



Strasbourg, 28 iulie 2016

CDL-AD(2002)023rev2-cor

Opinia Nr. 190/2002

Or.Fr. *Traducere neoficială**

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

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)**

**Traducerea a fost realizată de Biroul de Informare al Consiliului Europei în Republica Moldova.*

Cuprins

INTRODUCERE.....	4
LINII DIRECTOARE PRIVIND ALEGERILE	5
adoptate de către Comisia de la Veneția în cadrul cele de-a 51-a Reuniune Plenară (Veneția, 5-6 iulie 2002)	
RAPORTUL EXPLICATIV.....	14
adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 52-a Sesiune Plenara (Veneția, 18-19 octombrie 2002).	
Observații generale	14
I. <u>Principiile fundamentale ale patrimoniului electoral european</u>.....	14
 Introducere: principii și baza lor juridică.....	14
1. <u>Sufragiu universal</u>.....	15
1.1. Reguli și excepțiiListe electorale.....	15
1.2. Desemnarea candidaților.....	16
1.3. Propunerea candidaturilor.....	17
2. <u>Sufragiu egal</u>.....	18
2.1. Egalitatea dreptului de vot	18
2.2. Egalitatea puterii electorale.....	18
2.3. Egalitatea șanselor.....	19
2.4. Egalitatea și minoritățile naționale.....	20
2.5. Egalitatea și paritatea între femei și bărbați.....	21
3. <u>Sufragiul liber</u>.....	21
3.1. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie.....	21
3.2. Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și de a lupta împotriva fraudelor electorale.....	21
3.2.1. În general.....	22
3.2.2. Procedura de votare.....	22
3.2.3. Votarea prin corespondență sau prin delegație în anumite circumstanțe.....	23
3.2.4. Votarea persoanelor aflate în serviciul militar.....	23
3.2.5. Sisteme mecanice și electronice de votare.....	24
3.2.6. Numărarea voturilor.....	24
3.2.7. Transferul rezultatelor.....	25
4. <u>Sufragiu secret</u>.....	25
5. <u>Sufragiu direct</u>.....	26
6. <u>Periodicitatea alegerilor</u>.....	26

II. <u>Condițiile implementării principiilor</u>	26
1. <u>Respectarea drepturilor fundamentale</u>	27
2. <u>Niveluri normative și stabilitatea legislației electorale</u>	27
3. <u>Garantii procedurale</u>	28
3.1. Organizarea alegerilor de către un organ imparțial.....	28
3.2. Observarea alegerilor.....	30
3.3. Un sistem eficient de recurs.....	31
3.4. Organizarea și activitatea secțiilor de votare.....	33
3.5. Finanțarea.....	33
3.6. Securitatea.....	34
Concluzii	34

Introducere

La 8 noiembrie 2001, Comisia Permanenta a Adunării Parlamentare, acționând în numele Adunării, a adoptat Rezoluția 1264 (2001) prin care invita Comisia de la Veneția:¹

- i. să instituie un grup de lucru compus din reprezentanții Adunării Parlamentare, Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei și, posibil, ai altor organizații cu experiență în domeniu cu scopul de a dezbate problemele electorale în mod reglementar;
- ii. să elaboreze un cod de practici în materie electorală, care ar putea, printre altele, să se inspire din liniile directorii enunțate în anexa la memorandumul explicativ al raportului pe care se bazează această Rezoluție (Doc.9267), și ar trebuie să includă norme care ar reglementa atât perioada pre-electorală și alegerile propriu-zise cât și perioada imediat de după alegeri.
- iii. în dependență de resursele disponibile, să elaboreze o listă a principiilor fundamentale care stau la baza sistemelor electorale europene, coordonând, standartizând și dezvoltând studiile și activitățile în process de desfășurare și celele planificate. Pe termen mediu, informațiile colectate cu privire la alegerile desfășurate în Europa trebuie incluse într-o bază de date, analizate și diseminate de către un departament specializat.

Liniile directorii enunțate în continuare furnizează un răspuns concret la trei aspecte ale rezoluției în cauză. Ele au fost adoptate de Consiliul pentru Alegeri Democratice – grupul comun de lucru creat în conformitate cu rezoluția Adunării Parlamentare – în cadrul celei de-a doua reuniuni (3 iulie 2002) și, ulterior, de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a Sesiune (5-6 iulie 2002). Aceste linii directoare se bazează pe principiile fundamentale ale patrimoniului electoral european și, în cele de urmă, constituie esența codului bunelor practici în materie electorală.

Raportul explicativ explică, definește și concretizează principiile enunțate în liniile directoare și, în caz de necesitate, include recomandări cu privire la anumite subiecte concrete. Raportul a fost adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice în cadrul cele de-a treia Reuniune (16 octombrie 2002), și, ulterior de către Comisia de la Veneția în cadrul cele de-a 52-a Sesiune (18-19 octombrie 2002).

Codul bunelor practici în materie electorală a fost adoptat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în cadrul sesiunii din 2003 – 1-a parte și de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa în cadrul sesiunii de primăvara 2003. Printr-o declarație solemnă adoptată la nivel ministerial pe 13 mai 2004, Comitetul de Miniștri a invitat guvernele, parlamentele și alte autorități competente ale statelor membre, să țină cont de Codul bunelor practici în materie electorală, să se inspire din el în spiritul tradițiilor naționale democratice, pe parcursul elaborării și aplicării legislației electorale și să desfășoare eforturi susținute, pentru a-i asigura o difuzare mai largă în sânul mediilor interesate.

În conformitate cu cerința enunțată în rezoluția Adunării Parlamentare, acest document este elaborat în baza principiilor anexate la memorandumul explicativ al raportului care stă la baza rezoluției Adunării (Doc. 9267). De asemenea, el se bazează pe rezultatele activității desfășurate de Comisia de la Veneția în domeniul electoral, recapitulate în Documentul CDL (2002)7.

¹Paragraful 6; a se vedea Doc. 9267, Raportul Comitetului pentru Afaceri Politice; Raportor: Dl Clerfayt.

LINII DIRECTORII CU PRIVIRE LA ALEGERI

**Adoptate de către Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 51-a Sesiuni Plenare
(Veneția, 5-6 iulie 2002)**

I. Principiile patrimoniului electoral european

Cele cinci principii fundamentale, care stau la baza patrimoniului electoral european sunt *sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct*. Mai mult decât atât, alegerile trebuie organizate în mod regulat.

1. Sufragiul universal

1.1. Norme și excepții

Sufragiul universal înseamnă, în principiu, că fiecare persoană are dreptul de a alege și de a fi ales. Cu toate acestea, acest drept poate și trebuie să fie exercitat sub rezerva anumitor condiții.

a. Condiția de vârstă:

- i. dreptul de a alege și de a fi ales poate fi exercitat numai sub rezerva limitei minime de vârstă;
- ii. dreptul de a alege trebuie să fie dobândit cel târziu la atingerea vârstei majoratului.
- iii. dreptul de a fi ales ar trebui garantat la aceeași vârstă cu dreptul de a alege, în orice caz nu mai târziu de vârsta de 25 de ani, cu excepția cazurilor când pentru ocuparea anumitor posturi este impus un caz special de vârstă (de exemplu membru în camera deputaților, Președinte al Statului).

b. Condiția de naționalitate:

- i. condiția de naționalitate poate fi aplicată;
- ii. cu toate acestea, se recomandă de a permite străinilor să participe la alegerile locale după o anumită perioadă de domiciliere în țară.

c. Condiția de reședință:

- i. condiția de reședință poate fi impusă;
- ii. în acest context reședința înseamnă domiciliul obișnuit;
- iii. condiția de a domicilia o anumită perioadă poate fi impusă cetățenilor numai în cazul participării la alegerile locale sau regionale;
- iv. perioada obligatorie de reședință nu trebuie să depășească șase luni; o perioadă mai lungă poate fi cerută numai pentru a garanta protecția minorităților naționale;

- v. dreptul de a alege și de a fi ales poate fi acordat cetățenilor care domiciliază în afara țării.
- d. Privarea de dreptul de a alege și de a fi ales:
 - i. privarea cetățenilor de dreptul de a alege și de a fi ales poate fi prevăzută, dar numai sub rezerva următoarelor condiții cumulative:
 - ii. privarea trebuie să fie prevăzută de lege;
 - iii. principiul proporționalității trebuie să fie respectat; condițiile privării cetățenilor de dreptul de a fi ales pot fi mai flexibile decât cele prevăzute pentru dreptul de a alege;
 - iv. Suspendarea drepturilor electorale trebuie să se bazeze pe recunoașterea incapacității mintale sau condamnarea la privațiune de libertate prin hotărâre definitivă a instanței de judecată pentru comiterea unor infracțiuni grave.
 - v. Mai mult decât atât, suspendarea drepturilor politice sau constatarea incapacității mintale poate fi impusă numai prin hotărârea specială a instanței de judecată.

1.2. Listele electorale

Pentru a garanta autenticitatea listelor electorale este esențial să fie respectate următoarele criterii:

- i. listele electorale trebuie să fie permanente;
- ii. listele electorale trebuie actualizate cel puțin o dată pe an. În localitățile unde alegătorii nu sunt înregistrați în mod automat, posibilitatea de înregistrare trebuie să fie asigurată pentru o perioadă relativ îndelungată;
- iii. listele electorale trebuie să fie publicate;
- iv. trebuie să existe o procedură administrativă – supusă controlului judiciar- sau o procedură judiciară care ar permite înregistrarea unui alegător care nu a fost înregistrat anterior; înregistrarea nu trebuie să aibă loc la secția de votare în ziua alegerilor;
- v. trebuie să existe o procedură similară care ar permite alegătorilor să corecteze înscrierile eronate;
- vi. pentru a garanta dreptul de vot persoanelor care și-au schimbat locul de domiciliu sau au atins vârta minimă necesară după ultima publicare a listelor electorale, aceștea pot fi înregistrați în lista electorală suplimentară.

1.3. Desemnarea candidaturilor

- i. Propunerea candidaților independenți sau a listelor de candidați poate fi condiționată de colectarea unui număr minim de semnături;
- ii. Legea nu trebuie să impună colectarea semnăturilor a mai mult de un 1% de alegători din circumscripția respectivă;

- iii. Verificarea semnăturilor trebuie să fie reglementată de niște norme clare, în special cele care vizează datele limită;
- iv. Procesul de verificare trebuie, în principiu, să cuprindă toate semnăturile. Oricum, din moment ce se stabilește cu certitudine că numărul cerut de semnături a fost colectat, semnăturile rămase nu trebuie verificate;
- v. Validarea semnăturilor trebuie să fie încheiată până la începutul campaniei electorale;
- vi. În cazul în care se cere depunerea unei cauțiuni, aceasta este rambursată dacă candidatul sau partidul acumulează un număr mai mare de semnături; suma și numărul cerut de semnături nu trebuie să fie excesive.

