



CDL-AD(2002)23rev
Traducere neoficială

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

Codul bunelor practici în materie electorală

Linii directoare și raport explicativ

**adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept
în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare
(Veneția, 18-19 octombrie 2002)**

Cuprins

INTRODUCERE.....	4
LINII DIRECTOARE PRIVIND ALEGERILE	5
adoptate de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare (Veneția, 5-6 iulie 2002)	
RAPORTUL EXPLICATIV.....	13
adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 52-a sesiune plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002).	
Observații generale	13
I. <u>Principiile patrimoniului electoral european</u>.....	13
Introducere: principiile și baza lor juridică.....	13
1. <u>Sufragiul universal</u>.....	14
1.1. Reguli și excepții	14
1.2. Listele electorale.....	15
1.3. Prezentarea candidaturilor.....	16
2. <u>Sufragiul egal</u>.....	17
2.1. Egalitatea dreptului de vot	17
2.2. Egalitatea puterii electorale.....	17
2.3. Egalitatea șanselor.....	18
2.4. Egalitatea și minoritățile naționale.....	19
2.5. Paritatea sexelor.....	19
3. <u>Sufragiul liber</u>.....	20
3.1. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie.....	20
3.2. Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și de a lupta împotriva fraudelor electorale.....	20
3.2.1. În general.....	20
3.2.2. Procedura de votare.....	20
3.2.3. Votarea prin corespondență sau prin delegație în anumite circumstanțe.....	21
3.2.4. Votarea persoanelor aflate în serviciul militar.....	22
3.2.5. Metode de votare mecanică și electronică.....	22
3.2.6. Numărarea voturilor.....	23
3.2.7. Transmiterea rezultatelor.....	23
4. <u>Sufragiul secret</u>.....	24
5. <u>Sufragiul direct</u>.....	24

6. <u>Periodicitatea alegerilor</u>	24
II. <u>Condițiile implementării principiilor</u>	24
1. <u>Respectarea drepturilor fundamentale</u>	25
2. <u>Niveluri normative și stabilitatea legislației electorale</u>	25
3. <u>Garantii procedurale</u>	26
3.1. Organizarea alegerilor de către un organ imparțial.....	26
3.2. Observarea alegerilor.....	28
3.3. Un sistem de recurs efectiv.....	29
3.4. Organizarea și activitatea secțiilor de votare.....	31
3.5. Finanțarea.....	31
3.6. Securitatea.....	32
Concluzii	32

Introducere

La 8 noiembrie 2001, Comisia Permanentă 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 organizațiilor 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 directoare enunțate în anexa memorandumului explicativ al raportului pe care se bazează această Rezoluție (Doc.9267) și să includă norme care ar reglementa atât perioada pre-electorală și alegerile propriu-zise, cât și perioada imediat de după alegeri.
- iii. în funcție de resursele disponibile, să elaboreze o listă a principiilor fundamentale care stau la baza sistemelor electorale europene, coordonând, sistematizând și dezvoltând studiile și activitățile în curs de desfășurare și pe cele planificate. Pe termen mediu, informațiile colectate cu privire la alegerile desfășurate în Europa vor trebui incluse într-o bază de date, analizate și diseminate de către un departament specializat.

Liniile directoare enunțate în continuare concretizează cele trei aspecte ale acestei rezoluții. Ele au fost adoptate de către 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 sesiuni (5-6 iulie 2002). Aceste linii directoare se bazează pe principiile fundamentale ale patrimoniului electoral european și, mai ales, ele constituie esența codului bunelor practici în materie electorală.

Raportul explicativ dezvoltă principiile enunțate în liniile directoare, definindu-le și precizându-le, și, în caz de necesitate, incluzând recomandări cu privire la anumite subiecte concrete. Raportul a fost adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice în cadrul celei de-a treia reuniuni (16 octombrie 2002) și, ulterior de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 52-a sesiuni (18-19 octombrie 2002).

Codul bunelor practici în materie electorală a fost adoptat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în cadrul sesiunii din 2003 – prima parte și de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa în cadrul sesiunii de primăvara 2003.

În conformitate cu cerința enunțată în rezoluția Adunării Parlamentare, acest document se inspiră din liniile directoare anexate la memorandumul explicativ al raportului care a stat la baza rezoluției Adunării (Doc. 9267). De asemenea, el se inspiră și din rezultatele activității desfășurate de Comisia de la Veneția în domeniul electoral, rezumate în Documentul CDL (2002)7.

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

LINII DIRECTOARE

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*. Pe de altă parte, alegerile trebuie organizate în mod periodic.

1. Sufragiul universal

1.1. Norme și excepții

Sufragiul universal presupune, 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 ținând cont de anumite condiții.

- a. Condiția de vârstă:
 - i. drepturile civice sunt supuse unei limite minime de vârstă;
 - ii. dreptul de a vota trebuie să fie dobândit cel mai târziu la atingerea vârstei majoratului;
 - iii. este preferabil ca dreptul de a fi ales să fie dobândit la aceeași vârstă ca și dreptul de vot, și cel mai târziu la vârsta de 25 de ani, cu excepția anumitor funcții speciale (senator, președinte al statului).
- b. Condiția de naționalitate:
 - i. condiția de naționalitate poate fi prevăzută;
 - ii. cu toate acestea este de dorit ca după o anumită perioadă de rezidență, străinii să dispună de drept de vot pe plan local.
- c. Condiția de reședință:
 - i. condiția de reședință poate fi impusă;
 - ii. prin reședință este înțeles locul de domiciliu;
 - iii. condiția de perioadă obligatorie de reședință nu poate fi impusă cetățenilor decât în cazul alegerilor locale sau regionale;
 - iv. perioada obligatorie de reședință nu trebuie să depășească șase luni; o perioadă mai lungă poate fi cerută numai pentru a asigura protecția minorităților naționale;
 - v. dreptul de a alege și de a fi ales poate fi acordat cetățenilor care domiciliază în afara țării.
- d. Suspendarea dreptului de a alege și de a fi ales:
 - i. suspendarea dreptului de a alege și de a fi ales poate fi prevăzută, dar numai în următoarele condiții cumulative:
 - ii. suspendarea trebuie să fie prevăzută de lege;
 - iii. ea trebuie să respecte principiul proporționalității; condițiile privării cetățenilor de dreptul de a fi ales pot fi mai puțin severe decât cele prevăzute pentru dreptul de vot;
 - iv. suspendarea drepturilor electorale trebuie să fie motivată de o interdicție din motive de sănătate mentală sau din cauza unor condamnări penale pentru delict grave.

vi. mai mult decât atât, suspendarea drepturilor politice sau interdicția din motive de sănătate mentală 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 periodic, 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 să permită 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 să permită alegătorilor să corecteze înscrierile eronate;
- vi. o listă electorală suplimentară poate permite să voteze persoanelor care și-au schimbat domiciliul sau au atins vârsta legală ce le da dreptul să voteze după ultima publicare a listelor electorale.

