numărul exact de cetățeni ai Republicii Moldova stabiliți peste hotare, cert este că emigranții reprezintă un segment semnificativ al populației. Dovadă sunt alegătorii care votează la alegerile naționale în secțiile de votare din afara țării și rolul crescând pe care îl au aceștia în determinarea rezultatelor alegerilor.

De exemplu, în turul II al Alegerilor Prezidențiale din noiembrie 2020 – 16% din alegători au participat la votare în secțiile din afara țării (263 177 - cel mai mare număr de alegători în străinătate până în prezent), iar la parlamentarele anticipate din 2021 – 14,3% (212 434) alegători.

4. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/> accesat - 30.11.2021



Imagine 2.: Număr de alegători moldoveni ce au votat peste hotarele țării și procentul din numărul total

Numărul mare de cetățeni aflați peste hotarele țării, dorința lor de a participa în procesele electorale, dar și importanța acestei părți de electorat a adus pe agenda publică și politică subiectul drepturilor lor electorale. Este vorba în primul rând de participarea în scrutinele naționale din Republica Moldova a cetățenilor plecați temporar sau permanent în afara țării. Asigurarea accesului la vot menține legătura cu patria a celor din diasporă. Totodată, în condițiile în care cetățenii noștri încearcă să se integreze în țările de rezidență, obținerea drepturilor politice ale respectivei țări nu este mai puțin importantă. Mai mult, deținerea unor drepturi electorale conferă cetățenilor un sentiment de apartenență și favorizează integrarea economică și socială în comunitățile unde sunt stabiliți.

Practica internațională

În contextul mobilității globale practic populația niciunui stat nu este formată doar din cetățeni. Acest lucru creează populații guvernate de reguli și legi asupra cărora nu au nicio influență directă, producând categorii de oameni diferențiate prin statutul lor în fața legii⁵.

Pentru milioanele de oameni care trăiesc

și lucrează în țări ale căror cetățenie nu o au, printre care și cetățeni ai Republicii Moldova, lipsa dreptului la participare politică se traduce în imposibilitatea de a influența procesele din societatea în care trăiesc. Fundamentul democrației este faptul că guvernul trebuie să se bazeze pe consimțământul celor guvernați.

Comunitatea internațională a înțeles importanța asigurării cât mai largi a dreptului la participarea politică prin oferirea drepturilor electorale străinilor, non-cetățeni, stabiliți cu reședința pe teritoriul unui stat, mai ales că dreptul la participarea politică, inclusiv dreptul de a alege și de a fi ales, este un drept fundamental al omului⁶.

Principalele argumente luate în considerare de mediul academic și de statele care au extins drepturile electorale asupra străinilor rezidenți sunt următoarele:

1. *Nu impozitării fără reprezentare.* Membrii comunității care plătesc regulat impozite trebuie să fie reprezentați în organele guvernamentale care decid modul în care sunt cheltuite fondurile publice și modul în care se adoptă reguli obligatorii pentru toți;

5. Cristina M. Rodríguez – "Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of the polity" article, International Journal of Constitutional Law, Oxford University Press and New York University School of Law, 2010, Vol.8 No.1, p. 30-49

6. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Art.21

2. *Tratament egal al locuitorilor țării.* Cu cât mai mult locuiesc străinii într-o comunitate, cu atât mai dificilă este justificarea excluderii lor din procesul decizional;