2. Sufragiul egal

Sufragiul egal cuprinde:

- 2.1 Egalitatea votului: fiecare alegător, în principiu, are dreptul la un singur vot. În cazul în care sistemul electoral acordă alegătorilor dreptul la mai multe voturi, fiecare alegător beneficiază de același număr de voturi.
- 2.2 Egalitatea puterii electorale: mandatele trebuie repartizate în mod egal pentru toate circumscripțiile electorale.
 - i. Această condiție trebuie aplicată cel puțin la alegerile în camerele de jos a deputaților și la alegerile regionale sau locale;
 - ii. Această prevedere impune reartizarea echitabilă și clar delimitată a mandatelor pentru circumscripțiile electorale, bazându-se pe următoarele criterii de repartizare: numărul populației, numărul cetățenilor care domiciliază în circumscripția respectivă (inclusiv minorii), numărul alegătorilor înregistrați și, posibil, numărul persoanelor care în realitate votează. Poate fi prevăzută o combinație adecvată a acestor criterii.
 - iii. Criteriul geografic și hotarele administrative, sau posibil chiar și cele istorice, pot fi, de asemenea, luate în considerație.
 - iv. Abaterile admisibile de la normă nu trebuie să depășească limita de 10% și cu certitudine cea de 15%, cu excepția unor circumstanțe speciale (protecția drepturilor unei minorități preponderente, unitate administrativă cu o densitate mică a populației).
 - v. În scopul garantării egalității puterii electorale, repartizarea mandatelor trebuie revizuită cel puțin o dată în zece ani, preferabil anterior sau posterior perioadelor electorale.
 - vi. În cazul circumscripțiilor cu un număr mare de mandate, mandatele trebuie redistribuite fără revizuirea hotarelor circumscripțiilor electorale, care ar trebui să coincidă teritorial cu unitatea administrativă.
 - vii. În cazul stabilirii unor noi hotare ale circumscripției – care în acest caz devine un sistem de un mandat – această delimitare trebuie realizată:

- în mod imparțial;
- fără a aduce prejudicii minorităților naționale;
- ținând cont de opinia unui comitet compus în majoritate din membri independenți, printre care un geograf, un sociolog și un unumăr echilibrat de reprezentanți ai partidelor și, în caz de necesitate, ai minorităților naționale.

2.3. Egalitatea șanselor

- a. Egalitate șanselor trebuie să fie garantată în mod echitabil partidelor și candidaților. Aceasta impune o atitudine neutră din partea autorităților de stat, în special în ceea ce privește:
 - i. campania electorală;
 - ii. reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă, în special de media publică;
 - iii. susținerea materială a partidelor și campaniilor electorale de către stat.
- b. În diferite circumstanțe, egalitatea poate fi strictă sau proporțională. În cazul egalității stricte, partidele politice sunt tratate în mod echitabil indiferent de reprezentarea actuală în parlament sau susținerea din partea electoratului. În cazul egalității proporționale, partidele politice trebuie tratate în funcție de rezultatele obținute în timpul alegerilor. Egalitatea șanselor se aplică în special la acordarea timpului de antenă la posturile de radio și televiziune, subvențiile publice sau alte forme de susținere.
- c. În conformitate cu principiul libertății de exprimare, trebuie să existe prevederi juridice care ar garanta tuturor participanților la alegeri accesul minim la posturile audiovizuale private, cât privește campania electorală și publicitatea electorală .
- d. Finanțarea partidelor politice, a candidaților și a campaniilor electorale trebuie să fie transparentă.
- e. Principiul egalității șanselor poate, în anumite cazuri, limita chetuielile partidelor politice pentru publicitatea electorală.

2.4. Egalitatea și minoritățile naționale

- a. Partidele care reprezintă minoritățile naționale trebuie să beneficieze de dreptul de a participa la alegeri.
- b. Adoptarea unor reguli speciale care ar garanta rezervarea unui număr de mandate minorităților naționale sau ar reglementa excepțiile de la regulile tradiționale de repartizare a mandatelor (spre exemplu scutirea de condiția cvorumul) pentru partidele care reprezintă minoritățile naționale, în principiu nu contravine dreptului de vot egal.
- c. Atât candidații cât și alegătorii nu sunt obligați de a anunța apartenența la o minoritate națională.

2.5. Egalitatea și paritatea între bărbați și femei

Normele juridice, care impun un procentaj minim de reprezentare a persoanelor de un sex sau altul în rândurile candidaților, nu trebuie considerate de a contraveni principiul votului egal, dacă au o bază constituțională.

3. Sufragiul liber

3.1 Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie

- a. Autoritățile de stat trebuie să respecte obligațiunea de a fi neutre. În special, aceasta se referă la:
 - i. mijloacele de informare în masă;
 - ii. afișajul;
 - iii. dreptul la organizarea demonstrațiilor;
 - iv. susținerea financiară a partidelor și candidaților;
- b. Autoritățile de stat au un număr de obligațiuni pozitive, printre care, obligațiunea:
 - i. de a asigura participarea la alegeri a candidaților înregistrați;
 - ii. de a acorda alegătorilor posibilitatea de a cunoaște listele și candidații care participă la alegeri, de exemplu prin intermediul publicității adecvate și afișelor informativ.
 - iii. informația sus menționată trebuie, de asemenea, să fie accesibilă în limbile vorbite de minoritățile naționale.
- c. În cazul nerespectării obligațiunii de neutralitate și a libertății alegătorilor de a-și forma propria opinie trebuie impuse anumite sancțiuni.

3.2 Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și de a acționa în vederea combaterii fraudei electorale

- i. procedura de votare trebuie să fie simplă;
- ii. alegătorii trebuie să beneficieze de posibilitatea de a vota la o secție de votare. Oricare alte modalități de votare sunt acceptate numai sub rezerva următoarelor condiții:
- iii. votarea prin corespondență poate fi permisă numai în cazul în care activitatea serviciilor poștale este protejată și sigură; 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, orice fraude sau intimidări trebuie excluse;
- iv. votul electronic poate fi utilizat numai în cazul în care mijloacele electronice sânt protejate și sigure. Persoanele cu drept de vot trebuie să beneficieze de posibilitatea de a obține confirmarea voturilor și, în caz de necesitate, să le modifice respectând principiile votului secret; sistemul în cauză trebuie să fie transparent;
- v. votarea prin procură trebuie să fie reglementată de niște reguli extrem de rigide; numărul procurilor pe care le poate primi un singur alegător trebuie să fie limitat;
- vi. utilizarea urnelor mobile de votare este posibilă numai sub rezerva unor condiții stricte în scopul evitării oricăror riscuri de falsificare;

- vii. cel puțin două criterii trebuie aplicate la evaluarea veridicității rezultatelor votării: numărul alegătorilor care s-au prezentat la urnele de vot și numărul buletinelor de vot introduse în urnele de votare;
- viii. membrii comisiilor electorale nu au dreptul să introducă schimbări în buletinele de vot sau să le marcheze în vreun fel;
- ix. buletinele de vot neutilizate trebuie păstrate la secțiile de votare ;
- x. la secțiile de votare trebuie să fie prezenți reprezentanții unui număr de partide politice, iar prezența observatorilor acreditați de către candidați trebuie să fie permisă atât în timpul votării cât și în timpul numărării voturilor ;
- xi. militarii trebuie să voteze în localitățile de domiciliu. În caz contrar, se recomandă ca persoanele care își satisfac serviciul militar să fie înregistrați la cea mai apropiată secție de votare de unitățile lor militare ;
- xii. numărarea voturilor trebuie desfășurată la secțiile de votare ;
- xiii. numărarea voturilor trebuie să fie transparentă. Observatorii, reprezentanții candidaților și media trebuie să fie admiși la numărare. De asemenea, aceste persoane trebuie să beneficieze de acces la toate procesele verbale;
- xiv. rezultatele obținute trebuie transmise instanțelor superioare de o manieră transparentă;
- xv. statul trebuie să sancționeze orice fel de fraude electorală.

4. Votul secret

- a. Pentru fiecare persoană cu drept de vot, secretul votului nu este numai un drept dar și o obligațiune, nerespectarea căreia trebuie să fie sancționată prin anularea oricărui bulletin de vot conținutul căruia a fost divulgat.
- b. Fiecare persoană trebuie să voteze individual. Votul în familie sau oricare altă formă de influențarea asupra votului unei persoane de către altă persoană trebuie interzis.
- c. Lista persoanelor care în realitate se prezintă la urnele de votare nu trebuie făcută publică.
- d. Orice încălcare a dreptului de vot secret trebuie sancționată.

5. Votul direct

Prin vot direct trebuie să fie aleși :

- i. deputații în cel puțin una din camerele parlamentului național;
- ii. organele legislative la nivel regional;
- iii. consiliile locale.

6. Periodicitatea alegerilor

Alegerile trebuie desfășurate cu o anumită periodicitate, mandatul adunării legislative nu trebuie să depășească termenul de cinci ani.

II. Condițiile de implementare a acestor principii

1. Respectarea drepturilor omului

a. Desfășurarea unor alegeri democratice nu este posibilă decât cu condiția respectării drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și libertății presei, libertății de a circula pe

teritoriul țării, libertății de întrunire și libertății de asociere pentru scopuri politice, inclusiv fondarea partidelor politice.

b. Orice restricții ale acestor libertăți trebuie să fie prevăzute de lege, să răspundă unui interes public și să respecte principiul proporționalității.

2. Nivelurile normative și stabilitatea dreptului electoral

- a. Separat de regulile care vizează chestiunile de ordin tehnic și alte aspecte concrete - care pot fi incluse în regulamentul organului executiv- regulile dreptului electoral trebuie să aibă cel puțin un rang legislativ.
- b. Elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special, sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor electorale și constituirea circumscripțiilor electorale, nu trebuie amendate decât cel puțin cu un an înainte de alegeri, sau trebuie înscrise în constituție sau formulate în formă de document cu un statut mai înalt decât cel al unei legi ordinare.

3. Garanțiile procedurale

3.1 Organizarea alegerilor de către un organ imparțial

- a. Un organ imparțial trebuie să fie responsabil pentru aplicarea prevederilor dreptului electoral.
- b. În absența unei tradiții de termen lung a independenței autorităților administrative față de organele puterii politice, trebuie create comisii electorale independente și imparțiale atât la nivel național cât și la nivelul unei secții de votare.
- c. Comisia Electorală Centrală trebuie să fie un organ cu activitatea permanentă.
- d. Comisia Electorală Centrală *trebuie* să includă:
 - i. cel puțin un magistrat;
 - ii. reprezentanți ai partidelor deja reprezentate în parlament sau care au obținut un număr mai mare de voturi decât procentul necesar: aceste persoane trebuie să fie competente în materie electorală.

Ea ar putea include:

- iii. un reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne;
- iv. reprezentanți ai minorităților naționale.
- e. Partidele politice trebuie să fie reprezentate în egală măsură în comisiile electorale sau trebuie să beneficieze de posibilitatea de a observa activitatea organului de o manieră imparțială. Egalitatea poate fi aplicată într-o manieră strictă sau proporțională. (a se vedea p.I.2.c.bb.).
- f. organele care numesc membrii comisiilor electorale nu trebuie să aibă posibilitatea de ai demite din funcție.
- g. Membrii comisiilor electorale trebuie să beneficieze de un curs standard de instruire.

- h. Se recomandă ca comisiile electorale să adopte decizii prin majoritate calificată sau prin consensus.

3.2. Monitorizarea alegerilor

- a. Observatorii nazionali cât și cei internaționali trebuie să beneficieze de toate oportunitățile posibile de participare la monitorizarea alegerilor.
- b. Observarea alegerilor nu trebuie să fie redusă doar la ziua desfășurării alegerilor. Observatorii acreditați au dreptul să asiste la toate operațiunile electorale, inclusiv înregistrarea candidaților, și în caz de necesitate, a alegătorilor, precum și campania electorală. Monitorizarea trebuie să aibă ca scop determinarea încălcărilor care au avut loc înainte, în timpul sau după desfășurarea alegerilor. Observatorii acreditați trebuie să fie admiși la numărarea voturilor liber exprimate.
- c. Locurile unde prezența observatorilor este interzisă trebuie să fie specificate în mod explicit de lege.
- d. Observatorii trebuie să monitorizeze respectarea obligațiunii de neutralitate de către autorități.