1.3. Prezentarea candidaturilor

- i. Prezentarea candidaților individuali sau a listelor de candidați pot fi condiționate de obținerea unui anumit număr de semnături;
- ii. Legea nu trebuie să impună colectarea semnăturilor a mai mult de un 1% din alegătorii circumscripției respective;
- iii. Procedura de verificare a semnăturilor trebuie să fie supusă unor reguli clare, în special în ceea ce privește datele limită;
- iv. Verificarea trebuie, în principiu, să se facă pentru toate semnăturile. Cu toate acestea, în cazul în care este sigur că un număr suficient de semnături a fost atins, se poate renunța la verificarea restului acestora;
- v. Validarea candidaturilor trebuie să fie încheiată până la începutul campaniei electorale;
- vi. În cazul în care este solicitată depunerea unei cauțiuni, aceasta este rambursată dacă respectivul candidat sau partidul depășește un anumit număr de voturi; suma și numărul de voturi cerut nu trebuie să fie excesive.

2. Sufragiul egal

Sufragiul egal cuprinde:

2.1. Egalitatea votului: fiecare alegător are, în principiu, 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. Egalitatea puterii electorale trebuie obligatoriu aplicată în cazul alegerilor pentru primele camere, la alegerile regionale sau locale;

ii. Implică o repartitie egală și clară a mandatelor pentru circumscripțiile electorale după unul din următoarele criterii de repartizare: numărul populației, numărul rezidenților care domiciliază în circumscripția respectivă (inclusiv minorii), numărul alegătorilor înregistrați, eventual numărul votanților. Este de dorit o combinație adecvată a acestor criterii.

iii. Criteriul geografic și delimitările administrative, a se vedea istorice, pot fi, de asemenea, luate în considerație.

iv. Abateră maximă admisibilă în raport cu norma de repartizare nu trebuie să depășească 10% și în nici un caz 15%, decât în circumstanțe speciale (protecția unei minorități concentrate, unitate administrativă cu o densitate mică a populației).

v. În scopul asigurării egalității puterii electorale, repartizarea mandatelor trebuie revizuită cel puțin o dată la zece ani și de preferință în afara perioadelor electorale.

vi. În cazul circumscripțiilor plurinominale, noua repartitie se va face fără revizuirea delimitărilor circumscripțiilor electorale, care ar trebui să coincidă teritorial, dacă este posibil, cu unitățile administrative.

vii. În cazul stabilirii unei noi delimitări a circumscripției – ceea ce se impune într-un sistem uninominal – această delimitare trebuie realizată:

- nu trebuie să fie partizană;
- nu trebuie să defavorizeze minoritățile naționale;
- trebuie să țină cont de avizul unei comisii care să cuprindă în majoritate membri independenți, de preferință un geograf, un sociolog, un număr echilibrat de reprezentanți ai partidelor și dacă este cazul, reprezentanți ai minorităților naționale.

2.3. Egalitatea șanselor

- a. Egalitatea șanselor trebuie să fie asigurată în mod echitabil între partide și candidați. Aceasta impune o atitudine neutră din partea autorităților publice, în special în ceea ce privește:
 - i. campania electorală;
 - ii. reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă, în special de mass media publică;
 - iii. finanțarea publică a partidelor și campaniilor electorale.
- b. După caz, 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 privind 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 să permită tuturor participanților la alegeri un acces minim la posturile audiovizuale private, în ceea ce privește campania și publicitatea electorală.
- d. Finanțarea partidelor politice, a candidaților și a campaniilor electorale trebuie să fie transparentă.
- e. Principiul egalității șanselor poate să conducă, în anumite cazuri, la limitarea cheltuielilor partidelor politice mai ales domeniul publicității.

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 să garanteze rezervarea unui număr de mandate minorităților naționale sau care să reglementeze excepțiile de la regulile tradiționale de repartizare a mandatelor (spre exemplu scutirea cvorumului) pentru partidele care reprezintă minoritățile naționale, nu contravine în principiu dreptului de vot egal.
- c. Atât candidații cât și alegătorii nu trebuie să fie obligați să-și anunțe apartenența la o minoritate națională.

2.5. Paritatea sexelor

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

3. Sufragiul liber

3.1. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie

- a. Autoritățile publice au obligația de a fi neutre. În special, aceasta se referă la:
 - i. mijloacele de informare în masă;
 - ii. afișajul;
 - iii. dreptul de a demonstra;
 - iv. finanțarea partidelor și candidaților;
- b. Autoritățile publice au un număr de obligații pozitive, printre care, ei trebuie:
 - i. să prezinte alegătorilor candidaturile depuse;
 - ii. sa acorde alegătorilor posibilitatea de a cunoaște listele și candidații care participă la alegeri, de exemplu prin intermediul unui afișaj adecvat;
 - iii. sa permită accesul la informația menționată la punctele precedente în limbile minorităților naționale.
- c. Încălcarea obligațiilor de neutralitate și a libertății alegătorilor de a-și forma propria opinie trebuie sancționate.

3.2. Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și lupta de combatere a fraudei electorale

- i. procedura de votare trebuie să fie simplă;
- ii. alegătorii trebuie să beneficieze întotdeauna de posibilitatea de a vota într-o secție de votare. Alte modalități de votare sunt acceptate numai în următoarele condiții:
- iii. votarea prin corespondență poate fi permisă numai în cazul în care activitatea serviciilor poștale este sigură și fiabilă, dreptul de a vota prin corespondență poate fi acordat persoanelor internate în spital, deținuților, persoanelor cu mobilitate redusă sau persoanelor cu drept de vot care domiciliază în străinătate; fraudă sau intimidarea nu trebuie să fie permise;
- iv. votul electronic poate fi utilizat numai dacă este sigur și fiabil. Persoanele cu drept de vot trebuie să beneficieze de posibilitatea de a obține confirmarea voturilor și, în caz de

necesitate, de a le modifica 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 în condiții foarte stricte, evitându-se toate riscurile de fraudă;

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 în permanență în 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 atunci când este posibil. În caz contrar, se recomandă ca persoanele care își satisfac serviciul militar să fie înregistrate la cea mai apropiată secție de votare față 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 într-o manieră transparentă;

xv. statul trebuie să sancționeze orice fraudă electorală.