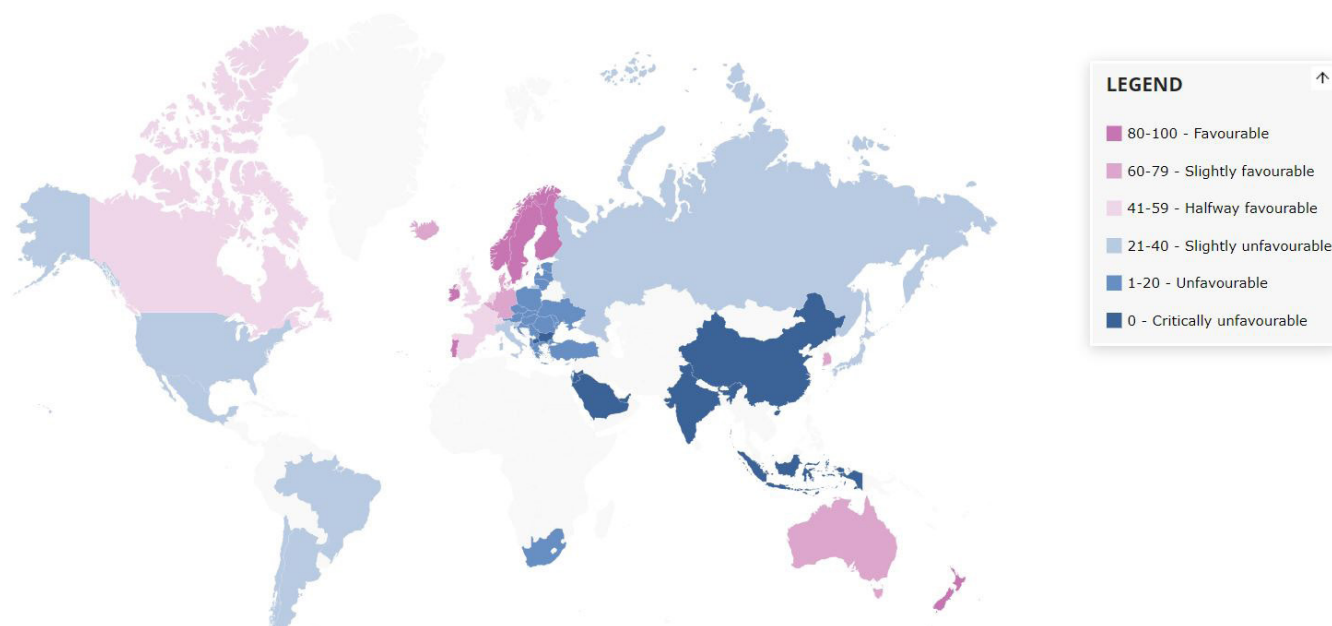
3. Sporirea gradului de participare politică. Acordarea drepturilor electorale stimulează participarea politică a străinilor;

4. *Străinii sunt membri permanenți ai societății.* Acordarea drepturilor electorale subliniază că străinii sunt parte a societății și contribuie la integrarea imigranților în comunitate;

5. *Diseminarea culturii civice și politice.* Străinii pot prelua practicile electorale/ politice/ civice din statele în care locuiesc și le pot aplica ulterior în statul ai căror cetățeni sunt.

Codul bunelor practici în materie electorală⁷ adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) care stabilește condiția de naționalitate ca fiind fundamentală pentru acordarea dreptului la vot, recomandă totuși de a permite străinilor să participe la alegerile locale după o anumită perioadă de domiciliere în țară. Durata perioadei de reședință în țară poate fi supusă consultărilor publice.

Standardul european își are rădăcinile în Convenția Consiliului Europei privind participarea străinilor la viața publică la nivel local⁸. Documentul indică o perioadă de 5 ani anteriori alegerilor necesară pentru acordarea dreptului de a vota și de a candida la alegerile autorităților locale rezidenților străini. Același document menționează că statele pot opta pentru acordarea doar a dreptului de a vota.



Imagine 3.: Participarea politică conform Indicelui Politicilor de Integrare a Migranților (MIPEX), 2019⁹

7. 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 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002), pct. 1.1 lit b, ii

8. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, art. 6 <https://rm.coe.int/t/168007bd26>

9. <https://www.mipex.eu/political-participation> accesat - 30.11.2021

În prezent în jur de 40 de state¹⁰ oferă un anumit drept electoral străinilor rezidenți. Moldova nu se numără printre acestea.

Țările nordice acordă cele mai incluzive drepturi de vot din Uniunea Europeană (UE). Cetățenii din afara UE pot candida și vota la alegerile locale din șapte țări UE (Danemarca, Finlanda, Irlanda, Luxemburg, Țările de Jos, Norvegia și Suedia).

Analizând practica internațională, atestăm două tendințe:

1. Drepturi electorale oferite străinilor în baza unor convenții, tratate sau înțelegeri bilaterale.

Țările membre ale Uniunii Europene, conform articolului 8b din Tratatul de la Maastricht, oferă tuturor cetățenilor UE dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale și în Parlamentul European.

Mai multe țări din Comunitatea Națiunilor (Commonwealth) oferă drepturi electorale (de obicei active¹¹) străinilor cetățeni ai altor state din Comunitate. De exemplu, în Marea Britanie, cetățenii statelor Commonwealth pot vota atât la alegerile locale, cât și la cele parlamentare¹².

O altă practică este cea a tratatelor bilaterale, conform cărora se oferă dreptul la vot reciproc. Un asemenea tratat¹³ a fost semnat în 1990 între Spania și Norvegia și a intrat în vigoare la 27 iunie 1991.

