

**Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept**  
**(Comisia de la Veneția)**

**OPINIE AMICUS CURIAE**  
**PENTRU CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI**

**ÎN CAUZA STADERINI ȘI ALȚII V. ITALIA**

**CU PRIVIRE LA**  
**STABILITATEA LEGISLAȚIEI ELECTORALE ȘI UNELE CARACTERISTICI ALE**  
**UNUI SISTEM ELECTORAL MIXT**

**aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice**  
**la cea de-a 81-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2024) și**  
**adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 141-a Sesiune plenară**  
**(Veneția, 6-7 decembrie 2024)**

**pe baza comentariilor formulate de:**

**dl Oliver KASK (membru supleant, Estonia)**  
**dl Tomáš LANGÁŠEK (membru supleant, Cehia)**  
**dna Katharina PABEL (membru supleant, Austria)**

**Cuprins**

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Introducere .....                                                               | 3  |
| II. Contextul și scopul opiniei <i>amicus curiae</i> .....                         | 3  |
| III. Analiză .....                                                                 | 4  |
| A. Prima întrebare privind stabilitatea dreptului electoral .....                  | 4  |
| 1. Codul de bune practici în materie electorală și declarația interpretativă ..... | 5  |
| 2. Analiză .....                                                                   | 7  |
| B. A doua întrebare referitoare la sistemul electoral mixt .....                   | 9  |
| C. A treia întrebare referitoare la soluții eficiente .....                        | 13 |
| IV. Concluzii .....                                                                | 15 |

## I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 9 iulie 2024 și în conformitate cu articolul 44 din articolul 3 (a) din Regulamentul de procedură al Curții, Curtea Europeană a Drepturilor Omului i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie cu privire la următoarele întrebări ridicate în cauza pendinte *Staderini și alții v. Italia* (cererea nr. 6235/23):

*1. Având în vedere principiile stabilite în Codul de bune practici în materie electorală și în lumina evoluțiilor recente care au avut loc în statele membre ale Consiliului Europei (după cum a fost raportat, de exemplu, în Rapoartele privind Legea Electorală și Administrația Electorală în Europa adoptate în perioada 9-10 iunie 2006 și 8-9 octombrie 2020), care sunt standardele substanțiale și garanțiile procedurale pe care autoritățile statului trebuie să le ofere pentru a respecta principiul stabilității în legislația electorală?*

*2. Într-un sistem care combină alocarea mandatelor conform unui sistem majoritar și reprezentarea proporțională, normele electorale care:*

- i) interzic votarea în cadrul sistemului proporțional a unei liste sau coaliții, alta decât cea aleasă în cadrul sistemului majoritar și,*
- ii) în cazul în care alegătorii votează doar pentru un candidat conform sistemului majoritar, alocă automat un vot și listei sau coaliției aferente în sistemul proporțional*

*sunt compatibile cu principiile votului egal și liber? Dacă da, în ce condiții?*

*3. Ar trebui autoritățile statului să garanteze un remediu efectiv care să permită persoanelor să conteste legile electorale pe motiv că ar fi contrare principiilor stabilității legii electorale, votului egal și liber?*

2. Dl Oliver Kask, dl Tomáš Langášek și dna Katharina Pabel au acționat în calitate de raportori ai acestei opinii.

3. Opinia a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor.

4. Proiectul Opiniei a fost aprobat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 81-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2024) și a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 141-a Sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2024).

## II. Contextul și scopul opiniei *amicus curiae*

5. Nu este competența Comisiei de la Veneția să analizeze circumstanțele de fapt ale cauzei sau să interpreteze și să aplice Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Întrebările sunt de natură generală și vizează probleme de drept constituțional comparativ general. Aceasta este temeiul în baza căruia Comisia de la Veneția va răspunde.

6. Cu toate acestea, pentru a pune problema în contextul său, următoarele fapte, așa cum sunt legate de „subiectul cauzei”, sunt de interes:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Traducere neoficială a originalului în limba franceză publicat la 19 februarie 2024.

*Cererea se referă la instabilitatea legii electorale italiene și la compatibilitatea legii pentru alegerea membrilor Camerei Deputaților și Senatului (Legea nr. 165 din 3 noiembrie 2017, care a intrat în vigoare la 12 noiembrie 2017, cunoscut sub numele de „Rosatellum”) cu dreptul reclamanților la alegeri libere, garantat de Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție.*

*Reclamanții susțin că, înainte de ultimele alegeri legislative din 25 septembrie 2022, sistemul electoral din Italia a fost modificat de trei ori, și anume:*

- prin Legea Constituțională nr. 1 din 19 octombrie 2019, care a redus numărul de locuri în Camera Deputaților și Senat;*
- prin Legea nr. 177 din 23 decembrie 2020 privind redistribuirea electorală;*
- prin Legea nr. 84 din 30 iunie 2022, care a scutit anumite partide sau grupuri politice de obligația de a colecta semnături autentificate pentru prezentarea listelor la nivel național.*

*În lumina jurisprudenței Curții și a Codului de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția, adoptat la 18 și 19 octombrie 2002, reclamanții s-au plâns că această instabilitate legislativă contravine articolului 3 din Protocolul nr. 1.*

*Cu referire la sistemul de vot utilizat, reclamanții pretind că articolul 1(19)(c) și (21)(a) din Legea nr. 165 din 2017 a încălcat principiul libertății de vot. Aceștia explică faptul că dispozițiile menționate au introdus un sistem de vot mixt care prevede distribuirea a 36% dintre mandate din fiecare cameră în conformitate cu un sistem majoritar și partea restantă în conformitate cu un sistem proporțional. Cu toate acestea, legea nu permite votarea separată, adică preferința de a fi exprimată în cadrul sistemului proporțional pentru o listă sau o coaliție alta decât cea aleasă în cadrul sistemului majoritar. Mai mult, dacă un alegător votează doar pentru candidatul sistemului majoritar, votul său este alocat automat listei sau coaliției corespunzătoare în sistemul proporțional.*

*Potrivit reclamanților, acest sistem de vot denaturează voința poporului cu referire la alegerea legislaturii.*

*În cele din urmă, reclamanții se plâng de absența unui remediu intern efectiv, încălcând astfel articolul 13 din Convenție.*