4. Votul secret

a. Pentru fiecare persoană cu drept de vot, secretul votului nu este numai un drept dar și o obligație, a cărei nerespectare trebuie să fie sancționată prin anularea oricărui buletin de vot al cărui conținut a fost divulgat.

b. Fiecare persoană trebuie să voteze individual. Votul în familie sau oricare altă formă de influențare asupra votului unei persoane de către altă persoană trebuie interzise.

c. Lista persoanelor care în realitate se prezintă la urnele de votare nu trebuie făcută publică.

d. Orice încălcare a dreptului la vot secret trebuie sancționată.

5. Votul direct

Prin vot direct trebuie să fie aleși :

i. cel puțin una din camerele parlamentului național;

ii. organele legislative sub-naționale;

iii. consiliile locale.

6. Periodicitatea alegerilor

Alegerile trebuie desfășurate periodic; mandatul adunărilor legislative nu trebuie să depășească cinci ani.

II. Condițiile de implementare a acestor principii

1. Respectarea drepturilor omului

- a. Desfășurarea unor alegeri democratice nu este posibilă fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a presei, libertății de a circula în interiorul țării, libertății de întrunire și libertății de asociere în scopuri politice, inclusiv prin crearea de partide 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. Exceptând regulile care vizează chestiunile de ordin tehnic și de detaliu – 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, și în special sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi amendate înainte de un an de la alegeri, sau ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare.

3. Garantiile procedurale

3.1. Organizarea alegerilor de către un organ imparțial

- a. Un organ imparțial trebuie să fie responsabil de aplicarea prevederilor dreptului electoral.
- b. În absența unei tradiții pe termen lung a independenței autorităților administrative față de puterea politică, trebuie create comisii electorale independente și imparțiale atât la nivel național cât și la nivelul secției de votare.
- c. Comisia Electorală Centrală trebuie să fie un organ cu activitate permanentă.
- d. Comisia Electorală Centrală ar trebui să includă:
 - i. cel puțin un magistrat;
 - ii. delegați ai partidelor deja reprezentate în parlament sau care au obținut cel puțin un anumit număr de voturi; aceste persoane trebuie să dețină competențe în materie electorală.Ea poate include:
 - iii. un reprezentant al Ministerului de Interne;
 - iv. reprezentanți ai minorităților naționale.
- e. Partidele politice trebuie să fie reprezentate în egală măsură în comisiile electorale sau trebuie să poată observa activitatea organului imparțial. Egalitatea poate fi înțeleasă de o manieră strictă sau proporțională. (a se vedea punctul I.2.3.b).
- f. Organismele care numesc membrii comisiilor electorale nu trebuie să aibă posibilitatea de a-i revoca din funcție.
- g. Membrii comisiilor electorale trebuie să li se asigure un curs de instruire standard.

- h. Se recomandă ca deciziile comisiilor electorale să fie adoptate prin majoritate calificată sau prin consens.

3.2. Monitorizarea alegerilor

- a. Observatorilor naționali cât și celor internaționali trebuie să li se ofere cea mai mare posibilitate de participare la monitorizarea alegerilor.
- b. Observarea alegerilor nu trebuie să se limiteze doar la ziua desfășurării alegerilor, ci să cuprindă perioada înregistrării candidaților, și dacă e cazul, a alegătorilor, precum și campania electorală. Monitorizarea trebuie să permită stabilirea încălcărilor care au avut loc înainte, în timpul sau după desfășurarea alegerilor. Ea trebuie, în special, să aibă loc în timpul numărării voturilor
- c. Locurile unde prezența observatorilor este interzisă trebuie indicate 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 o comisie electorală sau o instanța de judecată. În cazul alegerilor în parlament, recursul poate fi examinat de parlament în primă instanță. În orice caz, recursul final la o instanță de judecată trebuie să fie posibil.
- 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 diferitelor instanțe trebuie să fie clar reglementate de lege, astfel încât să se evite orice conflicte de jurisdicție fie pozitive sau negative. Nici reclamanții și nici autoritățile nu trebuie să poată alege instanța de apel.
- d. Instanța de recurs trebuie să dispună de competențe în special în ce privește dreptul de vot, inclusiv listele electorale, și egalitatea, validarea candidaturilor, respectarea regulilor de desfășurare a campaniei electorale și a rezultatelor scrutinului.
- e. Instanța de apel trebuie să poată anula scrutinul dacă o neregularitate a putut influența rezultatele alegerilor. Posibilitatea anulării integrale a alegerilor sau numai a rezultatelor obținute la una din circumscripțiile electorale sau secțiile de votare trebuie să fie posibilă. În cazul anulării rezultatelor trebuie desfășurat un nou scrutin pe teritoriul în cauză.
- f. Toți candidații și alegătorii circumscripției electorale trebuie să beneficieze de drept de apel. Un cvorum rezonabil poate fi impus pentru contestațiile 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 protejat.

- i. În cazul în care instanța de apel este o comisie electorală superioară, aceasta trebuie să poată 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 mai sus menționate.

RAPORT EXPLICATIV

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

Observatii generale

1. Alături de drepturile omului și de statul de drept, democrația constituie unul din cei trei piloni ai patrimoniului constituțional european și ai Consiliului European. 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, este constituit de 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 garanțiile procedurale efective. Textul care urmează, la fel ca liniile directe 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 reprezintă fundamentul unei adevărate 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 unei exameneri minuțioase. Este important să identificăm “nucleul dur” al acestor principii, care trebuie respectate în mod strict de către toate statele europene.

5. Nucleul dur al patrimoniului electoral european este constituit în special din norme internaționale. Regula 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, care este presupus¹. La nivel european, norma comună este articolul 3 al Protocolului adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, care prevede în mod expres 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 condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului în ce privește alegerea corpului legislativ.”

principii au fost recunoscute ca decurgând prin prisma jurisprudenței³. Dreptul la alegeri directe a fost de asemenea admis de către Curtea de la Strasbourg, cel puțin în mod implicit⁴. Oricum, principiile constituționale comune întregului continent nu apar doar în documentele internaționale, ci dimpotrivă, ele sunt 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. Reguli și excepții