3.3. Un sistem de recurs eficient

- a. Instanța de recurs în materie electorală poate fi comisia electorală sau instanța de judecată. În cazul alegerilor în Parlament, recursul este examinat în prima instanță de parlament. În orice caz, recursul final la o instanță de judecată trebuie să fie garantat.
- b. Procedura de recurs trebuie să fie simplă și lipsită de formalitate, în special cu privire la stabilirea admisibilității contestațiilor.
- c. Dispozițiile în materie de recurs și, în special, competența și responsabilitățile diferitor instanțe trebuie stipulate în mod clar de lege, astfel încât să se evite orice conflicte relativ la competența juridică (negativă sau pozitivă). Nici reclamanții și nici autoritățile nu au dreptul de a alege instanța de apel.
- d. Instanța de recurs trebuie să dispună de competență în special cu privire la dreptul de vot, inclusiv listele electorale, și la egalitatea, validarea candidaturilor, monitorizarea adecvată a respectării regulilor de desfășurare a campaniei electorale și a rezultatelor scrutinului.
- e. Instanța de apel trebuie să dispună de competența de a anula alegerile în cazul constatării unor încălcări comise în timpul alegerilor care au influențat rezultatele alegerilor. Posibilitatea anulării integrale a alegerilor sau numai a rezultatelor obținute la una din circumscripțiile electorale sau secții de votare trebuie asigurată. În cazul anulării rezultatelor, trebuie desfășurat un nou scrutin pe teritoriul vizat.
- f. Toți candidații și alegătorii înregistrați în listele electorale ale circumscripției electorale respective trebuie să beneficieze de dreptul de apel. Un cvorum rezonabil poate fi impus pentru contestațiilor făcute de alegători relativ la rezultatele alegerilor.
- g. Termenul limită pentru înaintarea și examinarea recursurilor trebuie să fie scurt (trei sau patru zile în prima instanță).

- h. Dreptul reclamantului la un proces cu participarea ambelor părți trebuie garantat.
- i. În cazul în care instanța de apel este o comisie electorală superioară, aceasta trebuie să beneficieze de posibilitatea de a rectifica sau anula *ex officio* deciziile adoptate de comisiile electorale inferioare.

4. Sistemul electoral

Libertatea de a alege un sistem electoral sau altul poate fi exercitată sub rezerva respectării principiilor sus menționate.

RAPORT EXPLICATIV

Adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 52 Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)

Observații generale

1. Deopotrivă cu drepturile omului și preeminența dreptului, democrația constituie unul din cei trei piloni ai patrimoniului constituțional european și ai Consiliului Europei. Democrația este de neconceput în lipsa unor alegeri desfășurate în conformitate cu anumite principii care le conferă statutul de alegeri democratice.

2. Aceste principii reprezintă un aspect specific al patrimoniului european constituțional care, în mod legitim, poate fi numit "patrimoniul european electoral". Acest patrimoniu cuprinde două aspecte. Primul aspect, nucleul, constituie principiile constituționale care guvernează dreptul electoral: sufragiul universal, egal, liber, secret și direct, iar cel de-al doilea aspect reprezintă principiul conform căruia alegerile cu adevărat democratice pot fi desfășurate numai dacă sunt satisfăcute anumite condiții fundamentale ale unui stat democratic bazat pe preeminența dreptului: drepturile fundamentale, stabilitatea legislației electorale și garanții procedurale efective. Textul care urmează, la fel ca liniile directorii enunțate anterior, este compus din două părți, prima parte prezintă definiția și implicările practice ale principiilor patrimoniului european electoral, iar cea de-a doua este consacrată condițiilor necesare pentru aplicarea acestor principii.

I. Principiile fundamentale ale patrimoniului european electoral

Introducere :principiile și baza lor legală

3. Pentru a asigura desfășurarea alegerilor în conformitate cu principiile comune ale patrimoniului electoral european, care formează fundamentul fiecărei societăți democratice, trebuie respectate cinci norme fundamentale; sufragiul trebuie să fie universal, egal, liber, secret și direct. Mai mult decât atât, alegerile trebuie organizate periodic. Ansamblul acestor principii constituie patrimoniul electoral european.

4. Cu toate că, toate aceste principii au un caracter convențional, implementarea lor ridică un număr de întrebări care impun necesitatea unui examen minunțios. Este important de a identifica "nucleul" acestor principii, care trebuie respectate în mod strict de către toate statele europene.

5. Nucleul patrimoniului electoral european este constituit în special din norme internaționale. Norma universală relevantă este enunțată de articolul 25 (b) din Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice, care prevede în mod expres întregul ansamblu de principii, cu excepția sufragiului direct, cu toate că acesta este implicit¹. La nivel european, norma comună este articolul 3 al Protocolului Adițional la Convenția europeană a Drepturilor Omului, care prevede în mod explicit dreptul la alegeri periodice prin sufragiu liber și secret². Celelalte

¹A se vedea articolul 21 al Declarației Universale a Drepturilor Omului.

²Articolul 3, dreptul la alegeri libere: „Înaltele Părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere prin vot secret, în condiții care să asigure libera expresie a opiniei poporului asupra alegerii organului legislativ.”

principii au fost recunoscute prin prisma jurisprudenței³. Dreptul la alegeri directe a fost de asemenea acceptat de către Curtea de la Strasbourg, cel puțin în mod implicit⁴. Oricum, principiile constituționale comune pentru întregul continent nu apar numai în documentele internaționale: din contra, ele sunt frecvent menționate în mod detaliat în constituțiile naționale⁵. Existența legislațiilor și practicilor naționale convergente permite determinarea cu precizie a conținutului principiilor.

1. Sufragiul universal

1.1 Norme și excepții

6. Sufragiul universal cuprinde drepturile electorale active (dreptul de a alege) și cele pasive (dreptul de a fi ales). Dreptul de a alege și de a fi ales poate cădea sub rezerva unui număr de condiții, toate fiind enumerate în continuare. Cele mai uzuale sunt condițiile de *vârstă* și de *naționalitate*.

- a. Trebuie să existe o limită de vârstă minimă pentru a exercita dreptul de a alege și de a fi ales. Oricum, atingerea vârstei majoratului, care conferă nu numai drepturi dar impune și anumite obligațiuni de natură civilă, trebuie cel puțin să garanteze dreptul de a alege. Pentru exercitarea dreptului de a fi ales poate fi stabilită o vârstă mai avansată, în orice caz nu mai mare de vârsta de 25 de ani, cu excepția unor limite speciale de vârstă impuse pentru exercitarea unor anumite funcții (senator, Președinte al Statului).
- b. Legislațiile în vigoare în majoritatea statelor impun condiția de naționalitate. Cu toate acestea, în conformitate cu Convenția Consiliului Europei privind participarea străinilor la viața publică la nivel local⁶ apare o tendință de a acorda drepturi politice locale străinilor cu reședință îndelungată. Respectiv, se recomandă ca dreptul de a alege în cadrul alegerilor locale să fie acordat după o anumită perioadă de reședință. De altfel, integrarea europeană a stimulat acordarea cetățenilor europeni a dreptului de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor municipale și în parlamentul european, desfășurate în statele membre ale Uniunii europene, la locul de reședință al alegătorului⁷. Mai mult decât atât, criteriul naționalității poate uneori cauza probleme în cazul în care un stat refuză acordarea cetățeniei persoanelor care locuiesc pe teritoriul statului respectiv deja câteva generații, spre exemplu pe baza unor motive lingvistice. În plus, în conformitate cu Convenția europeană privind Naționalitatea⁸, persoanele cu dublă cetățenie trebuie să beneficieze de aceleași drepturi electorale ca și ceilalți cetățeni⁹.
- c. În al treilea rând, condiția de *reședință* poate fi impusă atât dreptului de a alege cât și dreptului de a fi ales¹⁰. În acest context, reședința înseamnă domiciliul obișnuit. Cât

³Referitor la universalitate, a se vedea, Curtea eur. pentru DO, nr.9267/81, cazul *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei*, 2 martie 1987, seria A vol.°113, p.23; hotărârea în cazul *Gitonas și Alții c. Greciei*, 1 iulie 1997, nr.18747/91, 19376/92, 28208/95 și 27755/95, *Culegere de hotărâri și decizii*, 1997-IV, p.1233; referitor la egalitate, a se vedea cazul *Mathieu-Mohin și Clerfayt* mai sus menționat, p.23.

⁴CEDO, nr. 24833/94, cazul *Matthews c. Regatului Unit*, 18 februarie 1999, *Culegere de hotărâri și decizii* 1999-I, paragraf 64.

⁵Spre exemplu, articolul 38.1 al Constituției Germaniei; articolele 68.1 și 69.2 ale Constituției Spaniei; articolul 59.1 al Constituției României.

⁶STE 144.

⁷Articolul 19 din Tratatul cu privire la instituirea Comunității europene.

⁸STE 166, articolul 17.

⁹CEDO merge și mai aproape: Com. Eur. DO, nr.28858/95, hotărârea din. 25.11.96, *Gantchev c. Bulgariei*, D.R. 87, p.130.

¹⁰A se vedea hotărârile recente ale CEDO nr 31891/96, hotărârea. 7.9.99, *Hilbe c. Liechtenstein*.

privește alegerile locale și regionale, condiția de domiciliu este compatibilă *a priori* cu principiul sufragiului universal, în cazul în care perioada indicată de reședință nu depășește câteva luni; o perioadă mai îndelungată este acceptată numai pentru a proteja minoritățile naționale¹¹. Din contra, doar un număr mic de state acordă cetățenilor care domiciliază în străinătate dreptul de a alege și chiar dreptul de a fi ales. Această practică poate duce la abuz de putere în anumite cazuri speciale, de exemplu în cazul în care naționalitatea este acordată pe bază etnică. Persoanele cu drept de vot pot fi înregistrate în listele circumscripțiilor electorale unde aceste persoane au reședința secundară, în condițiile în care el/ea domiciliază în localitatea respectivă în mod regulat și achită taxele locale, dar nu trebuie să fie înregistrat pe listele electorale permanente.

Libertatea de circulație a cetățenilor pe teritoriul țării împreună cu dreptul de a reveni în țară la orice moment constituie unul din drepturile fundamentale caracteristice alegerilor cu adevărat democratice¹². În cazuri excepționale, sau dacă persoanele au fost transferate contrar dorinței lor, ei trebuie să beneficieze de posibilitatea de a fi considerați rezidenți la locul anterior de domiciliu.

d. În cele din urmă, trebuie să existe prevederi care ar reglementa clauzele suspendării drepturilor politice. Astfel de clauze trebuie să corespundă unor condiții uzuale care impun restricții asupra drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, ele trebuie¹³ :

- să fie prevăzute de lege ;
- să respecte principiul proporționalității ;
- să se bazeze pe o interdicție pe motiv de incapacitate mintală sau condamnare la privațiune de libertate prin hotărârea definitivă a instanței de judecată pentru comiterea unei infracțiuni grave.

Mai mult decât atât, suspendarea drepturilor politice ale persoanei poate fi dispusă numai printr-o decizie specială adoptată de o instanță judecătorească. Oricum, în cazul suspendării pe motiv de incapacitate mintală, astfel de decizii speciale pot viza incapacitatea și impune *ipso jure* privarea drepturilor civile.

Cît privește exercitarea unei funcții publice, condițiile privării indiviziiilor de dreptul de a fi ales pot fi mai puțin severe decât cele care vizează dreptul de vot, iar decezia de a priva un individ de dreptul de a fi ales poate corespunde prevederilor legale în cazul în care acitivitatea desfășurată de persoanele în exercițiul funcțiilor publice contravine intereselor publice majore.