### **III. Analiza**

#### **A. Prima întrebare privind stabilitatea dreptului electoral**

7. Prima întrebare adresată de CEDO este următoarea:

*Având în vedere principiile stabilite în Codul de Bune Practici în materie electorală și în lumina evoluțiilor recente care au avut loc în statele membre ale Consiliului Europei (după cum a fost raportat, de exemplu, în Rapoartele privind Legea Electorală și Administrația Electorală în Europa adoptate în perioada 9-10 iunie 2006 și 8-9 octombrie 2020), care sunt standardele substanțiale și garanțiile procedurale pe care autoritățile statului trebuie să le ofere pentru a respecta principiul stabilității în legislația electorală?*

## 1. Codul de bune practici în materie electorală și declarația interpretativă

8. Principiul stabilității legii electorale este prevăzut în Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția<sup>2</sup> printre „condițiile de implementare” a principiilor dreptului electoral, împreună cu „nivelurile de reglementare” (Linia directoare II.2.b), și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a făcut referire la aceasta în mai multe decizii<sup>3</sup>. Acest principiu a făcut ulterior obiectul unei declarații interpretative adoptate de Comisie în 2005<sup>4</sup> și al unei declarații interpretative revizuite adoptate de Comisie în 2025<sup>5</sup>, în urma celei de-a 4-a Dezbateri științifice ale experților electorali, organizate în comun de Comisia de la Veneția și Universitatea din Barcelona și au fost dedicate temei „Stabilitatea legii electorale”.<sup>6</sup> Multe opinii și rapoarte<sup>7</sup> ale Comisiei au făcut referire la criteriile de stabilitate electorală și le-au specificat și le-au aplicat în cazuri concrete.<sup>8</sup> În mod similar, Codul de bune practici revizuit al Comisiei din 2022 privind referendumurile<sup>9</sup> include principiul stabilității legii referendumului (Linia directoare II.3).

9. Linia directoare II.2.b a Codului de bune practici în materie electorală<sup>10</sup> prevede:

### “II.2.Nivelurile de reglementare și stabilitatea legislației electorale

(...)

b. Elementele fundamentale ale legislației electorale, în special sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și trasarea limitelor circumscriptiilor electorale nu ar trebui să fie deschisă modificărilor cu mai puțin de un an înainte de alegeri sau ar trebui să fie scrisă în constituție sau la un nivel mai înalt decât legea ordinară.”

10. Raportul explicativ al Codului de bune practici în materie electorală menționează clar că „stabilitatea legii este crucială pentru credibilitatea procesului electoral, ceea ce este vital pentru consolidarea democrației. Regulile care se schimbă frecvent - și în special normele complicate - pot deruta alegătorii. Mai presus de toate, alegătorii pot concluziona, pe bună dreptate sau pe nedrept, că legea electorală este doar un instrument în mâinile celor puternici, și că propriile lor voturi au pondere redusă în a decide rezultatele alegerilor.”<sup>11</sup>

11. Raportul explicativ mai precizează că „nu este atât de mult schimbarea sistemelor de vot, care este un lucru rău - ele pot fi întotdeauna schimbate în mai bine - cât schimbarea lor frecventă sau chiar înainte (în termen de un an) de alegeri. Chiar și atunci când nu se intenționează nicio manipulare, schimbările vor părea să fie dictate de interesele politice imediate ale partidului.”<sup>12</sup> Mai mult, „un mod de a evita manipularea este de a defini în Constituție sau într-un text mai cu o forță mai mare decât legea ordinară elementele care sunt cele mai expuse (sistemul electoral în sine, componența comisiilor

<sup>2</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Cod de bune practici în materie electorală.

<sup>3</sup> A se vedea, de exemplu, CEDO, Ekoglasnost v. Bulgaria, nr. 30386/05, 6 noiembrie 2012, par. 68f.; CEDO, Partidul Muncii din Georgia v. Georgia, nr. 9103/04, 8 iulie 2008, para. 88.

<sup>4</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2005)043, Declarație interpretativă privind stabilitatea legislației electorale.

<sup>5</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)027, Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale

<sup>6</sup> A se vedea Lucrările conferinței publicate de Comisia de la Veneția la 19 februarie 2024, CDL-PI(2024)004.

<sup>7</sup> A se vedea, printre altele, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)023, Raport privind legislația electorală și administrația electorală în Europa - Studiu de sinteză privind provocările recurente și aspectele problematice, care a numit în mod expres Italia ca fiind una dintre mai multe țări în care reformele electorale importante au fost adoptate cu doar câteva luni înainte de alegerile recente într-un mod pripit și neinclusiv, fără a oferi posibilitatea unei dezbateri publice semnificative și a consultărilor cu părțile interesate (para. 19).

<sup>8</sup> A se vedea Compilația de opinii și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind stabilitatea legislației electorale, CDLPI(2020)020.

<sup>9</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)015, Codul revizuit de bune practici privind referendumurile. A se vedea deja prima versiune a Codului de bune practici privind referendumurile, CDL-AD(2007)008rev-corr.

<sup>10</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.2.b.

<sup>11</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Codul de bune practici în materie electorală, Raport explicativ, para. 63.

<sup>12</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Codul de bune practici în materie electorală, Raport explicativ, para. 65.

electorale, a circumscriptiilor electorale sau a regulilor privind trasarea limitelor circumscriptiei electorale). O altă soluție, mai flexibilă, ar fi să se prevadă în Constituție că, dacă legea electorală va fi modificată, vechiul sistem se va aplica următoarelor alegeri - cel puțin dacă va avea loc în anul următor - iar cel nou va intra în vigoare după aceea”.<sup>13</sup>

12. Conform Declarației interpretative revizuite din 2024 privind stabilitatea legislației electorale,<sup>14</sup> Comisia de la Veneția interpretează Linia directoare II.2.b din Codul de bune practici în materie electorală după cum urmează:

“1. Principiul conform căruia elementele fundamentale ale legislației electorale nu ar trebui să fie deschise modificărilor cu mai puțin de un an înainte de alegeri nu are prioritate față de celelalte principii ale alegerilor Codul de bune practici în materie electorală.

2. Nu ar trebui invocată menținerea unei situații contrare standardelor electorale internaționale, prevenirea modificărilor în conformitate cu aceste standarde bazate pe consensul dintre guvern și opoziție și pe consultări publice ample, sau pentru a împiedica punerea în aplicare a hotărârilor de către instanțele constituționale naționale sau instanțele supreme cu jurisdicție echivalentă, instanțele internaționale sau recomandările organizațiilor internaționale.