6. Sufragiul universal cuprinde drepturile electorale active (dreptul de a alege) și pasive (dreptul de a fi ales). Dreptul de a alege și de a fi ales pot fi supuse unui număr de condiții, toate fiind enumerate mai jos. 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. Totuși, atingerea vârstei majoratului, care conferă nu numai drepturi ci și anumite obligații de natură civilă, trebuie cel puțin să confere 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 din majoritatea statelor impun condiția de naționalitate. Cu toate acestea, în conformitate cu Convenția Consiliului Europei privind participarea străinilor la viața publică la nivel local⁶ există tendință de a acorda drepturi politice locale străinilor cu rezidență îndelungată. Respectiv, se recomandă ca dreptul de vot la alegerile locale să fie acordat după o anumită perioadă de rezidență. De altfel, integrarea europeană a acordat cetățenilor europeni dreptul de a alege și de a fi aleși la alegerile municipale și în Parlamentul European, desfășurate în statele membre ale Uniunii Europene, în statul lor de reședință membru al Uniunii Europene⁷. Mai mult decât atât, criteriul naționalității poate uneori cauza probleme când un stat refuză acordarea cetățeniei persoanelor care locuiesc deja pe teritoriul său de câteva generații, prevalându-se, de exemplu, de 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 în cazul dreptului de a alege cât și a celui de a fi ales¹⁰. În acest context, reședința înseamnă domiciliul obișnuit. Când privește alegerile locale și regionale, condiția de rezidență nu este incompatibilă *a priori* cu principiul sufragiului universal, în cazul în care perioada de rezidență nu depășește câteva luni; o perioadă

³Referitor la universalitate, a se vedea, CEDO, nr.9267/81, hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei*, 2 martie 1987, seria A vol.°113, p.23; hotărârea *Gitonas și Alții c. Greciei*, 1 iulie 1997, nr.18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 și 27755/95, *Culegere de hotărâri și decizii*, 1997-IV, p.1233; referitor la egalitate, a se vedea hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt* mai sus menționat, p.23.

⁴CEDO, nr. 24833/94, hotărârea *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, aricolul 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*.

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 sau cel de a fi ales. Această practică se poate dovedi abuzivă în anumite cazuri speciale, de exemplu în cazul în care naționalitatea este acordată pe bază etnică. Este posibil ca persoanele cu drept de vot să fie înregistrate pe listele circumscripțiilor electorale unde acestea au rezidența secundară, în condițiile în care ele domiciliază în localitatea respectivă în mod regulat și achită taxele locale, dar, în mod evident, ele nu trebuie să fie înregistrate în același timp pe listele electorale din locul principal de rezidență.

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

d. În cele din urmă, trebuie să existe prevederi care să reglementeze *clauzele suspendării drepturilor politice*. Astfel de clauze trebuie să respecte condițiile 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 mentală sau de condamnare penală pentru delict grave.

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

În ceea ce privește exercitarea unei funcții publice, condițiile privării indivizilor de dreptul de a fi ales pot fi mai puțin severe decât cele care vizează dreptul de vot, iar decizia de a priva un individ de dreptul de a fi ales poate fi legitimă în cazul în care activitatea desfășurată de această persoană în exercitarea funcției publice contravine unui interes public major.

1.2. Listele electorale

7. Întocmirea corectă a *listelor electorale* are un caracter esențial în garantarea sufragiului universal. Oricum, este admis ca alegătorii să nu fie incluși în listele electorale din oficiu, ci numai la solicitarea lor. În practică, tot mai frecvent sunt depistate inexactități în listele electorale, ceea ce duce la apariția unor conflicte. Lipsa de experiență a autorităților, mișcările populației și faptul că doar un număr mic de cetățeni sunt interesați de verificarea corectitudinii informației incluse în listele electorale, când acestea sunt puse la dispoziție spre consultare, împiedică 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.

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

ii. Ele trebuie actualizate periodic, de cel puțin o dată pe an, astfel încât obligația autorităților municipale (locale) de actualiza informația inclusă în listele electorale în aceeași perioadă a anului să devină o obișnuință. Înregistrarea alegătorilor, în cazul în care aceasta nu se face în mod automat, trebuie să aibă loc pe parcursul unei perioade relativ lungi.

iii. Listele electorale trebuie să fie publicate. Varianta definitivă actualizată trebuie transmisă unei autorități superioare sub controlul unui organism imparțial responsabil pentru aplicarea legislației electorale.

iv. Trebuie să existe o procedură administrativă - supusă controlului judiciar – sau o procedură judiciară care să permită alegătorilor omiși de pe listă dreptul să se înscrie pe listele electorale. În unele țări, data limită pentru înscrierea pe lista suplimentară poate fi, de exemplu, 15 zile înainte de alegeri sau chiar în ziua alegerilor. Această ultimă 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 ziua alegerilor și 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 din listele electorale sunt cauzate de înscrierea nejustificată a unor alegători sau de omiterea unor anumiți alegători. O procedură similară cu cea menționată în paragraful anterior ar permite alegătorilor să corecteze informațiile eronate. Dreptul de a solicita introducerea unor astfel de corectări poate fi exercitat de alegătorii înregistrați în aceeași circumscripție electorală sau la aceeași 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 votare, să-și exercite dreptul de vot.

1.3. Prezentarea candidaturilor

8. Obligația de a colecta un anumit număr de *semnături* pentru prezentarea unei candidaturi nu este, în principiu, incompatibilă cu principiul sufragiului universal. În practică, toate partidele politice, cu excepția unor formațiuni politice fantome, par a nu se confrunta cu nici o dificultate în colectarea numărului necesar de semnături, atunci când normele care reglementează colectarea semnăturilor nu sunt utilizate pentru a împiedica unii candidați de a se prezenta. 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% din alegători¹⁴. Procedura de verificare a semnăturilor trebuie să fie desfășurată în conformitate cu niște reguli clare, în special relative la autoritățile responsabile, datele limite și trebuie aplicată mai degrabă la ansamblul semnăturilor decât la un eșantion¹⁵. Cu toate acestea, odată ce verificarea atestă cu certitudine că numărul necesar de semnături a fost obținut, se poate renunța la verificarea semnăturilor rămase. În orice caz, candidaturile trebuie validate până la începutul campaniei electorale, deoarece validările tardive pot 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 atunci când candidatul sau partidele respective depășesc un anumit procent de voturi. Această metodă pare a fi mai eficientă decât colectarea semnăturilor.

¹⁴CDL (99) 66, p.9.

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

Oricum, suma cerută pentru cauțiune și numărul necesar de voturi pentru rambursare nu trebuie să fie excesive.

2. Sufragiul egal

10. Egalitatea în materie electorală cuprinde diverse aspecte. Unele vizează egalitatea sufragiului, valoare împărtășită de întregul continent, pe când altele depășesc acest concept și nu pot fi considerate ca reflectare a unei norme generale. În orice caz, trebuie respectate următoarele principii: egalitatea votului, egalitatea 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 votului

11. *Egalitatea votului* presupune că fiecare alegător are în mod normal dreptul la un vot și numai la un singur vot. Votul multiplu, care este încă o neregularitate întâlnită adesea în noile democrații, este în mod evident interzis - atât în cazul când alegătorul votează de mai multe ori în același loc, cât și când alegătorul votează simultan în mai multe locuri, cum ar fi la locul actual de domiciliu și la locul anterior de domiciliu.