1.2. Listele electorale

7. Întocmirea adecvată a *listelor electorale* are un caracter esențial în garantarea sufragiului universal. Oricum, este acceptabil ca alegătorii să nu fie incluși în listele electorale în mod automat, dar numai la solicitarea lor. În practică, tot mai frecvent sunt depistate un șir de inexactități în întocmirea listelor electorale, ceea ce duce la apariția unor conflicte. Lipsa de experiență a autorităților publice în această materie, migrarea populației și faptul că doar un număr foarte mic de cetățeni se obosesc să verifice corectitudinea informației incluse în listele electorale, după ce acestea sunt puse la dispoziție spre consultare, împiedică

¹¹A se vedea. *Com. Eur. DO nr. 23450/94, hotărârea din. 15.9.97, Polacco și Garofalo c. Italiei (cu privire la Trentin-Haute-Adige).*

¹²A se vedea capitolul. II.1 de mai jos.

¹³A se vedea CEDO nr. 26772/95, hotărârea în cazul *Labita c. Italiei*, 6 aprilie 2002, paragraful 201 și următoarele.

întocmirea adecvată a acestor liste. Pentru a garanta veridicitatea informației incluse în listele electorale, trebuie respectate un număr de condiții :

- i. Listele electorale trebuie să fie permanente.
- ii. Ele trebuie actualizate cel puțin anual, astfel încât obligațiunea autorităților municipale (locale) de a actualiza informația inclusă în listele electorale în aceeași perioadă a anului să devină o obișnuință. Înregistrarea alegătorilor, în cazul în care nu se face în mod automat, trebuie să fie desfășurată pe parcursul unui termen destul de îndelungat.
- iii. Listele electorale trebuie să fie publicate. Varianta definitivă actualizată trebuie prezentată instanței superioare care este supravegheată de un organ imparțial responsabil pentru aplicarea legislației electorale.
- iv. Trebuie să existe o procedură administrativă - supusă controlului judiciar – sau o procedură juridică care ar garanta alegătorilor omiși de pe listă dreptul să solicite înscrierea lor în listele electorale. În unele țări, data limită pentru înscrierea în lista suplimentară poate fi, de exemplu, 15 zile înainte de alegeri sau ziua alegerilor propriu-zisă. Ultima posibilitate, cu toate că denotă un spirit liberal demn de admirație, se bazează pe deciziile emise de o instanță judecătorească care este obligată să se întrunească în ședință în ziua alegerilor, nu corespunde necesităților de organizare pe care se bazează democrațiile. În orice caz, posibilitatea înregistrării alegătorilor la secțiile de votare în ziua alegerilor trebuie să fie exclusă.
- v. Mai mult decât atât, inexactitățile în listele electorale sunt cauzate de înscrierea nejustificată a unor alegători sau de omiterea unor anumiți alegători. Trebuie să existe o procedură, similară cu cea menționată în paragraful anterior, care ar permite alegătorilor să corecteze orice informație eronată. Dreptul de a solicita introducerea unor astfel de corectări poate fi exercitat de alegătorii înregistrați în aceiași circumscripție electorală sau la aceiași secție de votare.
- vi. Întocmirea unei liste suplimentare permite persoanelor, care după publicarea ultimei liste electorale și-au schimbat adresa de domiciliu sau au atins vârsta limită de vot, să-și exercite dreptul de vot.

1.3. Propunerea candidaturilor

8. Obligațiunea de a colecta un număr special de *semnături* pentru propunerea unei candidaturi, este, în principiu, compatibilă cu principiul sufragiului universal. În practică, toate partidele politice, cu excepția unor formațiuni politice fantome, par a nu se confrunța cu vre-o dificultate în colectarea numărului necesar de semnături, cu condiția că normele care reglementează colectarea semnăturilor nu sunt utilizate pentru a împiedica candidații de a-și exercita dreptul de a fi ales. Pentru a evita orice manipulari de acest gen, legea trebuie să stabilească un număr maxim de semnături care nu trebuie să depășească pragul de 1% de alegători¹⁴. Procedura de verificare a semnăturilor trebuie să fie desfășurată în conformitate cu niște reguli clar definite, în special relativ la datele limite, și trebuie aplicată mai curând la ansamblul semnăturilor decât la întâmplare¹⁵. Cu toate acestea, odată ce verificarea atestă cu certitudine că numărul necesar de semnături a fost colectat, semnăturile rămase nu trebuie verificate. În orice caz, candidaturile

¹⁴CDL (99) 66, p.9.

¹⁵CDL-INF (2000) 17, pp.4-5; CDL (99) 67, pp.7-8.

trebuie validate până la începutul campaniei electorale, deoarece validarea tardivă poate dezavantaja anumite partide și candidați în timpul campaniei.

9. Există o altă procedură conform căreia candidații sau partidele trebuie să depună o cauțiune, care este rambursată numai dacă candidatul sau partidele respective depășesc un anumit procent de voturi. Această metodă pare a fi mai eficientă decât colectarea semnăturilor. Oricum, suma cauțiunii și numărul necesar de voturi pentru a o rambursa nu trebuie să fie excesivă.

2. Sufragiul egal

10. Egalitatea în materie electorală cuprinde a varietate de aspecte. Unele vizează egalitatea sufragiului, valoare împărtășită de întregul continent, pe când altele nu se limitează la acest concept, dar nu pot fi considerate drept reflectând un standard comun. În orice caz, trebuie respectate următoarele principii: egalitatea votului, egalitatea în termenii puterii electorale și egalitatea șanselor. Pe de altă parte, egalitatea rezultatelor obținute, de exemplu, pe baza reprezentării proporționale a partidelor sau femeilor și bărbaților, nu poate fi impusă.

2.1. Egalitatea drepturilor de vot

11. *Egalitatea drepturilor de vot* presupune că fiecare alegător are în mod normal dreptul la un vot și numai la un singur vot. Votul multiplu, care continuă să fie o încălcare comună în noile democrații, este în mod evident interzis - atât în cazul când alegătorul votează de mai multe ori în unul și același loc cât și când alegătorul votează în mai multe locuri, printre care locul de domiciliu curent sau locul anterior de reședință.
12. Cu toate acestea, în unele sisteme electorale alegătorul are dreptul la mai multe voturi. De exemplu într-un sistem care permite votul separat (votarea pentru candidații aleși de pe mai multe liste de candidați), alegătorul dispune de un vot pentru fiecare post care urmează a fi ocupat. O altă situație posibilă este atunci când dreptul la un vot este exercitat într-o circumscripție mică și altul într-o circumscripție electorală mai mare, acesta fiind cazul sistemelor care combină circumscripții uninominale și reprezentarea proporțională la nivel național sau regional¹⁶. În acest caz, egalitatea drepturilor de vot înseamnă că toți alegătorii trebuie să aibă dreptul la același număr de voturi.

2.2. Putere electorală egală

13. *Egalitatea puterii electorale* impune, în cazul în care alegerile nu sunt desfășurate într-o singură circumscripție electorală, constituirea hotarelor circumscripției astfel încât mandatele care reprezintă populația în camerele de jos să fie distribuite în mod egal între circumscripții, în conformitate cu un criteriu special de repartizare, de exemplu numărul persoanelor care domiciliază în circumscripția respectivă, numărul cetățenilor cu domiciliu în circumscripția respectivă (inclusiv minorii), numărul alegătorilor înregistrați sau eventual numărul persoanelor care în realitatea participă la alegeri. O combinație adecvată a acestor criterii de repartizare poate fi admisă. Reguli similare se aplică la alegerile regionale și locale. În cazul nerespectării acestui principiu, ne confruntăm cu fenomenul *geometriei electorale*, sub forma « geometriei electorale active », adică repartizarea mandatelor care cauzează înegalitatea reprezentării, sau « geometriei electorale pasive » care rezultă din reținerea excesivă a repartizării neschimbate a mandatelor și a circumscripțiilor. Mai mult decât atât, în sistemele orientate spre reprezentare neproporțională, în special sistemele de vot majoritar (sau plural),

¹⁶A se vedea, spre exemplu, articolul 64 al Constituției Albaniei și Capitolul 1 al Actului Federal al Germaniei privind Alegerile.

pot avea loc falsuri electorale, care constau în favorizarea unui partid prin delimitarea artificială a circumscripțiilor.

14. Hotarele circumscripțiilor electorale pot fi, de asemenea, determinate pe baza criteriului geografic și administrativ sau pe baza hotarelor constituite istoric, care de obicei sunt determinate de poziția geografică.
15. Abaterea maximal admisibilă în raport cu criteriul adoptat de repartizare depinde de fiecare situație concretă, cu toate că, de regulă nu ar trebui să depășească limita de 10 % și nici într-un caz limita de 15 %, cu excepția unor circumstanțe cu adevărat excepționale (o unitate administrativă slab populată care are aceeași importanță ca și celelalte unități și trebuie să fie reprezentată cel puțin de un candidat în camera de jos sau să fie populată de o densă minoritate națională)¹⁷.
16. Pentru a evita geometria electorală pasivă, mandatele trebuie să fie repartizate cel puțin la fiecare zece ani, preferabil înainte sau după perioada electorală, astfel reducând orice risc de manipulare politică¹⁸.
17. În circumscripțiile electorale plurinominale, geometria poate fi ușor evitată prin repartizarea regulată a mandatelor circumscripțiilor electorale în conformitate cu criteriul adoptat de repartizare. În acest caz, circumscripțiile trebuie să corespundă unităților administrative teritoriale și orice redistribuire a mandatelor trebuie exclusă. În cazul când se aplică metoda uninominală de votare, hotarele circumscripțiilor trebuie revizuite la fiecare repartizare nouă a mandatelor. Consecințele politice ale revizuirii hotarelor electorale sunt considerabile și, deaceia, este esențial ca acest proces să nu favorizeze un partid concret și să nu defavorizeze minoritățile naționale. Statele cu tradiții democratice durabile abordează această problemă în diferite moduri și se conduc de o varietate de principii. Noile state democratice trebuie să adopte niște criterii simple și proceduri ușor de implementat. Cea mai bună soluție ar fi examinarea problemei în prima instanță de către o comisie compusă în majoritate din membri independenți printre care un geograf, sociolog, un număr echilibrat de reprezentanți ai diferitor partide și, în caz de necesitate, reprezentanți ai minorităților naționale. Ulterior, parlamentul ar putea adopta o decizie în baza propunerilor prezentate de comisie, rezervând posibilitatea unui singur recurs.

2.3. Egalitatea șanselor

18. *Egalitatea șanselor* trebuie garantată tuturor partidelor și candidaților și trebuie să stimuleze Statul să adopte o atitudine imparțială față de ei și să aplice aceeași legislație în mod echitabil tuturor. În special, exigența *neutralității* se aplică la *campania electorală* și *reflectarea acesteia de mijloacele de informare în masă*, inclusiv posturile publice de teleradiodifuziune, precum și *la finațarea publică* a partidelor și campaniilor. Aceasta presupune existența a două interpretări posibile a conceptului de egalitate: egalitate „strictă” sau egalitate „proporțională”. Egalitatea „strictă” înseamnă că partidele politice sunt tratate indiferent de actuala reprezentare în parlament sau de susținerea din partea electoratului. Acest criteriu trebuie aplicat în ceea ce privește utilizarea posibilităților publice de organizare a campaniei electorale (de exemplu afisajul posterelor electorale, servicii poștale și alte servicii similare, manifestări publice, spații pentru reuniuni publice). Egalitatea „proporțională” subînțelege că partidele politice sunt tratate în funcție de numărul voturilor obținute. Egalitatea șanselor (strictă și/sau proporțională) se aplică în special la timpul de antenă la radio și televiziune,

¹⁷A se vedea CDL (98) 45, p.3; CDL (99) 51, p.8; CDL (2000) 2, p.5; CDL-AD (2002) 9, paragraful 22.

¹⁸CDL-AD (2002) 9, paragraful 23.

subvențiile publice și alte forme de susținere. Anumite forme de susținere pot fi subordonate, pe de o parte, principiului egalității stricte și, pe de altă parte principiului egalității proporționale.