3. Principiul unui an vizează asigurarea securității juridice, care este un element-cheie al statului de drept. În domeniul electoral, securitatea juridică înseamnă că încrederea în alegerile democratice în conformitate cu standardele internaționale nu ar trebui să fie subminată de modificări tardive ale legislației primare sau secundare, inclusiv din partea organelor electorale.

4. Principiul se referă la regulile fundamentale ale legislației electorale. Alte modificări ale legislației electorale pot fi supuse principiului dacă domeniul de aplicare sau calendarul modificărilor pot afecta negativ securitatea juridică pentru alegători, candidați sau administrația electorală.

5. În special, următoarele sunt considerate norme fundamentale:

- reguli care determină dreptul de a vota și de a candida la alegeri, inclusiv înregistrarea alegătorilor și a candidaților;
- trasarea limitelor circumscriptiei și a regulilor privind repartizarea locurilor între circumscriptii;
- sistemul electoral propriu-zis, adică normele referitoare la transformarea voturilor în locuri;
- elemente esențiale ale procesului de votare;
- norme privind componența, independența și imparțialitatea comisiilor electorale sau a unui alt organism care organizează votul sau poate decide cu privire la drepturile electorale;
- norme care garantează eficacitatea soluționării litigiilor electorale;
- accesul concurenților electorali la mijloacele de informare în masă.

<sup>13</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Codul de bune practici în materie electorală, Raport explicativ, para. 66.

<sup>14</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)027, Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale.

6. Pe lângă principiul de un an:

- a) după convocarea alegerilor, nu trebuie făcute modificări la legea electorală, cu excepția cazului în care acestea sunt strict necesare pentru a se conforma hotărârilor obligatorii ale instanțelor constituționale naționale sau ale instanțelor supreme cu jurisdicție echivalentă sau ale instanțelor internaționale;
- b) orice reformă a legislației electorale care urmează să fie aplicată în timpul alegerilor ar trebui să aibă loc suficient de devreme pentru a permite candidaților și alegătorilor să înțeleagă schimbările și organelor de conducere a alegerilor să le înțeleagă și să le aplice.”

## 2. Analiză

13. După cum arată documentele sus-menționate, stabilitatea legii electorale este importantă pentru încrederea publicului în procesul electoral. Stabilitatea legii electorale nu este un scop în sine, ci mai degrabă o garanție pentru a obține alegeri libere fiind „expresia liberă a opiniei poporului”, în sensul articolului 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO.<sup>15</sup> Stabilitatea celor mai sensibile caracteristici ale legii electorale, inclusiv sistemul electoral, componența comisiilor electorale și trasarea limitelor circumscripțiilor electorale, este esențială pentru legitimitatea procesului democratic.

14. Principiul stabilității legislației electorale este una dintre restricțiile procedurale privind regula majorității în exercitarea puterii legislative. În timp ce democrația înseamnă regula majorității, pluralismul, care este o componentă necesară în concepția despre democrație a Consiliului Europei, necesită o anumită protecție împotriva majorităților politice care încearcă să limiteze pluralismul prin legislație.<sup>16</sup> Declarația interpretativă revizuită din 2024 evidențiază faptul că principiul stabilității legislației electorale vizează asigurarea securității juridice ca element-cheie al principiului statului de drept. Astfel, se face o legătură între principiul stabilității legii electorale și încrederea în alegerile democratice.

15. Din aceste motive, trebuie evitate atât modificările frecvente ale legii electorale, cât și amendamentele cu puțin timp înainte de alegeri.

a. Modificări frecvente ale legii electorale

16. Raportul explicativ la Codul de bune practici în materie electorală se referă la modificări frecvente, ca o chestiune de îngrijorare,<sup>17</sup> dar nici Codul, nici declarația interpretativă revizuită nu prevăd standarde clare.

17. Acestea fiind spuse, este clar că atât reformele frecvente ale legislației electorale parcursul unei perioade îndelungate - conducând la instabilitatea generală a legislației electorale - cât și modificările numeroase, dar mici, ale legislației electorale cu puțin timp înainte de alegeri provoacă îngrijorări, care sunt duble: pe de o parte, reformele frecvente ale legislației electorale subminează încrederea publicului în sistemul electoral, deoarece legea electorală va fi percepută de public ca făcând parte din jocul

<sup>15</sup> A se vedea Eirik Holmøyvik, Lucrările conferinței publicate de Comisia de la Veneția la 19 februarie 2024, CDLPI(2024)004, p. 24.

<sup>16</sup> A se vedea Eirik Holmøyvik, Lucrările conferinței publicate de Comisia de la Veneția la 19 februarie 2024, CDLPI(2024)004, p. 24.

<sup>17</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, Raport explicativ, par. 63 și 65.

politic și supusă manipulării politice pentru câștiguri politice pe termen scurt. Pe de altă parte, reformele frecvente pot provoca dificultăți practice pentru organele de conducere electorală în aplicarea legii și pentru ca alegătorii și concurenții să se adapteze la regulile în continuă schimbare.<sup>18</sup>

18. În mai multe opinii<sup>19</sup>, Comisia de la Veneția a subliniat că practica în unele țări de modificare frecventă a legislației electorale riscă să submineze integritatea procesului electoral. Prin urmare, a solicitat în mod repetat o reformă mai cuprinzătoare și mai sistemică a legii electorale, cu mult înainte de alegeri, cu un proces de consultare incluziv.

19. În lipsa unor orientări clare în acest sens, este necesară o abordare flexibilă de la caz la caz pentru a evalua dacă frecvența reformelor subminează încrederea publică în sistemul electoral sau împiedică aplicarea legii în practică. Trebuie luați în considerare mai mulți factori, cum ar fi tehnica juridică și prioritățile politice. De exemplu, ar putea fi acceptabil ca reformele să fie împărțite în mai multe modificări tehnice care pot fi adoptate destul de rapid și în aspecte mai fundamentale sau sensibile care necesită procese de consultare mai lungi. În schimb, revizuirile repetate ale aceluiași dispoziții pot fi considerate mai problematice.

b. Modificări ale legii electorale cu puțin timp înainte de alegeri

20. Cu referire la modificările cu puțin timp înainte de alegeri, principiul de un an stabilit de Linia directoare II.2.b din Codul de bune practici în materie electorală se aplică, în primul rând, normelor fundamentale de drept electoral. Acestea fiind spuse, conform declarației interpretative revizuite, „alte modificări ale legislației electorale pot fi supuse principiului dacă domeniul de aplicare sau calendarul modificărilor pot afecta negativ securitatea juridică pentru alegători, candidați sau administrația electorală”.<sup>20</sup> Codul de bune practici în materie electorală se referă, neexhaustiv, la trei reguli fundamentale de drept electoral, respectiv sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și trasarea limitelor de circumscripție. Declarația interpretativă revizuită include o listă mai extinsă, dar din nou neexhaustivă, a normelor considerate fundamentale.<sup>21</sup> Această listă include, printre altele, reguli care determină dreptul de vot și de a candida, inclusiv înregistrarea alegătorilor și a candidaților.