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 poate 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, după cum este cazul sistemelor care combină circumscripții uninominale și reprezentarea proporțională la nivel național sau regional¹⁶. În acest caz, egalitatea de vot înseamnă că toți alegătorii trebuie să aibă dreptul la același număr de voturi.

2.2. Egalitatea puterii electorale

13. *Egalitatea puterii electorale* impune, în cazul în care alegerile nu sunt desfășurate într-o singură circumscripție electorală, constituirea hotarelor circumscripției astfel încât mandatele în camerele de jos, care reprezintă populația, să fie distribuite în mod egal între circumscripții, în conformitate cu un criteriu special de repartizare, de exemplu numărul rezidenților din circumscripția respectivă, numărul co-naționalilor rezidenți din circumscripția respectivă (inclusiv minorii), numărul alegătorilor înregistrați sau eventual numărul persoanelor care participă în realitate 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 fie a « geometriei electorale active », atunci când repartizarea mandatelor antrenează inegalitatea reprezentării de la prima sa aplicare, fie a « geometriei electorale pasive » care rezultă din păstrarea excesivă a distribuției teritoriale neschimbate a mandatelor și a circumscripțiilor. Mai mult decât atât, în sistemele orientate spre reprezentare neproporțională, în special sistemele de vot majoritar, poate avea loc un alt tip de manipulare numită „tăiere electorală” (*gerry mandering*), care constă în favorizarea unui partid prin decuparea artificială a circumscripțiilor electorale.

14. Hotarele circumscripțiilor electorale pot fi stabilite, de asemenea, pe baza criteriului geografic și al delimitărilor administrative istorice, care sunt deseori determinate de geografie.

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

15. Abaterea maximă admisibilă în raport cu criteriul de repartizare depinde de fiecare situație concretă, de regulă nu ar trebui să depășească 10 % și nici într-un caz 15 %, cu excepția unor circumstanțe excepționale (o unitate administrativă slab populată ce are aceeași importanță ca și alte unități care sunt reprezentate de cel puțin un deputat, sau populată de o minoritate națională concentrată)¹⁷.

16. Pentru a evita geometria electorală pasivă, o nouă repartitie a mandatelor trebuie să aibă loc cel puțin la fiecare zece ani, preferabil în afara perioadei electorale, reducându-se astfel orice risc de manipulare politică¹⁸.

17. În circumscripțiile electorale plurinomiale, geometria electorală poate fi ușor evitată prin repartizarea periodică a mandatelor în circumscripțiile electorale în conformitate cu criteriul adoptat de repartizare. În acest caz, circumscripțiile trebuie să corespundă unităților administrative teritoriale și nu este de dorit o redistribuire a mandatelor. În cazul când se aplică un sistem majoritar uninominal, hotarele circumscripțiilor trebuie revizuite la fiecare nouă repartizare a mandatelor. Consecințele politice ale revizuirii hotarelor circumscripțiilor sunt foarte importante și, de aceea, este esențial ca acest proces să nu favorizeze un partid și să nu defavorizeze minoritățile naționale. Statele cu tradiții democratice vechi abordează această problemă în diferite moduri și operează pe baze nu mai puțin diferite. 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, un sociolog, un număr echilibrat de reprezentanți ai partidelor și, în caz de necesitate, reprezentanți ai minorităților naționale. Ulterior, parlamentul ar putea adopta o decizie pe baza propunerilor prezentate de comisie, rezervând posibilitatea unui singur recurs.

2.3. Egalitatea șanselor

18. *Egalitatea șanselor* trebuie asigurată tuturor partidelor și candidaților și trebuie să stimuleze statul să adopte o atitudine imparțială față de aceștia și să aplice aceeași legislație în mod echitabil tuturor. Exigența *neutralității* se aplică în special *campaniei electorale și reflectării acesteia în mijloacele de informare în masă*, în special de media publice, precum și în *finanțarea publică* a partidelor și campaniilor. Aceasta presupune existența a două interpretări posibile ale conceptului de egalitate: egalitate „strictă” și 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 utilizării infrastructurii publice, în special în perioada campaniei electorale (de exemplu pentru: afișajul posterelor electorale, serviciile poștale și analoge, manifestările publice, spațiile alocate reuniunilor publice). Egalitatea „proporțională” presupune că partidele politice sunt tratate în funcție de numărul lor de voturi. Egalitatea șanselor (strictă și/sau proporțională) se aplică în special timpului de antenă la radio și televiziune, subvențiilor publice și altor 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 ca forțele politice principale să fie capabile să-și exprime opiniile prin intermediul mijloacelor publice de informare în masă și ca toate forțele politice să beneficieze de dreptul de a organiza mitinguri, inclusiv în spațiile publice, de a distribui informație și de a-și exercita dreptul de a afișa postere electorale. Întregul ansamblu de drepturi trebuie să fie reglementat în mod clar, în sensul respectării dreptului la libertatea de exprimare,

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.

iar orice nerespectare a acestor drepturi trebuie sancționată în mod adecvat. Dreptul la un recurs rapid trebuie să permită remediarea situației înainte de alegeri. Ori, 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 întâlnite în timpul alegerilor. De aceea, 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 suficiente echilibrate, inclusiv la posturile publice de radio și televiziune.

20. În conformitate cu libertatea de exprimare, legea trebuie să garanteze că media audiovizuale private asigură accesul minim tuturor participanților la alegeri, în ceea ce privește campania electorală și publicitatea electorală.

21. Problema finanțării și, în special necesitatea transparenței sale 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 pentru persoanele 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 creeze un obstacol pentru reprezentarea persoanelor care aparțin minorităților naționale în organul ales.

23. Măsurile speciale adoptate pentru a asigura o minimă reprezentare a minorităților naționale, atât prin rezervarea mandatelor²², cât și prin prevederea unor excepții 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, de asemenea, dreptul persoanelor care aparțin minorităților naționale de a vota candidații incluși pe listele generale și pe 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}.

2.5. Paritatea sexelor

24. În condițiile existenței unei baze constituționale specifice²⁶, pot fi adoptate reguli care să garanteze o reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților în organele alese, sau chiar o reprezentare paritară. În absența unei astfel de baze constituționale, aceste prevederi pot fi considerate contrare principiului de egalitate și al libertății de asociere.