2. Drepturi electorale oferite străinilor unilateral de către state.

În acest sens practica internațională demonstrează disponibilitatea unor state de a oferi dreptul de a vota, sau chiar dreptul de a fi ales, în cadrul alegerilor locale. Olanda, Estonia, Ungaria, Lituania, Bolivia, Columbia, Coreea de Sud, Australia pot servi drept exemplu.

Mai mult ca atât, în Noua Zeelandă, Namibia, Chile, Malawi, Venezuela, Uruguay, străinii rezidenți au nu doar dreptul de a vota la alegerile locale, dar și la cele naționale.

Condiții generale de oferire a drepturilor electorale

De regulă, statele care oferă drepturi electorale străinilor rezidenți, pe lângă condițiile de bază pentru alegători, impun alte patru tipuri de condiții, folosite atât aparte, cât și împreună:

a. Durata reședinței - reședința permanentă și legală pe teritoriul unui stat. Variaza de la 1 an (Noua Zeelandă) la 15 ani (Uruguay).

b. Tipul reședinței - în dependență de legislația țărilor. Noua Zeelandă, de exemplu, cere 1 an de reședință permanentă, adică 12 luni de la obținerea statutului de rezident permanent. În Estonia, Ungaria, Luxemburg, Slovenia¹⁴ trebuie să fii rezident pe termen lung pentru a putea vota, statut acordat doar celor care timp de 5 ani înainte de solicitarea statutului au avut reședința pe teritoriul lor.

c. Înregistrarea sau aplicarea - unele state cer străinilor rezidenți (și nu doar

10. Victor Pruteanu - „Drepturile electorale ale străinilor în țările de rezidență” articol, revista de teorie și cercetare în domeniul electoral „Digest electoral”, CICDE, decembrie 2021

11. Dreptul electoral activ este dreptul de a alege, iar dreptul electoral pasiv - dreptul de a fi ales.

12. <https://www.gov.uk/elections-in-the-uk> accesat la 30.11.2021

13. Boletín Oficial del Estado núm. 153, de 27 de junio de 1991, páginas 21310 a 21310, referencia BOE-A-1991-16480

14. European Migration Network – ”Long-term resident status in the EU” - EMN Inform. Brussels 2020, p. 12

lor) să se înregistreze în prealabil în listele electorale. În Irlanda, SUA, Marea Britanie înregistrarea se face înainte de fiecare scrutin, la fel ca și pentru cetățenii proprii. În Belgia se solicită o singură dată aplicarea pentru înregistrare și semnarea unei declarații prin care se asumă respectarea Constituției și a legilor statului gazdă. În state precum Norvegia, Suedia înregistrarea este din oficiu.

d. Reciprocitatea - condiție impusă în statele care semnează tratate bilaterale în sensul oferirii drepturilor electorale străinilor rezidenți.

Situația în Republica Moldova

Conform datelor Biroului Migrație și Azil din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, numărul străinilor documentați în Republica Moldova cu permise de ședere valabile la data de 30.09.2021 a constituit 17,6 mii persoane, din care: cca 6,6 mii străini dețineau permise de ședere permanentă și cca 11,0 mii – permise de ședere provizorie, din cca 121 state¹⁵.

Legislația Republicii Moldova oferă străinilor în mare parte aceleași drepturi și libertăți ca și cetățenilor Republicii Moldova. Astfel, străinii aflați legal în Republica Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Totuși, în Republica Moldova cetățenii străini și apatrizii nu beneficiază de dreptul de a alege și de a fi ales în organele legislative, executive și în alte organe electivă, și nici de a participa la sufragiu universal. Cetățenii străini și apatrizii nu pot fi membri de partide și de alte organizații social-politice¹⁶. Indicele Politicilor de Integrare a Migranților (MIPEX)¹⁷ constată că, la nivelul anului 2019, situația privind participarea politică a migranților este nefavorabilă în Moldova. Încă în 2015 într-un studiu elaborat de OSCE/ODIHR privind Indicele Politicilor de Integrare a Migranților¹⁸ se constata un nivel extrem de nefavorabil al participării politice a migranților contrar standardului european cu privire la participarea străinilor la viața publică la nivel local.

Scenarii propuse

În condițiile de față și ținând cont de tendințele actuale de integrare a migranților inclusiv prin participare politică, pot fi modelate 3 scenarii posibil de urmat pentru Republica Moldova:

1. Republica Moldova păstrează status quo-ul.

Legislația Republicii Moldova continuă să nu ofere drepturi politice străinilor aflați pe teritoriul său.