21. După cum s-a menționat mai sus, potrivit Raportului explicativ la Codul de bune practici în materie electorală stabilitatea legii este crucială pentru credibilitatea procesului electoral, iar principiul de un an este menit să evite manipularea politică percepută sau reală.<sup>22</sup> Atunci când se analizează modificări ale normelor fundamentale cu puțin timp înainte de alegeri, este, prin urmare, relevant să se evalueze dacă amendamentele pot favoriza anumite partide politice, dacă extind sau restricționează drepturile de vot active sau pasive și impactul potențial al acestora asupra rezultatului alegerilor.

<sup>18</sup> A se vedea Eirik Holmøyvik, Lucrările conferinței publicate de Comisia de la Veneția la 19 februarie 2024, CDLPI(2024)004, p. 26f.

<sup>19</sup> A se vedea, de exemplu, cel mai recent, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)010, Georgia - Opinie ulterioară opiniei comune privind proiectul de amendamente la Codul electoral și la Regulamentul de procedură al Parlamentului Georgiei, para. 18 și următoarele. A se vedea, de asemenea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2023)030, Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR privind proiectul de amendamente la Codul electoral și legislația conexasă, par. 14; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)047, Ucraina - Opinie privind proiectul de cod electoral al Verhovna Rada din Ucraina, par. 9.

<sup>20</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)027, Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale, II.B.4.

<sup>21</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)027, Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale, II.B.5.

<sup>22</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, Raport explicativ, par. 63 și urm.

22. Trebuie remarcat faptul că documentele Comisiei de la Veneția includ unele dispoziții suplimentare față de principiul de un an. În primul rând, Linia directoare II.2.b din Codul de bune practici în materie electorală și paragraful 66 din Raportul explicativ precizează clar că o modalitate alternativă de a evita manipularea este de a defini în Constituție sau în un text cu un cu o forță mai mare decât legea ordinară elementele fundamentale ale dreptului electoral (sau să prevadă în Constituție că, dacă legea electorală este modificată, vechiul sistem se va aplica următoarelor alegeri, cel puțin dacă va avea loc în anul următor).

23. Această posibilitate - de a prevedea modificările la nivelul legii constituționale sau de rang superior - nu ar trebui totuși interpretată într-un mod care, dacă majoritatea urmărește modificarea legii electorale în așa fel încât să îi favorizeze în alegeri, aceasta ar trebui să adopte noile reguli la un nivel mai înalt. Chiar și atunci, modificările aduse principalelor elemente ale legislației electorale pot veni prea târziu pentru a garanta încrederea publicului în alegeri și încrederea publicului. În schimb, dacă există garanții adecvate pentru amendamentele constituționale - cum ar fi cerința unui vot cu majoritate foarte mare în Parlament, procedura prelungită și discuțiile publice aprofundate cu implicarea tuturor părților interesate politice -, astfel de modificări pot fi considerate conforme cu statul de drept și nu încalcă principiul stabilității legii electorale. Evaluarea unei astfel de proceduri trebuie să ia în considerare normele de adoptare a modificărilor legilor constituționale sau de rang superior și situația de fapt în contextul specific.

24. În al doilea rând, conform declarației interpretative revizuite, principiul unui an nu trebuie invocat pentru a menține o situație contrară standardelor electorale internaționale, să prevină modificările în conformitate cu aceste standarde bazate pe consensul dintre guvern și opoziție și pe consultări publice ample, sau pentru a împiedica punerea în aplicare a hotărârilor de către instanțele constituționale naționale sau instanțele supreme cu jurisdicție echivalentă, instanțele internaționale sau recomandările organizațiilor internaționale<sup>23</sup>.

25. O a treia adăugare la principiul de un an se face în declarația interpretativă revizuită, care prevede că, odată ce alegerile au fost convocate, nu ar trebui făcute modificări la legea electorală, cu excepția cazului în care acestea sunt strict necesare pentru a se conforma hotărârilor obligatorii ale instanțelor constituționale naționale sau ale instanțelor supreme cu jurisdicție echivalentă sau ale instanțelor internaționale; și că reformele electorale ar trebui să aibă loc suficient de devreme pentru a permite candidaților, alegătorilor și organelor de conducere electorală să înțeleagă și să aplice modificările.<sup>24</sup>

## **B. A doua întrebare referitoare la sistemul electoral mixt**

26. A doua întrebare adresată de CtEDO este următoarea:

*1. Într-un sistem care combină alocarea mandatelor conform unui sistem majoritar și reprezentarea proporțională, regulile electorale care:*

<sup>23</sup> Venice Commission, CDL-AD(2024)027, Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale, II.B.2. O regulă similară a fost deja inclusă în Declarația Interpretativă originală privind Stabilitatea Legii Electorale, CDL-AD(2005)043, II.2, care a declarat că principiul de un an "nu ar trebui invocat pentru a menține o situație contrară standardelor patrimoniului electoral european sau pentru a împiedica punerea în aplicare a recomandărilor organizațiilor internaționale

<sup>24</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)027, Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale, II.B.6

iii) interzic votarea în cadrul sistemului proporțional a unei liste sau coaliții, alta decât cea aleasă în cadrul sistemului majoritar și,  
iv) în cazul în care alegătorii votează doar pentru un candidat conform sistemului majoritar, alocă automat un vot și listei sau coaliției aferente în sistemul proporțional sunt compatibile cu principiile votului egal și liber? Dacă da, în ce condiții?