25. Domeniul de aplicare a acestor reguli depinde de sistemul electoral. Într-un sistem cu liste fixe ale partidelor, paritatea este impusă dacă numărul bărbaților și al femeilor de pe poziții

¹⁹A se vedea mai jos 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 valabil exprimate în întreaga țară pentru alegerea unui deputat.

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.

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

eligibile este același. Totuși, în cazul în care votul preferențial sau încrucișat este posibil, alegătorii ar putea să nu aleagă candidați de ambele sexe, ceea ce ar putea genera o componență neechilibrată a organului ales, dorită însă de către alegători.

3. Sufragiul liber

26. Sufragiul liber cuprinde două aspecte: libertatea alegătorului de a-și forma o opinie și libertatea alegătorului de a-și exprima această opinie; respectiv caracterul liber al procedurii de votare și acuratețea evaluării rezultatelor.

3.1. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie

a. Libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie se suprapune parțial cu egalitatea șanselor. Ea implică ca, statul și autoritățile publice în general să respecte obligația lor de neutralitate, mai ales în ce privește utilizarea mijloacelor de informare în masă, afișajul, exercitarea dreptului de a organiza demonstrații pe străzile publice și finanțarea partidelor și a candidaților.

b. Autoritățile publice au, de asemenea, și anumite obligații pozitive. Ei trebuie să prezinte periodic sufragiului cetățenilor candidaturile. Prezentarea unor anumite candidaturi nu trebuie să fie interzisă decât în circumstanțe excepționale, dacă un interes neponderent public o cere. Autoritățile publice trebuie, de asemenea, să asigure accesul electoratului la listele candidaților care s-au prezentat pentru alegeri prin intermediul, de exemplu a unui afișaj adecvat. Informația în cauză trebuie să fie disponibilă și 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 prin acțiunea particularilor, mai ales atunci când aceștia 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 precedente trebuie să fie sancționată.

3.2. Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și lupta împotriva fraudelor electorale

3.2.1 În general

27. *Libertatea alegătorilor de a-și exprima voința* implică în primul rând ca procedura de votare prevăzută de lege să fie respectată. 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 din partea autorităților sau a particularilor, care i-ar împiedica să-și exercite dreptul de vot sau să voteze conform dorinței. 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. Procedurile de votare

29. Procedurile de votare joacă un rol vital în cadrul procesului electoral, deoarece în timpul votării pot fi comise eventualele fraude electorale.

30. În unele state, implementarea practicilor democratice determină o schimbare radicală a mentalității, care trebuie promovată în mod activ de către autorități. Ele trebuie să adoptate măsuri care să controleze reflexele sau obiceiurile care au un impact negativ asupra alegerilor. Majoritatea neregulilor, 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. Dacă diferitele sensibilități politice sunt echitabil reprezentate în cadrul biroului de votare, se poate admite că fraudă materială este dificilă, de aceea numai doi parteneri principali ar trebui utilizați pentru a judeca corectitudinea votului: numărul de alegători care au participat la vot comparat cu numărul de buletine introduse în urne. Primul parametru poate fi determinat prin numărul de semnături din registrul electoral. Având în vedere că natura umană este cum este (și independent de orice dorință de fraudă) este foarte dificil să se ajungă la o perfectă egalitate între cei doi parametri. Un control suplimentar, al cotorului carnetului de buletine numerotate sau o comparație a totalului buletinelor găsite, buletinelor anulate și buletinelor neutilizate cu numărul de buletine aflate la dispoziția biroului de vot, pot avea o valoare indicativă, fara iluzia unei coincidențe perfecte a diferiților parametri. Riscul este, în cazul multiplicării acestora, ca diferențele între totaluri și, în final, veritabilele nereguli să nu fie luate în serios. Este mai bine să fie făcut un control strict al celor doi parametri decât un control slab și deci ineficient al unui număr mai mare de parametri.

33. Fiecare buletin neutilizat trebuie să fie păstrat permanent la biroul de votare și nu trebuie depozitat sau conservat într-un alt local. În momentul deschiderii secțiilor de votare, toate buletinele de vot neutilizate încă trebuie să fie expuse la vedere, de exemplu pe masa președintelui biroului electoral. Nici un buletin de vot nu trebuie păstrat în dulap sau în alt local.

34. Buletinele de vot nu trebuie semnate sau șampilate în momentul când sunt înmânate alegătorului, deoarece persoana care semnează sau aplică ștampila ar putea marca buletinul, permițând identificarea alegătorului, în momentul numărării voturilor, încălcându-se astfel dreptul la vot secret.

35. Din momentul în care alegătorul ia buletinul său de vot, nici o altă persoană nu mai are dreptul să-l atingă.

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; alte modalități de votare sunt acceptate cu anumite condiții, enumerate mai jos:

3.2.3. Votarea prin corespondență sau prin procură în anumite circumstanțe

38. Deseori votarea prin corespondență și prin procură este permisă în țările occidentale, dar modelitățile desfășurării acestor două forme variază considerabil de la un stat la altul. De

²⁷A se vedea capitoulul I.4.

exemplu, votarea prin corespondență poate fi folosită mult într-o țară și interzisă în alta pentru a evita pericolul unor eventuale falsificări electorale. Acest fel de votare poate fi permis numai în cazul când serviciile poștale sunt protejate de orice manipulări intenționate, și 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 eliminat. Această soluție va evita necesitatea utilizării unei urne mobile de vot, care frecvent cauzează probleme și risc de fraudă. 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 mare de fraudă. Totuși, în cazul în care acestea sunt utilizate, trebuie respectate niște condiții stricte pentru a preveni orice fraudă, inclusiv însoțirea lor de către câțiva membri ai comisiei electorale din secția 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 ale militarilor respectivi autorităților municipale, care ulterior, introduc numele lor în lista electorală. Unica excepție la această regulă este cazul când unitățile militate sunt 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 să ordone anumite alegeri politice subalternilor lor.

3.2.5. Metode de votare mecanică și electronică

42. Mai multe țări utilizează deja sau se pregătesc să utilizeze metodele de votare electronică și mecanică. Avantajul acestor metode apare atunci când un număr de alegeri sunt desfășurate concomitent, chiar dacă anumite măsuri de precauție sunt necesare pentru a minimaliza riscul fraudelor, de exemplu, prin acordarea alegătorului posibilitatea 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 confuzie. Pentru a facilita verificarea și recalcularea voturilor în cazul unei reclamații, trebuie prevăzută 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. Votul electronic trebuie să fie sigur și fiabil. El este sigur dacă sistemul poate rezista la un atac deliberat și dacă funcționează independent, indiferent de deficiențele echipamentului electronic sau ale programelor. 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 confidențialității votului.