Faptul acordării drepturilor electorale în țările de rezidență pentru cetățenii Republicii Moldova plecați din țară rămâne la latitudinea țării gazdă.

15. <http://bma.gov.md/ro/content/informa%C8%9Bie-despre-num%C4%83rul-str%C4%83inilor-documenta%C8%9Bi-cu-permise-de-%C8%99edere-%C3%AEn-republica-moldova-6> - accesat la 29.11.2021

16. Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, art 19

17. <https://www.mipex.eu/moldova> accesat la 30.11.2021

18. Studiul MIPEX (al Indicelui Politicilor de Integrare a Migranților) a fost efectuat de către dl. Thomas Huddleston (Migration Policy Group), în conformitate cu metodologia MIPEX în anul 2015 <https://www.migpolgroup.com/old/wp-content/uploads/2015/11/MIPEX-Moldova-11-11-2015-RO-final-for-post-online1.pdf>

2. Republica Moldova oferă drepturi electorale străinilor rezidenți.

Republica Moldova își ajustează legislația electorală la recomandările¹⁹ Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în ceea ce privește acordarea drepturilor electorale străinilor. În acest caz, urmează să fie modificat un pachet de legi, începând cu Constituția Republicii Moldova, și anume articolul 38, alineatul (2) și eventual (3). O formulă posibilă ar fi acordarea dreptului de a vota la alegerile locale și eventual dreptul de a candida la alegerile locale, cu specificarea unor condiții suplimentare precum durata reședinței.

Alte acte necesare de modificat sunt Codul electoral, Legea privind partidele politice, Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizizilor în Republica Moldova.

3. Republica Moldova negociază extinderea drepturilor electorale ale cetățenilor moldoveni plecați peste hotare, oferind prin reciprocitate, dreptul de vot pentru resortisanții țărilor respective.

Cel mai mare număr de cetățeni moldoveni cu drept de vot sunt stabiliți, conform datelor de la ultimele două scrutine naționale, în: Italia (83.000 alegători la Alegerile Prezidențiale (turul II) și 66.000 la Alegerile Parlamentare anticipate; Franța (27.000 și respectiv 23.000); Marea Britanie (26.000 și 24.000); Germania (24.000 și 26.000) și România (19.000 și 15.000). Deși mai puțin activi în alegeri, un număr impunător de cetățeni moldoveni se află și în Federația Rusă.

Cu aceste 6 țări, Moldova ar putea iniția negocieri pentru acordarea reciprocă a drepturilor electorale cetățenilor migranți.

Concluzii

În condițiile în care mobilitatea persoanelor este extrem de amplă la nivel mondial, iar migrația generează ca regulă persoane cu statut diferit în cadrul aceleiași societăți, coeziunea și integrarea sunt imperative ale societăților democratice. Comparativ cu integrarea pe piața muncii, în sistemul de sănătate și cel de educație, integrarea politică rămâne a fi un punct vulnerabil.

Din moment ce politicile formulate de guvernanți se reflectă asupra întregii societăți care cuprinde atât cetățenii cât și non-cetățenii, este firesc ca aceștia din urmă să beneficieze și de anumite drepturi politice. Mai mult, bunele practici în materie electorală recomandă acordarea cel puțin a dreptului la vot străinilor, după o anumită perioadă de rezidență permanentă. Moldova, deocamdată, nu și-a propus să inițieze integrarea politică a migranților, deși cetățenii noștri aflați peste hotare au drepturi electorale în țările care reglementează acest fapt.

Acordarea drepturilor electorale presupune modificarea unui șir de acte normative începând chiar cu Constituția Republicii Moldova. Deși este un proces complex, extinderea drepturilor electorale către migranți ar apropia Moldova de Standardul Europei expus în Convenția 144 a Consiliului Europei privind participarea străinilor la viața publică la nivel local și ar putea servi drept punct de pornire a negocierilor pentru obținerea de către cetățenii Republicii Moldova a drepturilor similare în țările de rezidență.

19. 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 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002)

Acronime:

CICDE – Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral

OSCE - Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

OSCE/ODIHR - Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

MIPEX - Indicele Politicilor de Integrare a Migranților

UE – Uniunea Europeană

La elaborarea acestui document au contribuit Victor Pruteanu și Dr. Doina Bordeianu.



CICDE
Centrul de Instruire Continuă
în Domeniul Electoral

Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral
Chișinău, str. Vasile Alecsandri, nr.119, MD - 2012
tel. (+373 22) 260-914
e-mail: info@icde.md
www.icde.md
e-learning.icde.md
www.facebook.com/icde