27. Comisia de la Veneția a comentat sistemele electorale mixte în mai multe avize specifice fiecărei țări,<sup>25</sup> cel mai recent, într-un aviz din 2023 privind Germania, în care a reamintit că.<sup>26</sup>

“29. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) s-a pronunțat, în temeiul articolului 3 din Primul Protocol Adicional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului,<sup>12</sup> că alegerea sistemului electoral prin care se asigură libera exprimare a Opiniei poporului în alegerea legislaturii - fie că se bazează pe o reprezentare proporțională, este, sistemul „uninominal majoritar” sau un alt aranjament - este o chestiune în care statele (Înaltele Părți Contractante) se bucură de o marjă largă de apreciere (*Matthews v. Regatul Unit, Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia, Yumak și Sadak v. Turcia* [MC]).<sup>13</sup> Atâta timp cât toți alegătorii au prin vot posibilitatea de a modifica componența legislativului, alegerea sistemului electoral se încadrează în marja de apreciere a statului.<sup>14</sup> În acest sens, Curtea are sarcina de a stabili dacă efectul legislației electorale este excluderea unor persoane sau grupuri de persoane de la participarea la viața politică a țării, dacă discrepanțele create de un anumit sistem electoral pot fi considerate arbitrar sau abuzive sau dacă sistemul tinde să favorizeze partidele politice sau candidații, oferindu-le un avantaj electoral pe cheltuială de alții.<sup>15</sup> Orice condiții impuse de legislația electorală nu trebuie să contracareze libera exprimare a opiniei poporului în alegerea legislaturii - cu alte cuvinte, ele trebuie să reflecte, sau să nu contravină, preocuparea de a menține integritatea și eficiența unei proceduri electorale care urmărește identificarea voinței poporului prin sufragiu universal.<sup>16</sup>

30. Comisia de la Veneția și BIDDО nu recomandă un sistem electoral specific. Diferite sisteme electorale și multiple opțiuni privind modul în care acestea sunt

<sup>25</sup> A se vedea Compilația de opinii și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind sistemele electorale, CDLPI(2019)001

<sup>26</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2023)020, Germania - Opinie comună privind modificările

Legii electorale federale germane, par. 29 și următoarele. Notele de subsol incluse în paragrafele citate sunt următoarele:

“12 Articolul 3 din Protocolul Nr. 1: “Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.”

13 CEDO, *Matthews c. Regatul Unit*, cererea nr. 24833/94, hotărâre (Marea Cameră), 18 februarie 1999, paragr. 64; CEDO, *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei*, cererea nr. 9267/81, Hotărâre, 2 martie 1987, par. 54; CEDO, *Yumak și Sadak v. Turcia*, cererea nr. 10226/03, Hotărâre (Marea Cameră), 8 iulie 2008, paragr. 110-111.

14 A se vedea, în mod similar, CEDO, *Riza și alții c. Bulgariei*, cererile nr. 48555/10 și 48377/10, hotărâre, 13 ianuarie 2016, para. 14; *Bompard c. Franței*, cererea nr. 44081/02, decizie, 4 aprilie 2006.

15 CEDO, *Bakirdzi și E.C. v. Ungaria*, cererea nr. 49636/14, 65678/14, Hotărâre, 10 noiembrie 2022, para. 45.

16 CEDO, *Lykourazos v. Grecia*, nr. 33554/03, Hotărâre, 15 iunie 2006, para. 52.

17 Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, II.4. Rezoluția Adunării Generale a ONU A/RES/46/137 a menționat că „recunoscând că nu există un sistem politic sau o metodă electorală unică care să fie la fel de potrivită pentru toate națiunile și popoarele lor și că eforturile comunității internaționale de a spori eficiența principiului alegerilor periodice și autentice nu ar trebui să pună sub semnul întrebării dreptul suveran al fiecărui stat, în conformitate cu voința poporului său, de a-și alege și dezvolta liber sistemele politice, sociale, economice și culturale, indiferent dacă acestea sunt sau nu conforme cu preferințele altor state”. Consiliul Ministerial al OSCE a menționat în Declarația ministerială de la Porto din 2002, Decizia nr. 7/02, că „alegerile democratice pot fi desfășurate în cadrul unei varietăți de sisteme electorale”.

18 Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, I.2.

19 Comisia de la Veneția, CDL-AD(2004)003, Raport privind sistemele electorale: Prezentare generală a soluțiilor disponibile și a criteriilor de selecție, în special secțiunea 4”

prezentate se regăsesc în statele membre ale Comisiei de la Veneția și în regiunea OSCE. Ele au diferite avantaje și neajunsuri; cu toate acestea, alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a unui stat prin sistemul său politic, cu condiția ca obligațiile internaționale, care garantează, în special, votul universal, egal, liber și secret să fie respectate. Codul de bune practici în materie electorală prevede că, „în conformitate cu principiile menționate mai sus [adică restul Codului], orice sistem electoral poate fi ales”.<sup>17</sup> Principiile votului universal, egal, liber și secret, așa cum sunt ele dezvoltate în Cod, se aplică așadar sistemelor electorale. Cel mai relevant în domeniu este principiul votului egal, care implică, printre altele, drepturi egale de vot și putere egală de vot.<sup>18</sup>

31. Percepția că sistemul ales funcționează bine într-o țară nu înseamnă neapărat că poate fi replicat cu succes în alta. Mai degrabă, un sistem electoral ales trebuie văzut în contextul tradițiilor constituționale, legale și politice ale statului, sistemului de partide și structurii teritoriale. În mod similar, nu există standarde internaționale care să recomande o metodă sau un grad specific de proporționalitate în ceea ce privește distribuția locurilor. Este recunoscut faptul că statele se bucură de o largă marjă de apreciere atâta timp cât revizuirea unui astfel de element fundamental al legislației electorale are loc într-un proces consultativ deschis, iar metodele de alocare a locurilor asigură egalitatea și incluziunea procesului de votare. Legislatorii ar putea lua în considerare raportul Comisiei de la Veneția privind sistemele electorale în vederea identificării unei relații optime între reprezentarea autentică și stabilitatea guvernului, respectând în același timp principiul votului egal.<sup>19</sup>

28. În conformitate cu cele de mai sus, Comisia de la Veneția a subliniat în mod repetat în opiniile sale<sup>27</sup> că:

- alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a unui stat prin intermediul sistemului său politic;
- există diferite sisteme electorale și mai multe opțiuni privind modul în care acestea sunt reglementate în statele membre ale Comisiei de la Veneția;
- statele au o largă putere de apreciere în proiectarea sistemelor lor electorale, cu condiția respectării standardelor internaționale care garantează, în special, votul universal, egal, liber și secret;
- argumentele de drept comparat ar trebui utilizate cu prudență, deoarece instituțiile de stat și dispozițiile legislative funcționează într-un context juridic, politic și cultural specific.