44. În continuare, transparența sistemului trebuie să fie garantată. Cu alte cuvinte, funcționarea adecvată a sistemului trebuie să poată fi verificată.

3.2.6. Numărarea voturilor

45. Voturile trebuie să fie numărate mai degrabă în secțiile de votare decât în centre speciale. Membrii secției de votare sunt capabili să îndeplinească această sarcină și să evite astfel necesitatea transportării urnelor de vot și a documentelor însoțitoare, ceea ce reduce riscul substituirii.

46. Numărarea voturilor trebuie să fie 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 permisă în orice circumstanțe. Procesele verbale trebuie să fie disponibile în mai multe exemplare pentru a fi distribuite fiecăreia dintre persoanele menționate mai sus; o copie trebuie imediat afișată pe panoul informativ, o alta trebuie păstrată la secția de votare și o a treia trebuie remisă comisiei sau autorității superioare competente.

47. Anumite măsuri practice de precauție trebuie stipulate în regulament. De exemplu, procesele verbale trebuie completate cu stiloul și nu cu creionul, deoarece textul scris cu creionul poate fi șters.

48. În practică, intervalul de timp necesar pentru numărarea voturilor depinde de eficiența 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. Trebuie evitată declararea unui număr prea mare de buletine invalide sau nule. În caz de dubiu, s-ar putea încerca 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 întotdeauna 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 ai personalului secției de votare care reprezintă partide concurente, în unele cazuri sub supravegherea forțelor de securitate care vor transporta procesele verbale, urnele de vot etc.

51. Indiferent câte măsuri de precauție au fost luate la etapa votării și numărării voturilor, transmiterea rezultatelor este o operațiune de mare importanță care este frecvent neglijată. De aceea, această operațiune trebuie aibă loc în mod transparent. Transmiterea rezultatelor de la circumscripție la autoritățile regionale și la Comisia Electorală Centrală, sau altei autorități superioare competente, poate fi făcută prin fax. În acest caz, procesele verbale vor fi scanate, iar rezultatele publicate pe măsura acumulării lor. Posturile de televiziune pot fi folosite pentru a difuza aceste rezultate, desi prea multă transparență poate fi un lucru periculos dacă opinia publică nu este încă pregătită de a recepționa aceste informații parțiale. Rezultatele inițiale parvin de obicei din orașe, 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 oricărui fel de presiune cu care se pot confrunta în cazul în care alte persoane află despre candidaturile votate. Principiul confidențialității 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 obligație de a respecta dreptul celorlalți. Orice încălcare a acestui principiu trebuie sancționat prin anularea buletinelor de vot al căror conținut a fost divulgat²⁸.

53. Votarea trebuie să fie individuală. Votul familial – care permite unui membru al unei familii să controleze votul celorlalți, - încalcă secretul votului; aceasta este o încălcare a legii electorale constatată adesea. Orice altă formă de control a unui alegător asupra votului altui alegător trebuie, de asemenea, interzisă. Excepție face votarea prin procură, care este supusă unor condiții foarte stricte²⁹.

54. În plus, având în vedere ca abținerea de a vota poate indica o alegere politică, listele persoanelor care au votat nu trebuie publicate.

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

5. Sufragiul direct

56. Alegerea directă a uneia din camerele parlamentului național de către populație este un aspect împărțit al patrimoniului constituțional european. Cu excepția unor reguli speciale aplicabile unei eventuale a doua camere, alegerea directă ar trebui să privească celelalte organe legislative, cărora le se aplica prevederile articolului 3 al Protocolului Adițional la Convenția europeană a Drepturilor Omului, ca de exemplu parlamentele statelor federale. Autonomia locală, componentul esențial al democrației, nu poate fi concepută în absența organelor alese la nivel local³⁰. În acest context, adunările locale includ toate organele deliberative infranaționale³¹. Pe de altă parte, deși frecventă, alegerea directă a Președintelui republicii rămâne la dispoziția (constituțională) a fiecărui stat.

6. Periodicitatea alegerilor

57. Atît Acordul internațional cu privire la drepturile civile și politice³², cât și Protocolul Adițional la Convenția europeană a Drepturilor Omului³³ 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, nedepășind totuși limita de șapte ani.

II. Condițiile implementării principiilor

58. Principiile fundamentale ale sistemului electoral european pot fi garantate numai dacă anumite *condiții*-cadru sunt respectate:

²⁸CDL (2000) 2, p.9.

²⁹A se vedea capitolul I.3.2.2.1.

³⁰Articolul 3 al Cartei europene a autonomiei locale (STE 122).

³¹Articolul.13 al Cartei europene a autonomiei locale.

³²Articolul 25 b.

³³Articolul 3.

- 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, ca să nu apară ca fiind obiectul unei manipulări partizane;
- În ultimul rând și mai ales, un număr de garanții procedurale trebuie să fie îndeplinite, în special relativ la organizarea scrutinului.

59. Pe de altă parte, alegerile nu sunt desfășurate într-un vacuum, ci 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 sistemul electoral și sistemele de partide.

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 de asociere în scopuri politice, inclusiv de creare a unor partide 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, să corespundă interesului general și să respecte principiul proporționalității.

61. De fapt, legislația în vigoare în multe țări prevede anumite norme ce limitează *libertatea*, de exprimare care, interpretate în mod restrictiv, poate fi acceptabile, dar pot genera un abuz în unele țări fără tradiție liberală și democratică. Aceste restricții sunt menite să preîntâmpine orice abuzuri ale discursului liber, protejând reputația candidaților și autorităților publice și chiar sistemul constituțional. Cu toate acestea, în practică, ele pot avea ca rezultat cenzurarea declarațiilor care critică guvernul sau îndemnarea la o schimbare constituțională, cu toate că aceasta reprezintă esența dezbaterii democratice. De exemplu, o lege electorală nu este conformă standardelor europene în măsura în care ea interzice ca documentele de campanie să conțină termeni cu caracter insultător sau defamatoriu privind personalități oficiale sau alți candidați, permite circulația informației cu caracter defamatoriu cu privire la candidați și învinuie candidații de anumite infracțiuni comise de susținătorii lor. Obligația de a prezenta materialele destinate de a fi utilizate în campaniile electorale 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 în care 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, precum și dreptul cetățenilor de a reveni în țară la orice moment.

2. Niveluri normative și stabilitatea dreptului electoral

63. Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației³⁴. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau

³⁴Referitor 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.