19. Ideea fundamentală este că forțele politice principale trebuie să fie capabile de a-și exprima opiniile prin intermediul mijloacelor publice de informare în masă și că toate forțele politice trebuie să beneficieze de dreptul de a organiza mitinguri, inclusiv pe străzile principale, de a distribui literatură și de a-și exercita dreptul de a afișa postere electorale. Întregul ansamblu de drepturi trebuie să fie reglementat în mod clar, respectând dreptul la libertatea de exprimare, iar orice nerespecare a acestui drept trebuie sancționată în mod adecvat. În scopul remedierii situației înainte de alegeri trebuie garantat dreptul de recurs prompt. Cu toate acestea, incapacitatea mijloacelor de informare în masă de a reflecta informația despre campania electorală și candidați în mod imparțial este una din problemele cele mai frecvente care apare în timpul alegerilor. Deaceia, este extrem de important ca fiecare țară să întocmească un bilanț al mijloacelor de informare în masă și să acorde candidaților și partidelor timp de antenă sau spații publicitare în mod echitabil, inclusiv la posturile publice de radio și televiziune.
20. În conformitate cu libertatea de exprimare, trebuie să existe prevederi legale care ar garanta tuturor participanților la alegeri accesul minim la posturile audiovizuale în ceea ce privește campania electorală și publicitatea electorală.
21. Problema finanțării și, în special necesitatea transparenței cu privire la finanțare va fi examinată în continuare¹⁹. Cheltuielile partidelor politice, în special pentru publicitate, pot fi limitate pentru a garanta egalitatea șanselor.

2.4. Egalitatea și minoritățile naționale

22. În conformitate cu principiile dreptului internațional, legislația electorală trebuie să garanteze egalitatea persoanelor care aparțin minorităților naționale prin interzicerea oricărei discriminări împotriva lor²⁰. În special, minoritățile naționale trebuie să beneficieze de dreptul de a constitui partide politice²¹. Delimitarea circumscripțiilor electorale și reglementarea cvorumului nu trebuie să creze un obstacol pentru reprezentarea persoanelor care aparțin minorităților naționale în organul electoral.
23. Măsuri speciale adoptate pentru a asigura o minimă reprezentare a minorităților naționale, atât prin rezervarea mandatelor²² cât și prin prevederea excepțiilor de la regulile tradiționale cu privire la repartizarea mandatelor, de exemplu, prin suprimarea cvorumului pentru partidele care reprezintă minoritățile naționale²³, nu contravin principiului egalității. Poate fi prevăzut dreptul persoanelor care aparțin minorităților naționale de a vota candidații incluși în listele generale și cele ale minorităților naționale. Oricum, atât candidații cât și alegătorii nu trebuie să fie obligați să indice apartenența la una din minoritățile naționale^{24 25}.

¹⁹A se vedea capitolul II. 3.5.

²⁰Articolul 4.1 al Convenției-cadru cu privire la protecția minorităților naționale (STE 157).

²¹Cu privire la interzicerea partidelor politice și măsurile similare, a se vedea CDL-INF (2000) 1.

²²Cum este prevăzut în Slovenia și în Croația.

²³Cum este prevăzut în Germania și în Polonia. Dreptul român prevede chiar reprezentarea organizațiilor minorităților naționale care au acumulat un număr de sufragii egal cu 5 % din numărul de sufragii valabile exprimate în întreaga țară pentru alegerea unui deputat în camera de jos.

²⁴Articolul 3 al Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale (STE 157).

²⁵Cu privire la dreptul electoral și minoritățile naționale, a se vedea CDL-INF (2000) 4.

2.5. Egalitatea și paritatea femeilor și bărbaților

24. În condițiile existenței unei baze constituționale speciale²⁶, pot fi adoptate reguli care ar garanta un grad de reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților în organele electorale, sau chiar de paritate. În absența unei astfel de baze constituționale, aceste prevederi pot contraveni principiului de egalitate și libertății de asociere.
25. Mai mult decât atât, domeniul de aplicare a acestor reguli depinde de sistemul electoral în vigoare. Într-un sistem cu listă fixă de partide, paritatea este impusă dacă numărul bărbaților și a femeilor care întrunesc toate condițiile prevăzute de lege este același. Oricum, în cazul în care votul preferențial sau încrucișat este posibil, alegătorii ar putea să nu aleagă candidații de ambele genuri, ceea ce ar putea rezulta în componență neechilibrată a organului electoral, ales de către alegători.

3. Sufragiul liber

26. Sufragiul liber cuprinde două aspecte diferite: libertatea alegătorului de a-și forma o opinie și libertatea alegătorului de a exprima această opinie, cu alte cuvinte libertatea procedurii de votare și evaluarea cu exactitate a rezultatului.

3.1. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie

- a. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie parțial se combină cu egalitatea șanselor. Ea cere statului și autorităților publice în general să respecte obligațiunea lor de neutralitate, în special relativ la utilizarea mijloacelor de informare în masă, afișajul, exercitarea dreptului de a organiza demonstrații pe străzile principale și finanțarea partidelor și a candidaților.
- b. Autoritățile publice au, de asemenea, și anumite obligațiuni pozitive. Ei trebuie să asigure participarea la alegeri a candidaților desemnați în conformitate cu prevederile legale. Prezentarea unor candidaturi speciale trebuie să fie interzisă numai în circumstanțe excepționale care corespund interesului public general. Autoritățile publice trebuie, de asemenea, să asigure accesul electoratului la listele candidaților desemnați pentru alegeri prin intermediul, de exemplu a afișajului adecvat. Informația în cauză trebuie să fie disponibilă în limbile vorbite de minoritățile naționale, cel puțin în localitățile unde aceste minorități constituie un anumit procent din numărul populației.

Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie poate fi încălcată de persoane fizice, de exemplu atunci când ei încearcă să cumpere voturi, o practică care trebuie în mod obligatoriu suprimată de către stat sau sancționată în mod eficient.

- c. Pentru a asigura aplicarea eficientă a normelor care garantează libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie, orice încălcare a normelor sus menționate trebuie să fie sancționată.

3.2. Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și de a combate fraudele electorale

²⁶A se vedea articolul 3.2 al Constituției Franței, cf. hotărârea din 18 noiembrie 1982, Culegerea de decizii ale Consiliului constituțional, 1982, pp.66 și următoarele..

3.2.1. În general

27. *Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința* inițial impune necesitatea monitorizării stricte a procedurii de votare. În practică, alegătorii trebuie să aibă posibilitatea de a vota pentru listele sau candidații înregistrați, ceea ce înseamnă că ei trebuie să primească buletinele de vot în care sunt înscrise numele lor și trebuie să beneficieze de posibilitatea de a depune buletinele de vot într-o urnă de vot. Statul trebuie să pună la dispoziție localuri necesare pentru operațiile electorale. Alegătorii trebuie să fie protejați de orice amenințări sau restricții care i-ar împiedica să-și exercite dreptul de vot sau să voteze conform dorinței. În cazul când alegătorii sunt intimidati de către autorități sau persoane fizice, statul este obligat să prevină și să sancționeze astfel de practici.
28. Mai mult decât atât, alegătorul are dreptul la o evaluare corectă a rezultatelor scrutinului. Statul este obligat să penalizeze orice fraudă electorală.

3.2.2. Procedura de votare

29. Procedura de votare joacă un rol vital în procesul electoral deoarece anume în timpul votării pot fi comise fraude electorale.
30. În unele state, implementarea practicilor democratice cauzează o schimbare radicală a mentalității, care trebuie promovată în mod activ de către autorități. În acest context, trebuie adoptate anumite măsuri care ar controla tradițiile și obișnuințele care au un impact negativ asupra alegerilor. Majoritatea încălcărilor, printre care „votarea în familie”²⁷, au loc în timpul procedurii de votare.
31. Toate aceste observații ne conduc la următoarea concluzie: *procedura de votare trebuie să rămână simplă. Prin urmare, se recomandă respectarea criteriilor enunțate în paragrafele care urmează.*
32. Pentru a împiedica comiterea fraudelor electorale, partidele politice trebuie să fie reprezentate în mod echitabil în biroul electoral al secției de votare, iar obiectivitatea votării trebuie evaluată numai în conformitate cu două criterii principale: numărul alegătorilor care au participat la votare în raport cu numărul buletinelor de vot extrase din urnele de vot. Primul parametru poate fi determinat în baza numărului semnăturilor în listele electorale. Cu toate acestea, dat fiind faptul că natura umană este ceea ce este (departe de orice intenție de a comite vre-o încălcare), este destul de dificil de a obține o concordanță totală între ambii parametri și orice măsuri suplimentare de control, cum ar fi numerotarea taloanelor buletinelor de vot sau compararea numărului total de buletine extrase din urnele de votare împreună cu buletinele anulate și neutilizate cu numărul buletinelor remise biroului electoral al secției respective de votare poate furniza un indiciu, dar nu trebuie să vă faceți iluzii că rezultatele acestor parametri vor concide în mod perfect. Riscul de a spori numărul parametrilor utilizați este mai curând acela că diferențele în calcularea totalurilor și, în cele din urmă, încălcările reale, nu vor fi luate în considerație în mod serios. Este mai indicat de a controla în mod strict acești doi parametri decât de a controla mai puțin riguros, respectiv neeficient, un număr mai mare de variabile.
33. Fiecare buletin neutilizat trebuie să fie păstrat permanent la biroul de votare și nu trebuie depozitat sau conservat în diferite localuri. În momentul deschiderii secțiilor de votare,

²⁷A se vedea capitoul.I.4.

buletinele de vot trebuie să fie expuse la vedere, de exemplu pe masa funcționarului superior al biroului electoral. Nici un buletin de vot nu trebuie păstrat în dulap sau alte locuri.

34. Buletinele de vot nu trebuie semnate și ștampilate în momentul când este înmănat alegătorului, deoarece, semnatarul sau persoana care aplică ștampila ar putea marca buletinul, ceea ce în momentul numărării voturilor ar ar putea identifica alegătorul, astfel încălcând dreptul la vot secret.
35. Alegătorul trebuie să ia personal buletinul său de vot și nici o altă persoană nu are dreptul să-l atingă din acest moment.
36. Este important ca în componența biroului electoral al secției de votare să fie incluși reprezentanți ai mai multor partide politice și ca observatorii acreditați de către candidați să fie prezenți la secția de votare.
37. Alegătorii trebuie să beneficieze în permanență de posibilitatea de a vota la o secție de votare; cu toate acestea alte modalități de votare sunt acceptate sub rezerva anumitor condiții care sunt enumerate mai jos.

3.2.3. Votarea prin corespondență sau prin delegație în anumite circumstanțe

38. *Votarea prin corespondență și delegație este permisă în țările occidentale, dar condițiile desfășurării acestor două forme variază considerabil de la un stat la altul. De exemplu, votarea prin corespondență poate fi pe larg folosită într-o țară și să fie interzisă în altă țară pentru a evita pericolul unor eventuale falsificări electorale. Acest fel de votare poate fi permis numai în cazul când serviciile poștale sunt protejate, cu alte cuvinte, protejate de orice intervenție intenționată, și sunt sigure, în sensul că funcționează eficient. *Votarea prin procură este admisă numai dacă sunt respectate niște norme foarte stricte, din nou pentru a împiedica comiterea fraudelor electorale. Alegătorul poate deține un număr limitat de procuri.**
39. *Aplicarea practicilor sus menționate nu trebuie încurajată dacă dificultățile inerente acestui tip de votare, inclusiv riscul sporit al „votării în familie”, sunt agravate de activitatea neeficientă a serviciilor poștale. 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 exclus. Această soluție va exclude necesitatea utilizării unei urne mobile de vot, care frecvent cauzează un șir de probleme și riscul de falsificare. *Votarea prin corespondență trebuie desfășurată conform unei proceduri speciale cu câteva zile înainte de alegeri.**
40. *Utilizarea urnelor mobile de vot nu este recomandată, deoarece este însoțită de un risc grav de falsificare. Cu toate acestea, în cazul în care sunt utilizate, trebuie respectate niște condiții stricte pentru a preveni orice falsificări, inclusiv însoțirea urnelor mobile de către câțiva membri ai comisiei electorale a secției de votare, reprezentanți ai diferitor grupuri politice.*

3.2.4. Votarea persoanelor aflate în serviciul militar

41. *Dacă persoanele care își satisfac serviciul militar nu pot reveni la locul de domiciliu în ziua alegerilor, ele trebuie să fie înregistrate la secțiile de votare din localitățile în care este dislocată unitatea lor militară. Comandamentul local comunică datele de identitate a*

militarilor respectivi autorităților minicipale, care ulterior, introduc numele lor în lista electorală. Unica excepție la această regulă este cazul când unitățile militare sunt dislocate prea departe de cea mai apropiată secție de votare. În cadrul unităților militare, trebuie instituite comisii speciale de supraveghere a perioadei preelectorale, cu scopul de a exclude orice risc ca ofițerii superiori să impună sau ordone anumite alegeri politice subalternilor lor.