29. Din această perspectivă, întrebarea este dacă oricare dintre principiile garantate de Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și elaborate în Codul de bune practici în materie electorală nu sunt respectate de sistemul electoral mixt descris la întrebarea 2, în special principiile votului egal și liber.

30. Sistemul electoral descris la întrebarea 2 combină elemente ale sistemelor majoritare și proporționale (sistem mixt de vot). În timp ce majoritatea statelor membre ale Comisiei de la Veneția folosesc un sistem electoral cu un singur vot, nici sistemele

<sup>27</sup> A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2017)012, Republica Moldova - Opinie comună privind proiectele de legi de modificare și completare a unor acte legislative (sistemul electoral pentru alegerea Parlamentului), par. 30; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2016)019, Armenia - Opinie comună privind proiectul de cod electoral din 18 aprilie 2016, par. 27.

electorale care oferă alegătorului două voturi - unul în cadrul sistemului majoritar și celălalt în cadrul sistemului proporțional - nu sunt neobișnuite.<sup>28</sup>

31. În cazul de față, alegătorii pot vota fie pentru un candidat și o listă de partid corespunzătoare (sau coaliție), fie doar pentru un candidat sau pentru un partid. Acest sistem are două particularități: interzicerea votului separat (sau a *biletului divizat*) (pentru o listă de partid și pentru un candidat desemnat de un alt partid) și, în cazul în care un alegător își exercită votul său numai în partea majoritară a alegerilor, atribuirea automată a celui alt vot către (unul din) lista de partid corespunzătoare.

32. Întrebarea este dacă particularitățile menționate mai sus pot conduce la o ingerință și, dacă nu sunt justificate, la o încălcare a dreptului de vot (Articolul 3 din Protocolul nr. 1 La CEDO). Trebuie subliniat în acest context că alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a unui stat, și că alegătorii sunt liberi să-și exprime alegerile în partea proporțională a alegerilor.<sup>29</sup> Există diferite forme de sisteme electorale mixte (sau hibride), iar Comisia de la Veneția a considerat că alegerea unui sistem mixt este conformă cu standardele internaționale.<sup>30</sup> Atât principiile electorale, majoritare și proporționale, cât și combinarea lor într-un sistem mixt sunt alegeri legitime și depinde de clasa politică (...) să facă alegerea.<sup>31</sup> În cazul de față, efectele interzicerii voturilor separate și ale atribuirii automate a voturilor în cazul în care alegătorii își exprimă voturile exclusiv sub componenta majoritară pot contracara influența proporționalității element al sistemului mixt de vot. Cu toate acestea, ponderea acordată părții proporționale sau majoritare a sistemului aparține alegerii suverane a sistemului electoral.<sup>32</sup>

33. În multe țări, alegătorii pot vota doar pentru un candidat într-o circumscripție cu un singur membru sau pentru o listă de partid închisă. Comisia de la Veneția a considerat întotdeauna că astfel de sisteme sunt compatibile cu principiul votului liber. În sistemul italian, alegătorii pot alege, cel puțin, între diferiți candidați sau între diferite liste de partid. În plus, trebuie remarcat faptul că același candidat poate fi nominalizat de mai multe partide; într-un astfel de caz, alegătorii au două opțiuni: mai întâi între candidați și apoi între diferitele liste de partid care susțin candidatul pentru care au votat. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că acest sistem, care, în practică, oferă mai multe opțiuni alegătorului decât cele menționate mai sus, nu contravine niciunui standard internațional privind votul liber.

34. Situația diferă de cea care stă la baza deciziei Curții în cauza *Bakirdzi și E.C. v. Ungaria*<sup>33</sup> în măsura în care, în acest caz, ca urmare a înregistrării în calitate de alegători ai minorităților naționale, reclamantii nu puteau decât să voteze pentru listele minorităților naționale relevante în ansamblu sau să se abțină de la votul pentru lista minorităților naționale în totalitate. În schimb, în cazul de față, toți alegătorii pot alege între diferite liste de partid și candidați.

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)001, Raport privind sistemele electorale proporționale: alocarea mandatelor în cadrul listelor (liste deschise/închise), par. 16: din 61 de țări analizate în 2015, 13 țări au utilizat un sistem mixt.

<sup>29</sup> Cf. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2004)003, Raport privind sistemele electorale - Prezentare generală a soluțiilor disponibile și criteriile de selecție, par. 19f.

<sup>30</sup> A se vedea e.g. Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2023)020, Germania - Opinie comună privind amendamentele la Legea electorală federală germană; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)021, Opinie privind legislația electorală din Mexic; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2012)012, Opinie comună privind Legea privind alegerile membrilor Parlamentului din Ungaria; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2011)043, Opinie comună privind proiectul de cod electoral din Georgia; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2011)037, Opinie comună privind proiectul de lege privind alegerea deputaților poporului din Ucraina.

<sup>31</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)021, Opinie cu privire la legislația electorală a Mexicului, para. 17.

<sup>32</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2023)020, Germania - Opinie comună privind amendamentele la Legea electorală federală germană; în special par. 35.

<sup>33</sup> CEDO, *Bakirdzi și E.C. v. Ungaria*, nr. 49636/14 și 65678/14, 10 noiembrie 2022.

35. După cum s-a menționat deja, statele se bucură de o largă marjă de apreciere în alegerea unui model specific de transfer al voturilor în locuri. Utilizarea fie a votului pentru o listă de partid, fie a votului pentru un candidat dintr-o listă de partid pentru a distribui mandate bazate pe două formule diferite în același timp - una sub majoritatea sistemul și celălalt în sistem proporțional - este rar, dar nu contrar dreptului alegătorilor la alegeri libere. În cadrul acestui sistem, niciun alegător nu are un avantaj față de ceilalți și niciun vot nu este distribuit candidaților din listele de partid, altele decât cele în care este candidatul preferat al alegătorului.