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. Necesitatea de a garanta stabilitatea nu privește, în practică, atât principiile fundamentale a căror contestare formală este greu de imaginat, cât cea a unor reguli mai precise ale dreptului electoral, în special a celor care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscriptiilor. Aceste trei elemente sunt frecvent – în mod corect sau incorect – considerate a fi factori decisivi în determinarea rezultatelor scrutinului. De aceea, trebuie evitate nu numai manipulările în favoarea partidului la putere, ci chiar tentativele de manipulare.

65. Ceea ce trebuie evitat, este nu atât modificarea sistemelor de scrutin – ele pot fi întotdeauna îmbunătățite – ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de 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 într-un text superior legii ordinare a elementelor celor mai sensibile (sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscriptiile sau regulile de constituire a circumscriptiilor). O altă soluție, mai flexibilă, ar fi de a stipula în Constituție ca, în cazul amendării legii electorale, vechiul sistem va rămâne aplicabil pe timpul viitoarelor alegeri – cel puțin dacă acestea au loc în anul următor – și că sistemul nou va aplicat începând cu scrutinele ulterioare.

67. Pentru restul, dreptul electoral ar trebui să aibă, în principiu, un rang legislativ. Normele privind implementarea, și anume cele care reglementează chestiunile de ordin tehnic și de detaliu, pot fi, totuși, prezentate sub formă de regulament.

3. Garanțiile 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 centrală, 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 în regulă sau cel puțin pentru înlăturarea oricărei suspiciuni grave de neregularitate 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. Magistrații 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 partidelor³⁵. 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 dorită 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 dispună de posibilitatea de a influența componența comisiilor electorale³⁶.

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 (de exemplu, aluzia la „acțiuni ce discreditează comisia” nu este admisibilă).

³⁵A se vedea capitolul 1.2.3.

³⁶Cf. CDL-AD (2002), paragraful 5, 7 ss, 54.

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 de a permite membrilor să vorbească, iar aceștia din urmă utilizează la 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, din cauza discuțiilor interminabile s-ar putea omite punctele esențiale.

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 dezbateră 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 poată fi accesibile.

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 *competente* specifice³⁷ este solicitat pentru organizarea alegerilor. Membrii comisiilor centrale electorale trebuie să fie experți legali, politici, matematicieni sau alte persoane cu cunoștințe solide în materie electorală

84. Membrii comisiilor electorale trebuie să beneficieze de un curs standard de instruire la toate nivelurile administrației electorale. Posibilitatea de a beneficia de un astfel de curs trebuie acordată și membrilor comisiilor desemnați de către partidele politice. S-au observat cazuri în care lipsea un personal calificat și instruit.

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. Ele trebuie să-și asume responsabilitatea de a pregăti și distribui listele electorale, buletinele de vot, urnele de vot, ștampilele 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.

³⁷A se vedea CDL (98) 10, p. 5.

87. Există trei categorii distincte de observatori: observatori naționali care susțin un anumit partid sau candidat, observatori naționali care nu susțin un partid sau un 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 cât mai mult atât la nivel național cât și internațional.

88. Observarea nu se limitează numai la ziua desfășurării alegerilor, ci vizează 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, exercizarea 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 obligației 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, de a lua notițe și de a prezenta informațiile organizațiilor pe care le reprezintă; totuși, ei trebuie să se abțină de la orice comentariu.

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.³⁸

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 în stabilirea rezultatelor alegerilor: cetățenii au dreptul să contesteze rezultatele alegerilor, invocând neregularitățile procedurii de votare. Aceasta se aplică, de asemenea, deciziilor adoptate în perioada pre-electorală, în particular în ceea ce privește dreptul de vot, listele electorale și eligibilitatea sau validitatea candidaturilor, respectarea regulilor campaniei electorale și accesului 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.

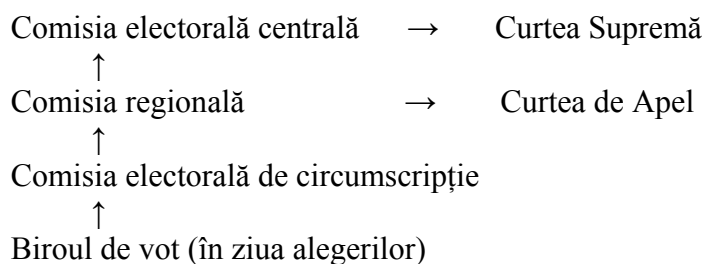
³⁸Referitor la observarea alegerilor a se consulta *Manualul pentru Observatorii Alegerilor, Consiliul European, 1996.*

94. Recursul înaintea Parlamentului, în calitate de judecător al propriilor alegeri, este prevăzut în unele cazuri, dar poate rezulta în adoptarea unor 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.

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 faptul ca termenul limită de recurs trebuie să fie foarte scurt și ca instanța de recurs 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 între trei și 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 procedura³⁹, 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 bine 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.

³⁹CDL (98) 45, p.11.

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

101. *Puterile* instanței de recurs sunt de asemenea importante. Ea trebuie să aibă puterea să anuleze scrutinul în cazul în care vreo neregularitate a putut influența rezultatul, adică să modifice repartizarea mandatelor. Acest principiu general ar trebui cizelat, în sensul în care 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 ar trebui să fie posibilă. Aceasta ar permite, totodată, evitarea situațiilor extreme: anularea scrutinului, atunci când neregularitățile vizează doar o parte din teritoriu; refuzul de anulare a scrutinului în cazul în care neregularitățile au fost constatate într-o regiune mică. Pe teritoriul unde alegerea a fost anulată, se vor reorganiza alegeri.

102. 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.

103. Câteva puncte merită să fie 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 la observatori ale alegerilor în diferite țări, evidențiază un număr anumit de neregularități 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, neregularități 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 neregularități 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 pentru 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 trebuind 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 înainte și după exercitarea mandatului său. O comisie pentru transparență 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 către statul central.

111. Este necesar de subliniat faptul că, în domeniul finanțării publice a partidelor sau a campaniilor, trebuie respectat principiul egalității șanselor (egalitatea „strictă” sau „proporțională”)⁴⁰. 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 publică⁴¹.

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 competența de a chema poliția. Este important ca acest drept să nu se aparțină 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, conform rapoartelor 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 obicei.

Concluzii

114. Respectarea celor cinci principii ale patrimoniului electoral european (sufragiul universal, egal, liber, secret și direct) este esențială democrației. În acest cadru, democrația se poate exprima sub diferite forme, dar în anumite 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. Mai întâi, 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.

⁴⁰A se vedea capitolul 1.2.3.

⁴¹Pentru detalii suplimentare privind finanțarea partidelor politice, a se vedea CDL-INF (2001)8.