3.2.5. Metode de votare mecanică și electronică

42. Câteva țări deja utilizează sau se pregătesc să utilizeze metodele de votare electronică și mecanică. Avantajul acestor metode devine evident când un număr de alegeri sunt desfășurate concomitent, chiar dacă anumite măsuri de precauție sunt necesare pentru a minimaliza riscul falsificărilor, de exemplu, prin acordarea alegătorului a posibilității de a-și verifica votul imediat după depunere. Este evident faptul că, în cazul utilizării acestui tip de votare, buletinele de vot trebuie să fie elaborate în așa fel încât să excludă orice situații de confuzie. Pentru a facilita verificarea și recalcularea voturilor în cazul unui recurs, trebuie să fie pusă la dispoziție o mașină care să imprime voturile pe buletinele de vot; acestea trebuie depozitate într-un container sigilat pentru a exclude orice acces la ele. Indiferent de mijloacele utilizate, confidențialitatea votării trebuie să fie garantată.
43. Metodele de votare electronică trebuie să fie sigure și de încredere. Ele sunt sigure dacă sistemul poate rezista la un atac deliberat; ele sunt de încredere dacă funcționează independent, indiferent de deficiențele echipamentului electronic sau a programelor de control. Mai mult decât atât, alegătorul trebuie să aibă posibilitatea de a obține confirmarea votului lui și, în caz de necesitate, să-l corecteze fără a încălca principiul confidențialitatea votului.
44. În continuare, transparența sistemului trebuie să fie garantată. Cu alte cuvinte, funcționarea adecvată a sistemului trebuie să fie verificată.

3.2.6. Numărarea voturilor

45. Voturile trebuie să fie numărate mai curând la secțiile de votare decât la centre speciale. Membrii secției de votare trebuie să fie capabili să îndeplinească această sarcină ceea ce exclude necesitatea transportării urnelor de vot și a documentelor însoțitoare și reduce riscul substituirii.
46. Numărarea voturilor trebuie desfășurată de o manieră transparentă. Prezența alegătorilor înregistrați la secția de votare la numărarea voturilor trebuie să fie admisă. Prezența observatorilor naționali și internaționali trebuie să fie autorizată și trebuie permisă în orice circumstanțe. Procesele-verbale trebuie să fie disponibile în mai multe exemplare pentru a fi distribuite fiecărei din persoanele menționate mai sus; o copie trebuie imediat afișată pe panoul informativ, o altă copie trebuie păstrată la secția de votare și a treia copie trebuie remisă comisiei sau autorității superioare competente.
47. Anumite măsuri practice de precauție cu privire la echipament trebuie să fie stipulate în regulamentul. De exemplu, procesele verbale trebuie completate cu pixul și nu creionul, deoarece textul scris cu creionul poate fi radiat.
48. În practică, intervalul de timp necesar pentru numărarea voturilor depinde de eficiența lucrului președintelui secției de votare. Aceste intervale de timp pot varia considerabil, acesta fiind motivul pentru care o procedură deja aplicată și simplă trebuie să fie prevăzută în

legislație sau regulamentul permanent care este introdus în manualul de instruire destinat funcționarilor secțiilor de votare.

49. Este necesar de a evita declararea unui număr prea mare de buletine invalide sau nule. În caz de dubiu, s ar putea proceda la evaluarea intenției alegătorului.

3.2.7. Transmiterea rezultatelor

50. Există două feluri de rezultate: provizorii și definitive (înaintea epuizării tuturor posibilităților de recurs). Mijloacele de informare în masă și desigur întreaga națiune sunt totdeauna nerăbdătoare să afle rezultatele inițiale provizorii. Viteza cu care aceste rezultate vor fi retransmise depinde de sistemul de comunicații. Rezultatele obținute la secțiile de votare pot fi remise circumscripției electorale de către președintele secției de votare, însoțit de alți doi membri al personalului secției de votare care reprezintă partide concurente, în unele cazuri sub supravegherea forțelor de securitate care vor transporta procesele verbale, urnele de vorm etc.
51. În pofida măsurilor de precauție aplicate la etapa votării și numărării voturilor, transmiterea rezultatelor este o operațiune vitală importanța care este frecvent neglijată, deaceia, această operațiune trebuie derulată în mod deschis. Transmiterea de la circumscripție la autoritățile regionale și Comisia Electorală Centrală, sau altă autoritate superioară competentă, poate fi făcută prin fax. În acest caz, procesele verbale vor fi scanate iar rezultatele introduse pe măsura acumulării lor. Posturile de televiziune pot fi folosite pentru a difuza aceste rezultate, dar din nou, prea multă transparență poate fi un lucru periculos dacă publicul încă nu este pregătit pentru a recepționa informații parțiale. Ideea este că rezultatele inițiale de obicei parvin din orașele mici și mari, care în mod normal nu votează similar cu regiunile rurale. Prin urmare, este important de a atenționa publicul că rezultatele finale poate fi diferite sau chiar complet opuse rezultatelor provizorii, ceea ce nu înseamnă că rezultatele au fost falsificate.

4. Sufragiul secret

52. Secretul votului este un aspect al libertății de vot, care are drept scop protecția alegătorilor împotriva orice fel de presiune cu care se pot confrunta în cazul când alte persoane află despre candidaturile votate. Principiul confidențității trebuie aplicat la întreaga procedură și în special la etapa votării și numărării voturilor. Secretul votului constituie nu numai un drept al alegătorului dar și o obligațiune de a respecta dreptul celorlalți. Orice încălcare a acestui principiu trebuie sancționat prin anularea buletinelor de vot conținutul cărora a fost divulgat²⁸.
53. Votarea trebuie să fie individuală. Votarea în familie prin care un membru al unei familii date poate supraveghea acordarea voturilor de către alți membri, încalcă secretul votului; această formă de votare este o încălcare comună a legii electorale. Toate celelate forme de control de către un alegător asupra votului altui alegător trebuie, de asemenea, interzise. Votarea prin procură, care cade sub rezerva unor condiții foarte stricte, este un subiect separat²⁹.
54. Mai mult decât atât, din moment ce abținerea de a vota poate indica o alegere politică, listele persoanelor care au votat nu trebuie publicate.

²⁸CDL (2000) 2, p.9.

²⁹A se vedea capitolul 1.3.2.2.1.

55. Violarea secretului votului trebuie sancționată, la fel ca și încălcarea altor aspecte ale libertății de a vota.

5. Sufragiu direct

56. Alegerea directă a deputaților în una din camerele parlamentului național de către populație este un aspect împărțit al patrimoniului constituțional european. În cazul în care există a doua cameră în parlament, alegerile în această cameră se desfășoară conform unor reguli speciale. Alte organe legislative, așa cum sunt parlamentele statelor federale³⁰, trebuie să fie alese direct în conformitate cu prevederile articolului 3 al Protocolului Adițional la Convenția europeană a Drepturilor Omului. De asemenea, autonomia locală, care constituie un component esențial al democrației, nu poate fi concepută în absența organelor alese la nivel local³¹. În acest context, adunările locale includ toate organele deliberative infranaționale³². Pe de altă parte, chiar dacă Președintele republicii este frecvent ales în mod direct, aceasta este alegerea constituțională a fiecărui stat.

6. Periodicitatea alegerilor

57. Atât Acordul internațional cu privire la drepturile civile și politice³³ cât și Protocolul Adițional la Convenția europeană a Drepturilor Omului³⁴ prevăd că alegerile trebuie să fie organizate periodic. Alegerile generale sunt de obicei desfășurate la un interval de patru sau cinci ani, în timp ce intervale mai mari de timp sunt posibile pentru alegerile prezidențiale, dar să nu depășească limita de șapte ani.

II. Condițiile implementării principiilor

58. Principiile fundamentale ale sistemului electoral european pot fi grantate numai dacă anumite condiții generale sunt respectate:

- Prima condiție generală este respectarea drepturilor fundamentale ale omului și, în special, a libertății de exprimare, de reuniune și de asociere, fără de care nu poate exista o democrație adevărată.

- În al doilea rând, legea electorală trebuie să se bucure de o anumită stabilitate, care ar proteja-o de manipulare de către partidele politice;

- În ultimul rând, un număr de garanții procedurale trebuie să fie prevăzute, în special relativ la organizarea votării.

59. Mai mult decât atât, alegerile sunt desfășurate nu într-un vacuum dar în contextul unui sistem electoral specific și al unui sistem dat de partide. Acest capitol se va încheia cu un număr de comentarii privind acest aspect, în special cu privire la relația dintre sistemele electorale și sisteme de partide.

³⁰cf. CEDO n r 9267/81, cazul *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei*, 2 martie 1987, seria A nr. 113, p.23; *Com. Eur. DO*, nr. 27311/95, 11.9.97, *Timke c. Germaniei*, DR. 82, p. 15; nr. 7008/75, 12.7.76, X.c. *Austriei*, D.R. 6, p. 120.

³¹Articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale (STE 122)*.

³²Articolul.13 al *Cartei europene a autonomiei locale*.

³³Articolul 25 b.

³⁴Articolul 3.

1. Respectarea drepturilor fundamentale

60. Organizarea unor alegeri democratice și existența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a presei, a libertății de întrunire și asociere pentru scopuri politice, inclusiv crearea partidelor politice. Respectarea acestor libertăți este în special vitală în timpul campaniilor electorale. Limitarea acestor drepturi fundamentale trebuie să corespundă prevederilor Convenției europene a Drepturilor omului, și în mod mai general, exigenței conform căreia aceste limitări trebuie să aibă o bază legală și să corespundă interesului general și să respecte principiul proporționalității.
61. De fapt, legislația în vigoare în multe țări prevede anumite restricții cu privire la discursul liber, care interpretat în mod restrictiv, poate fi acceptabil, dar poate genera abuz de putere în țările fără tradiții liberale și democratice. În teorie restricțiile sunt menite să preîntâmpine orice abuzuri ale discursului liber, garantând că candidații și autoritățile publice nu sunt defaimați și chiar protejând sistemul constituțional. Cu toate acestea, în practică ele pot rezulta în cenzurarea declarațiilor care critică guvernul sau îndeamnă la o schimbare constituțională, cu toate că acesta și este esența dezbaterii democratice. De exemplu, standardele europene sunt violate de legea electorală care interzice referințe cu caracter insultător sau defaimator față de funcționari sau alți candidați în documentele campaniilor electorale, consideră a fi o infracțiune circulația informației cu caracter defăimător cu privire la candidați și contribuie la expunerea candidaților la anumite infracțiuni comise de susținătorii lor. Insistența ca materialele destinate a fi utilizate în campaniile electorale fie prezentate comisiilor electorale, indicând organizația care le-a comandat și le-a produs, numărul de exemplare și data publicării, constituie o formă inacceptabilă de cenzurare, în special în cazul când comisiile electorale sunt solicitate să adopte măsuri împotriva publicațiilor ilegale sau incorecte. Aceasta devine și mai plauzibil dacă regulile care interzic utilizarea inadecvată a mijloacelor de informare în masă în timpul campaniilor electorale sunt neclare.
62. Un alt drept fundamental foarte important într-o democrație este libertatea circulației pe teritoriul țării, în combinație cu dreptul cetățenilor de a reveni în țară de fiecare dată când doresc.