36. Principiul egalității în drepturi de vot impune ca fiecare alegător să aibă același număr de voturi.<sup>34</sup> Această cerință este îndeplinită de sistemul actual, deoarece fiecare alegător are două voturi, unul în cadrul sistemului majoritar și celălalt în cadrul sistemului proporțional. Nu există un standard internațional care să impună ca cele două voturi să poată fi exprimate pentru un partid și pentru un candidat al unui alt partid sau ca alegătorii să poată vota doar un singur vot, în cadrul sistemului majoritar, fără ca acest lucru să aibă efect asupra componentei proporționale a alegerilor.

37. Ca răspuns la întrebarea 2, în opinia Comisiei de la Veneția, sistemul descris la întrebarea 2 este, prin urmare, compatibil cu principiile votului egal și liber.

### C. A treia întrebare referitoare la soluții eficiente

38. A treia întrebare adresată de CtEDO este următoarea:

*Ar trebui autoritățile statului să garanteze un remediu efectiv care să permită persoanelor să conteste legile electorale pe motiv că sunt contrare principiilor stabilității legii electorale, votului egal și liber?*

39. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și articolul 13 din CEDO impune existența unui sistem intern de examinare eficientă a plângerilor și contestațiilor individuale în materia drepturilor electorale.<sup>35</sup> Existența unui astfel de sistem este una dintre garanțiile esențiale ale alegerilor libere și corecte și reprezintă o garanție importantă împotriva arbitrarului în procesul electoral.<sup>36</sup> Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și articolul 13 din CEDO solicită un drept de recurs ori de câte ori se invocă o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1 - inclusiv, în opinia Comisiei de la Veneția, în ceea ce privește stabilitatea dreptului electoral sau egalitatea în sistemele electorale. Este o altă întrebare în ce măsură aceste principii sunt garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1.

40. Codul de bune practici în materie electorală include orientări pe această temă la rubrica „Un sistem eficient de apel.”<sup>37</sup> După cum a afirmat anterior Comisia de la Veneția<sup>38</sup>, conceptul de remediu efectiv corespunde principiului examinării efective adoptat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa privind articolul

<sup>34</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare I.2.1.

<sup>35</sup> CEDO, *Mugemangango c. Belgiei* [MC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, par. 69; CEDO, *Davydov și alții c. Rusiei*, nr. 75947/11, 30 mai 2017, par. 274; CEDO, *Namat Aliyev c. Azerbaidjan*, nr. 18705/06, 8 aprilie 2010, par. 81 și urm.

<sup>36</sup> CEDO, *Petkov și alții v. Bulgaria*, nr. 77568/01 și alte 2, 11 iunie 2009, par. 63.

<sup>37</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, II.3.3.

<sup>38</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)021, *Opinie Amicus Curiae* pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Mugemangango v. Belgia* privind garanțiile procedurale pe care un stat trebuie să le asigure în cadrul procedurilor de contestare a rezultatului unui scrutin sau a distribuirii mandatelor, par. 28.

3 din Protocolul nr. 1 și, de asemenea, la articolul 2.3 din Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice. Următoarele puncte din orientări ar trebui evidențiate:

### **“II.3. Garanții procedurale**

(...)

#### **3.3. Un sistem eficient de apel**

(...)

d. Organismul de apel trebuie să aibă autoritate în special în ceea ce privește chestiuni precum dreptul de vot - inclusiv registrele electorale - și eligibilitatea, valabilitatea candidaturilor, respectarea corectă a regulilor campaniei electorale și a rezultatului alegerilor.

(...)

f. Toți candidații și toți alegătorii înregistrați în circumscripția în cauză trebuie să aibă dreptul de a declara apel. Un cvorum rezonabil poate fi impus pentru apelurile alegătorilor cu privire la rezultatele alegerilor.”

41. Raportul explicativ la Codul de bune practici în materie electorală subliniază că „dacă prevederile legii electorale trebuie să fie mai mult decât simple cuvinte pe o pagină, atunci, nerespectarea legii electorale trebuie să poată fi contestată în fața unui organism de apel.”<sup>39</sup> Orientările menționate mai sus precizează clar că, în principiu, persoanele fizice trebuie să aibă capacitate juridică, și că toate încălcările legii electorale sau neregulile în exercitarea acesteia sunt, în principiu, considerate motive suficiente pentru plângeri și căi de atac, acoperind o gamă largă de decizii contestabile, acțiuni sau inacțiuni corespunzătoare fazelor preelectorale, electorale și postelectorale ale unui proces electoral (lista din Linia directoare II.3.3.d nu este exhaustivă).<sup>40</sup> Raportul Comisiei de la Veneția 2020 privind soluționarea litigiilor electorale<sup>41</sup> și datele colectate<sup>42</sup> demonstrează că majoritatea statelor oferă dreptul de a depune plângeri electorale principalelor părți interesate, și anume alegătorilor și candidaților, pentru diverse presupuse încălcări ale legislației electorale.

42. Este o altă întrebare dacă statele trebuie să ofere remedii efective nu numai pentru a contesta actele individuale pe motiv de aplicare necorespunzătoare a legislației electorale, dar și să conteste legea electorală pentru că nu este conformă cu principiile-cheie ale alegerilor democratice. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, „Articolul 13 nu merge atât de departe încât să garanteze o cale de atac care să permită ca legile unui Stat Contractant ca atare să fie contestate în fața unei autorități naționale pe motiv că sunt contrare Convenției.”<sup>43</sup> În conformitate cu această hotărâre, standardele elaborate de Comisia de la Veneția, inclusiv Codul de bune practici în materie electorală, nu impun ca un astfel de remediu să fie disponibil în domeniul specific al alegerilor. Cu toate acestea, în opinia Comisiei de la Veneția, dacă un stat acordă persoanelor dreptul de a contesta legile sale, acest lucru ar trebui să se aplice în egală măsură legilor electorale, și o astfel de capacitate nu ar trebui să fie limitată în mod arbitrar. În plus, persoanelor fizice ar trebui să li se ofere un remediu efectiv în cazul în care invocă o încălcare a propriilor drepturi individuale de vot, așa cum este

<sup>39</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul de bune practici în materie electorală, Raport explicativ, para. 92.

<sup>40</sup> A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)025, Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 50.

<sup>41</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)025, Raport privind soluționarea litigiilor electorale, para. 58 și următoarele.

<sup>42</sup> Comisia de la Veneția, CDL-REF(2019)010, Soluționarea litigiilor electorale - Date colectate.

<sup>43</sup> E.g. CEDO, *Vallianatos v. Grecia*, nr. 29381/09, 7 noiembrie 2013, para. 94.

garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1 - inclusiv prin nerespectarea principiului stabilității legislației electorale sau al egalității în sistemele electorale.

43. Ca răspuns la întrebarea 3, în opinia Comisiei de la Veneția, autoritățile statului ar trebui să garanteze un remediu efectiv care să permită persoanelor să conteste legile electorale pe motiv că sunt contrare principiilor stabilității dreptului electoral, și de vot egal și liber atunci când pretind o încălcare a propriilor drepturi individuale de vot. În cazul în care există posibilitatea, în cadrul sistemului juridic relevant, de a contesta compatibilitatea legislației ca atare cu CEDO, o astfel de posibilitate ar trebui să se extindă legilor electorale.

#### IV. Concluzii

44. Comisia de la Veneția a fost invitată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului să prezinte o opinie *amicus curiae* în cauza *Staderini și alții v. Italia*, care se referă la stabilitatea legislației electorale și unele caracteristici ale unui sistem electoral mixt.

45. Curtea i-a adresat Comisiei de la Veneția următoarele întrebări:

1. *Având în vedere principiile stabilite în Codul de Bune Practici în materie electorală și în lumina evoluțiilor recente care au avut loc în statele membre ale Consiliului Europei (după cum a fost raportat, de exemplu, în Rapoartele privind Legea Electorală și Administrația Electorală în Europa adoptate în perioada 9-10 iunie 2006 și 8-9 octombrie 2020), care sunt standardele substanțiale și garanțiile procedurale pe care autoritățile statului trebuie să le ofere pentru a respecta principiul stabilității în legislația electorală?*

2. *Într-un sistem care combină alocarea mandatelor conform unui sistem majoritar și reprezentarea proporțională, normele electorale care:*

*v) interzic votarea în cadrul sistemului proporțional a unei liste sau coaliții, alta decât cea aleasă în cadrul sistemului majoritar și,*

*vi) în cazul în care alegătorii votează doar pentru un candidat conform sistemului majoritar, alocă automat un vot și listei sau coaliției aferente în sistemul proporțional sunt compatibile cu principiile votului egal și liber? Dacă da, în ce condiții?*

3. *Ar trebui ca autoritățile statului să garanteze un remediu efectiv care să permită persoanelor să conteste legile electorale pe motiv că sunt contrare principiilor stabilității legii electorale, votului egal și liber?*

46. Comisia de la Veneția a ajuns la următoarele concluzii:

Ad 1.: Principiul stabilității legislației electorale urmărește asigurarea securității juridice ca element-cheie al statului de drept. Este o garanție pentru a obține alegeri libere și este esențială pentru legitimitatea procesului democratic. Prin urmare, trebuie evitate atât modificările frecvente ale legii electorale, cât și amendamentele cu puțin timp înainte de alegeri. În principiu, elementele fundamentale ale dreptului electoral - inclusiv normele care determină dreptul de vot și de a candida la alegeri, inclusiv înregistrarea alegătorilor și a candidaților - nu ar trebui să fie deschisă amendamentului cu mai puțin

de un an înainte de alegeri și, odată ce au fost convocate alegerile, nu ar trebui făcute amendamente la legea electorală. Eventualele excepții de la aceste norme trebuie examinate de la caz la caz. De exemplu, amendamentele târzii prin reforma constituțională pot fi acceptabile dacă există garanții adecvate, cum ar fi cerința unui vot cu majoritate foarte mare în Parlament, o procedură prelungită și discuții publice aprofundate cu implicarea tuturor părților interesate politice. Codul de bune practici al Comisiei de la Veneția în materie electorală și Declarația interpretativă revizuită privind Stabilitatea dreptului electoral oferă îndrumări suplimentare cu privire la standardele de fond și garanțiile procedurale pe care autoritățile de stat trebuie să le respecte să asigure respectarea principiului stabilității în legislația electorală.

Ad 2.: Alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a unui stat prin sistemul său politic, iar statele au o largă discreție în proiectarea sistemelor lor electorale, cu condiția respectării standardelor internaționale care garantează, în special, votul universal, egal, liber și secret. Sistemul descris la întrebarea 2 combină elemente ale sistemelor majoritare și proporționale și are două particularități: interzicerea votului separat (pentru o listă de partid și pentru un candidat dintr-o altă listă) și în cazul în care un alegător își exercită votul numai în partea majoritară a alegerilor, atribuirea automată a votului unei liste de partide corespunzătoare. În cadrul acestui sistem, niciun alegător nu are un avantaj față de ceilalți și niciun vot nu este distribuit candidaților din listele de partid, altele decât cele în care este candidatul preferat al alegătorului. Nu există un standard internațional care să impună ca, în cazul unui sistem electoral mixt, să se poată acorda două voturi separate pentru un partid și pentru un candidat al unui alt partid, sau că alegătorii își pot exprima votul în cadrul sistemului majoritar, fără ca acest lucru să aibă un efect asupra componentei proporționale a alegerilor. Sistemul descris la întrebarea 2 este, prin urmare, compatibil cu principiile votului egal și liber.

Ad 3.: Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și articolul 13 din CEDO implică dreptul la o cale de atac ori de câte ori se pretinde o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1 - inclusiv cu referire la stabilitatea legii electorale sau egalitatea în sistemele electorale. Este o altă întrebare în ce măsură aceste principii sunt garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1. Este, de asemenea, o altă întrebare dacă statele trebuie să ofere remedii efective nu numai pentru a contesta actele individuale pe motiv de aplicare greșită a legislației electorale, dar și pentru a contesta legea electorală din motiv că nu este conformă cu principiile-cheie ale alegerilor democratice. În opinia Comisiei de la Veneția, deși nu există standarde internaționale pentru o astfel de cerință, dacă un stat acordă persoanelor dreptul de a contesta legile sale, acest lucru ar trebui să se aplice în egală măsură legilor electorale, iar această capacitate nu ar trebui să fie limitată în mod arbitrar. În orice caz, persoanelor ar trebui să li se ofere un remediu efectiv în cazul în care acestea invocă o încălcare a propriilor drepturi individuale de vot, așa cum este garantată de articolul 3 din Protocolul nr. 1 - inclusiv prin nerespectarea principiilor stabilității legislației electorale sau al egalității în sistemele electorale.