2. Niveluri normative și stabilitatea dreptului electoral

63. Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației³⁵. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar un instrument cu care operează cei care sunt la putere și că votul alegătorului nu mai este elementul esențial care decide rezultatul scrutinului.
64. În practică, totuși, trebuie garantată nu atât stabilitatea principiilor fundamentale (este puțin probabilă contestarea lor în mod serios) cât stabilitatea unor reguli mai speciale ale dreptului electoral, în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor. Aceste trei elemente sunt frecvent – corect sau incorect – considerate a fi factori decisivi la determinarea rezultatelor scrutinului. De aceea, trebuie evitate nu doar manipulările în favoarea partidului la putere, ci însăși tentativele de manipulare.

³⁵Referitor la importanța credibilității procesului electoral, a se vedea de exemplu CDL (99) 67, p.11; relativ la necesitatea stabilității dreptului, CDL (99) 41, p.1.

65. 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.
66. Una din modalitățile de evitare a manipulărilor ar fi definirea în Constituție sau în textul superior legii ordinare a elementelor cele mai sensibile (sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile sau regulile de constituire a circumscripțiilor). O altă soluție, mai flexibilă, ar fi de a stipula în Constituție că, în cazul amendării legii electorale, vechiul sistem rămâne aplicabil viitoarelor alegeri – cel puțin, dacă acestea vor avea loc în anul care vine - și că sistemul nou nu va aplicat numai la scrutinele ulterioare.
67. Prin urmare, dreptul electoral ar trebui să aibă, în principiu, rang legislativ. Normele privind implementarea, și anume cele care reglementează chestiunile de ordin tehnic și de detaliu, pot fi, totuși, prezentate în formă de regulament.

3. Garantiile procedurale

3.1 Organizarea scrutinului de către un organ imparțial

68. Numai transparența, imparțialitatea și independența față de orice manipulare politică vor asigura o bună administrare a procesului electoral, începând cu perioada pre-electorală până la finalizarea procesării rezultatelor.
69. În statele în care există o tradiție durabilă a independenței administrației față de puterea politică, funcția publică aplică dreptul electoral fără a fi supusă presiunilor din partea puterii politice. Prin urmare, este normal și admisibil, ca operațiunile electorale să fie organizate de către administrație și să fie supervizate de către Ministerul Afacerilor Interne.
70. Cu toate acestea, în statele cu experiență mică în domeniul organizării alegerilor pluraliste, riscul ca puterea executivă să influențeze administrația astfel ca aceasta să acționeze în sensul care-i convine, este prea mare. Aceasta rămâne, de altfel, valabil nu doar pentru puterea de guvernare, ci și pentru conducerea locală, chiar dacă aceasta este dirijată de către opoziția națională.
71. Prin urmare, crearea *comisiilor electorale independente și imparțiale*, de la nivelul național la nivelul biroului de vot, este indispensabilă pentru garantarea unor alegeri desfășurate adecvat sau cel puțin pentru înlăturarea oricărei suspiciuni grave de iregularitate care ar putea influența procesul electoral.
72. Potrivit rapoartelor Biroului Adunării Parlamentare cu privire la observarea alegerilor, au fost notate următoarele neajunsuri relativ la activitatea comisiilor electorale în anumite state: lipsa de transparență în activitatea comisiilor electorale centrale, divergențele în interpretarea procedurii de numărare; administrația electorală polarizată politic; controverse asupra desemnării membrilor comisiei electorale centrale; numirea membrilor comisiei electorale de către o instituție de stat; poziția dominantă a partidului de guvernare în administrarea alegerilor.

73. O *comisie electorală centrală* trebuie să fie *permanentă* în calitatea sa de structură administrativă responsabilă de menținerea legăturii cu autoritățile locale și cu alte comisii inferioare, de exemplu în ceea ce privește întocmirea și actualizarea listelor electorale.
74. Componența unei comisii electorale centrale poate deveni subiectul de dezbatere și elementul politic cheie în elaborarea unei legi electorale. Respectarea următoarelor liniilor directorii ar trebui să faciliteze asigurarea imparțialității și competenței comisiei.
75. În linii generale, comisia ar trebui să cuprindă:
- un magistrat: în cazul în care un organ judiciar este responsabil de administrarea alegerilor, independența sa trebuie să fie asigurată prin intermediul unor proceduri transparente. Magistratii desemnați nu trebuie să depindă de candidații la alegeri ;
 - delegații partidelor deja reprezentate în parlament sau care au obținut cel puțin un anumit procentaj de sufragii. Partidele politice trebuie să fie reprezentate în mod corespunzător și în comisia electorală centrală; egalitatea poate fi interpretată în mod strict sau proporțional, adică ținând cont sau nu de importanța electorală relativă a partidelor³⁶. În plus, delegații partidelor trebuie să fie competenți în materie electorală și nu trebuie să participe la campania electorală;
76. În plus, comisia electorală centrală poate include:
- reprezentanți ai minorităților naționale; prezența acestora este dezirabilă atunci când minoritatea națională are o anumită importanță pe teritoriul respectiv;
 - un reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne. Totuși, pentru anumite motive legate de specificul istoric al țării vizate, prezența unui reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne în componența comisiei nu este totdeauna adecvată. În decursul misiunilor sale de monitorizare a alegerilor, Adunarea Parlamentară s-a declarat, în mai multe reprize, îngrijorată de transferul responsabilităților atribuite anterior comisiilor electorale multipartite unei instituții subordonate puterii executive. Cu toate acestea, cooperarea între comisia electorală centrală și Ministerul Afacerilor Interne este posibilă numai pentru motive practice: transportarea și depozitarea buletinelor de vot și a altor materiale. De altfel, executivul nu trebuie să dispune de posibilitatea de a influența componența comisiilor electorale³⁷.
77. În general, revocarea membrilor comisiilor electorale de către organele care i-au numit în funcție trebuie evitată, deoarece pune la îndoială independența lor. Revocarea discreționară este inadmisibilă, însă este admisibilă revocarea pentru culpă disciplinară sau pentru incompetență. În acest caz, motivele revocării trebuie să fie formulate în mod clar și expres în lege (spre exemplu, referința vagă la „acțiuni ce discreditează comisia” nu este admisibilă).
78. În democrațiile cu tradiții durabile în care nu există comisii electorale, dar în care un alt organ imparțial este competent în materie electorală, partidele politice trebuie să dispună de posibilitatea de a monitoriza activitatea organului respectiv.
79. Componența comisiei electorale centrale este foarte importantă, dar nu mai mult decât *funcționarea* ei. Regulamentul interior trebuie să fie clar, dat fiind faptul că președinții au, în general, tendința să permită membrilor să vorbească, iar aceștia din urmă utilizează la

³⁶A se vedea capitolul 1.2.3.

³⁷Cf. CDL-AD (2002), paragraful 5, 7 ss, 54.

maximum această posibilitate. Regulamentul interior ar trebui să prevadă o ordine de zi și un interval limită de timp pentru luarea de cuvânt, limitat pentru fiecare membru, un sfert de oră de exemplu; altfel, discuțiile interminabile ar putea omite subiectul de bază.

80. Modalitatea de luare a deciziilor este multiplă. Este de dorit ca deciziile să fie adoptate de o majoritatea calificată (de exemplu de 2/3), astfel încât să fie încurajată dezbaterea între o majoritate și cel puțin unul dintre partidele minorității. Adoptarea deciziilor prin consensus este preferabilă.
81. Reuniunile comisiei electorale centrale trebuie să fie deschise pentru toți, inclusiv pentru reprezentanții mijloacelor de comunicare în masă (acesta este un alt motiv pentru care timpul luării de cuvânt trebuie să fie limitat). Sălile dotate cu calculatoare, legăturile telefonice, fax-urile și scanner-urile trebuie să fie accesibile publicului.
82. Celelalte comisii la nivel regional sau de circumscripție, trebuie să aibă o componență similară cu cea a comisiei electorale centrale. În cazul unui scrutin majoritar uninominal, comisiile circumscripțiilor joacă un rol important, căci ele determină câștigătorul în cadrul alegerilor legislative. Comisiile regionale joacă un rol nu mai puțin important în transmiterea rezultatelor comisiei electorale centrale.
83. Un personal adecvat cu aptitudini specializate³⁸ este solicitat pentru organizarea alegerilor. Membrii comisiilor centrale electorale trebuie să fie experți legali, savanți politici, matematicieni sau alte persoane cu cunoștințe solide în materie electorală. Au existat câteva cazuri când comisiile electorale nu dispuneau de un personal calificat și instruit în materie electorală.
84. Membrii comisiilor electorale trebuie să beneficieze de un curs standard de instruire la toate nivelurile administrării electorale. Posibilitatea de a beneficia de un astfel de curs de instruire trebuie acordată și membrilor desemnați de partidele politice.
85. Legislația electorală trebuie să conțină un articol care ar impune autorităților (la orice nivel) responsabilitatea de a răspunde cerințelor și necesităților comisiei electorale. Diferite ministere și alte organe ale administrației publice, primarii și personalul primăriilor pot fi îndrumate să susțină administrarea alegerilor prin desfășurarea operațiunilor administrative și logistice de pregătire și organizare a alegerilor. Ei trebuie să-și asume responsabilitatea de a pregăti și distribui listele electorale, buletinele de vot, urnele de vot, ștampile oficiale și alte materiale solicitate, precum și de a realiza aranjamentele pentru stocare, distribuire și protejare.

3.2. Observarea alegerilor

86. Observarea alegerilor joacă un rol important deoarece asigură evidența desfășurării organizării adecvate sau inadecvate a procesului electoral.
87. Există trei categorii distincte de observatori: observatori naționali care susțin un anumit partid sau candidat, observatori naționali care nu susțin vre-un partid sau candidat concret, și observatori internaționali. În practică, distincția între primele două categorii nu este tot timpul evidentă. Acesta este motivul pentru care procedura de observare trebuie aplicată pe larg atât la nivel național cât și și la cel internațional.

³⁸A se vedea CDL (98) 10, p. 5.

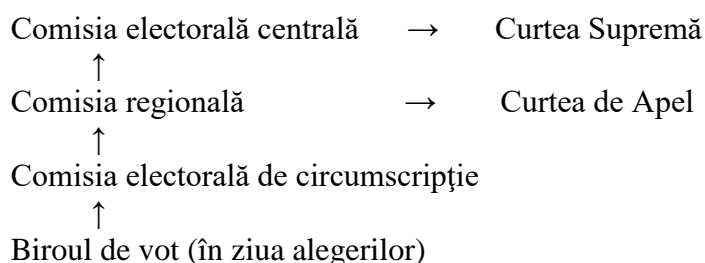
88. Observarea nu se limitează numai la ziua desfășurării alegerilor dar include stabilirea încălcărilor care au avut loc înaintea alegerilor, de exemplu, actualizarea inadecvată a listelor electorale, împiedicarea înregistrării candidaților. Limitarea libertății de exprimare și încălcarea normelor privind accesul la mijloacele de comunicare în masă sau cu privire la finanțarea de către stat a campaniilor electorale), în timpul alegerilor (de exemplu, exercitarea presiunii asupra alegătorilor, votul multiplu, încălcarea secretului votului, etc.) sau după încheierea votării (în special, în timpul stabilirii rezultatelor votării și anunțarea rezultatelor). Observarea trebuie să se concentreze în special asupra respectării de către autorități a obligațiunii de neutralitate.
89. Participarea observatorilor internaționali joacă un rol primordial în statele care nu au o tradiție durabilă de evaluare imparțială a legalității alegerilor.
90. În general, observatorii internaționali și cei naționali trebuie să beneficieze de posibilitatea de a intervieva fiecare persoană prezentă, să facă notițe și să prezinte informații organizațiilor pe care le reprezintă, dar trebuie să se abțină de la comentarii.
91. Legea trebuie să stipuleze în mod clar locurile care nu pot fi vizitate de către observatori, astfel încât activitatea lor să nu fie limitată în mod excesiv. De exemplu, un act care autorizează observatorii să viziteze numai locurile unde alegerile (sau votarea) se desfășoară poate fi interpretat de către anumite secții de votare într-o manieră restrictivă.³⁹

3.3. Un sistem de recurs efectiv

92. Pentru a aplica eficient prevederile dreptului electoral, posibilitatea de contestare a incapacității de a respecta legislația electorală în fața unei instanțe de apel trebuie să fie garantată. Aceasta se aplică în special la stabilirea rezultatelor alegerilor: cetățenii au dreptul să contesteze rezultatele alegerilor, invocând iregularitățile procedurii de votare. Aceasta se aplică, de asemenea, la deciziile adoptate în perioada pre-electorală, în particular în ceea ce privește dreptul de vot, listele electorale și eligibilitatea, validitatea candidaturilor, respectarea regulilor campaniei electorale și accesul la mijloacele de informare în masă sau la finanțarea partidelor.
93. Există două soluții posibile:
- Recursurile pot fi tratate de către instanțele judecătorești ordinare, speciale sau constituționale.
 - Instanțe competente de recurs pot fi și comisiile electorale. Acest sistem prezintă avantaje reale, deoarece comisiile sunt foarte specializate și, respectiv, mai specializate în materie electorală decât instanțele judecătorești. Cu toate acestea, din motive de precauție, se recomandă instituirea unei forme de control jurisdicțional. Prin urmare, prima instanță de recurs ar fi comisia electorală superioară, iar a doua o instanță judecătorească competentă.
94. Recursul înaintea Parlamentului, în calitate de judecător al propriilor alegeri, este prevăzut în unele cazuri, dar poate rezulta în adoptarea decizii politice. Acest fel de recurs este admisibil în calitate de prima instanță în localitățile unde aceasta este o practică veche. În acest caz, însă, un recurs judiciar trebuie să fie posibil.

³⁹Referitor la observarea alegerilor a se consulta *Manualul pentru Observatorii Alegerilor, Consiliul European, 1996.*

95. Procedura de recurs ar trebui să fie cât mai scurtă posibil, cel puțin în ceea ce privește deciziile adoptate înainte de alegeri. În acest sens, trebuie evitate două obstacole: pe de-o parte, ca procedura de recurs să târăgăneze procesul electoral; pe de alta, ca, în lipsa efectului suspensiv, deciziile de recurs care puteau fi luate înaintea alegerilor, să fie luate după. Prin urmare, deciziile cu privire la rezultatele alegerilor nu trebuie adoptate într-un interval îndelungat de timp, mai ales în cazul unui climat politic încordat. Aceasta implică că termenul limită de recurs trebuie să fie foarte scurt și că instanța de recurs trebuie să adopte deciziile corespunzătoare cât mai prompt posibil. Termenul limită ar trebui să fie, totuși, suficient de lung pentru a permite înaintarea unui recurs și pentru a garanta exercițiul drepturilor la apărare și la o decizie deliberată. Un termen de la trei la cinci zile în primă instanță (atât pentru înaintarea recursurilor cât și pentru adoptarea hotărârilor) pare a fi rezonabil pentru deciziile care trebuie adoptate înainte de alegeri. Este, totuși, admisibilă acordarea unui interval de timp mai mare instanțelor superioare (Curții Supreme, Curții Constituționale) pentru a statua.
96. De asemenea, procedura trebuie să fie simplă. Pentru a simplifica procedura⁴⁰, formulare speciale ar trebui puse la dispoziția alegătorilor care doresc să facă recurs. Pentru a evita decizii de inadmisibilitate, și în special în cazuri delicate din punct de vedere politic trebuie eliminat orice formalism.
97. Prin urmare, este indispensabil ca dispozițiile în materie de recurs, și în special de competență și de responsabilitate ale diferitor instanțe, să fie reglementate în mod clar prin lege pentru a evita orice conflict de competență pozitiv sau negativ. Nici reclamanții și nici autoritățile nu trebuie să aibă posibilitatea de a alege instanța de recurs. Un mare risc pentru justiție ar fi posibilitatea de recurs în mod alternativ la instanțe și comisii electorale, sau dacă recursul s-ar face în absența unei delimitări clare a competențelor dintre instanțe – spre exemplu între instanțele ordinare și Curtea Constituțională.



98. Litigiile legate de listele electorale, care sunt, de exemplu, de competența administrației locale care acționează sub controlul comisiilor electorale sau în colaborare cu acestea, ar putea fi de competența instanțelor de primă instanță.

99. Capacitatea reclamantului de a face recurs trebuie să fie pe larg recunoscută. Recursul trebuie să fie accesibil oricărui alegător al circumscripției precum și oricărui candidat din partea acesteia. Un cvorum rezonabil ar putea fi, totuși, impus pentru recursurile alegătorilor cu privire la rezultatele alegerilor.

100. Procedura trebuie să aibă un caracter judiciar, în sens că dreptul reclamanților la contradictoriu trebuie să fie respectat.

⁴⁰CDL (98) 45, p.11.

101. *Puterile* instanței de recurs sunt de asemenea importante. Ea trebuie să aibă puterea să anuleze scrutinul în cazul în care vre-o iregularitate a putut influența rezultatul, adică să modifice repartizarea mandatelor. Acest principiu general ar trebui cizelat, în sensul că contenciosul în anulare nu trebuie neapărat să aibă efect pe întreg teritoriul, sau chiar în limitele circumscripției; ci dimpotrivă, anularea rezultatelor unei secții de votare trebuie să fie posibilă. Aceasta ar permite, totodată, evitarea situațiilor extreme: anularea scrutinului, atunci când iregularitățile vizează doar o parte din teritoriu; refuzul de anulare a scrutinului în cazul în care iregularitățile au fost constatate într-o regiune mică. Pe teritoriul unde alegerea a fost anulată, se vor organiza alegeri repetate.

xvi. În cazul în care comisiile electorale superioare sunt instanțe de recurs, acestea vor avea competența de rectificare sau anulare *ex officio* a deciziilor comisiilor electorale superioare.

xvii. Câteva puncte merită a fi dezvoltate.

3.4. Organizarea și activitatea birourilor de vot

104. De organizarea și activitatea birourilor de vot depinde calitatea sistemului de vot și de extragere, precum și respectarea procedurilor electorale. Raporturile Biroului Adunării Parlamentare de observatori ale alegerilor în diferite țări evidențiază un număr anumit de iregularități de natură logistică. Astfel, au fost puse în evidență importante deosebiri dintre birourile de vot din diferite regiuni ale aceluiași stat.

105. Misiunile de observatori ale Adunării Parlamentare au notat, în mai multe rânduri, iregularități de ordin tehnic ca: urne rău astupate sau cu indicații greșite, complexitatea excesivă a anumitor buletine de vot, urne nesigilate, buletine de vot și urne inadecvate, utilizarea inadecvată a urnelor, insuficiența identificării alegătorilor, sau absența observatorilor locali.

106. Ansamblul acestor iregularități și neajunsuri, la care trebuie de adăugat propaganda politică în incinta birourilor de vot, precum și intimidarea de către poliție, pot prejudicia grav integritatea și validitatea procesului electoral

3.5. Finanțarea

107. Reglementarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale este un alt element important în conformitatea legală a procesului electoral.

108. În primul rând, *transparența* financiară trebuie să fie garantată. Ea este necesară la orice nivel de dezvoltare politică și economică a unui stat.

109. Transparența operează la două nivele. Primul nivel vizează conturile campaniilor, evidența lor trebuie făcută în registre speciale și actualizate de contabilitate. O depășire substanțială a normelor sau o abatere în raport cu plafonurile de cheltuieli prevăzute de lege, pot duce la anularea unei alegeri. Al doilea nivel implică monitorizarea situației financiare a candidatului până și după exercitarea mandatului său. O comisie pentru transparentă financiară urmărește declarațiile candidaților aleși. Acestea sunt confidențiale, dar dosarul poate fi transmis procuraturii în caz de necesitate.

110. În statele unitare, cheltuielile suportate de către autoritățile locale pentru desfășurarea alegerilor la nivel național, salarizarea membrilor comisiilor electorale, tipărirea buletinelor de vot, etc., trebuie, în principiu, să fie asumate de statul central.
111. Este necesar să subliniați faptul că, în domeniul finanțării publice a partidelor sau a campaniilor, trebuie respectat principiul egalității șanselor (egalitatea „strictă” sau „proporțională”)⁴¹. În orice caz, finanțarea publică trebuie să vizeze toate partidele reprezentate în parlament. Totuși, pentru a asigura egalitatea șanselor diferitelor forțe politice, finanțarea publică ar putea să cuprindă, de asemenea, formațiuni politice reprezentând o parte importantă a corpului electoral și prezentând candidații la alegeri. Un control al contabilității partidelor politice de către organisme publice specifice (de exemplu, Curtea de Conturi) trebuie să condiționeze finanțarea partidelor prin fonduri publice. Statele ar trebui să favorizeze o politică de transparență financiară a partidelor politice ce beneficiază de o finanțare publică⁴².

3.6. Securitatea

112. Orice lege electorală trebuie să prevadă intervenția forțelor de securitate în caz de incident. Dacă e cazul, președintele biroului de vot (sau reprezentantul său) trebuie să aibă întreaga competență pentru a chema poliția. Este important ca acest drept să nu se extindă asupra tuturor membrilor comisiei biroului de vot, căci o astfel de situație necesită o decizie imediată, fără nici un fel de discuții suplimentare.
113. În anumite state, prezența polițiștilor în birourile de vot este o tradiție care, în conformitate cu rapoartele observatorilor, nu antrenează în mod necesar tulburări sau presiuni asupra alegătorilor. Prezența polițiștilor în birourile de vot este prevăzută prin legile electorale în vigoare în anumite state occidentale, chiar dacă timpul a schimbat practica.

Concluzii

114. Respectarea celor cinci principii ale patrimoniului electoral european (sufragiul universal, egal, liber, secret și direct) este esențială democrației, asigurând posibilitatea de a exprima democrația prin diferite modalități, dar sub rezerva anumitor limite. Aceste limite derivă în primul rând din interpretarea acestor principii. Acest text stipulează regulile minime care trebuie urmate pentru a asigura respectarea lor. În al doilea rând, nu este suficient ca dreptul electoral *stricto sensu* să conțină reguli adecvate patrimoniului electoral european, acestea însă trebuie să fie incluse în contextul lor: credibilitatea procesului electoral trebuie să fie garantată. În primul rând, drepturile fundamentale trebuie să fie respectate. În continuare, stabilitatea regulilor trebuie să fie astfel asigurată, încât să excludă orice suspiciune de manipulare. În cele din urmă, cadrul procedural trebuie să permită implementarea eficientă a regulilor proclamate.

⁴¹A se vedea capitolul 1.2.3.

⁴²Pentru detalii suplimentare privind finanțarea partidelor politice, a se vedea CDL-INF (2001)8.