



Strasbourg, 19 Martie 2007

CDL-AD(2007)008rev-cor

Or. fr.

Studiu Nr. 371 / 2006

- TRADUCERE NEOFICIALĂ -

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

CODUL DE BUNE PRACTICI ÎN MATERIE DE REFERENDUM

**Adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice
la cea de-a 19^a reuniune
(Veneția, 16 decembrie 2006)
și de Comisia de la Veneția
la cea de-a 70^a Sesiune Plenară
(Veneția, 16-17 martie 2007)**

**pe baza contribuțiilor
DI. Pieter van DIJK (membru, Olanda)
DI. François LUCHAIRE (membru, Andorra)
DI. Giorgio MALINVERNI (membru, Elveția)**

CUPRINS

<i>INTRODUCERE</i>	3
LINII DIRECTOARE PENTRU ORGANIZAREA REFERENDUMULUI.....	4
I. Referendumul și patrimoniul electoral european	4
1. Votul universal.....	4
1.1. Regulă și excepții	4
1.2. Listele electorale.....	5
2. Votul egal	5
2.1. Drepturi egale de vot.....	5
2.2. Egalitatea de șanse.....	5
2.3. Egalitate și minorități naționale.....	6
3. Votul liber	6
3.1. Libera formare a voinței electoratului	6
3.2. Libera exprimare a voinței electoratului și combaterea fraudei	7
4. Votul secret.....	8
II. Condiții de implementare a acestor principii	8
1. Respectarea drepturilor fundamentale	8
2. Nivelul normativ și stabilitatea legislației în materie de referendum	8
3. Garanții procedurale.....	9
3.1. Organizarea referendumului de către un organ imparțial	9
3.2. Observarea referendumului	9
3.3. Existența unui sistem de recurs efectiv.....	10
3.4. Finanțare.....	11
III. Reguli specifice	11
1. Preeminența dreptului.....	11
2. Validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului.....	11
3. Validitatea în sens material a textelor supuse referendumului.....	11
4. Reguli speciale aplicabile în cazul unui referendum organizat la cererea unui segment al electoratului și în baza inițiativelor populare (acolo unde acestea sunt prevăzute de Constituție).....	11
5. Paralelismul de proceduri și norme care guvernează referendumul.....	12
6. Avizul Parlamentului.....	13
7. Cvorum.....	13
8. Efectele referendumului.....	13

INTRODUCERE

1. *La solicitarea Adunării parlamentare, Consiliul pentru Alegeri Democratice și, ulterior, Comisia de la Veneția au adoptat, în anul 2002, Codul de Bune Practici în Materie Electorală¹.*
2. *Acest document a fost aprobat de Adunarea parlamentară cu ocazia sesiunii sale din 2003 (prima parte) și de Congresul pentru puterile locale și regionale al Consiliului Europei, la sesiunea din primăvara anului 2003.*
3. *Într-o declarație solemnă din data de 13 mai 2004², Comitetul de Miniștri a recunoscut „importanța Codului de bune practici în materie electorală”, care reflectă principiile patrimoniului electoral european, ca fiind un document de referință în acest domeniu al Consiliului Europei, care poate sta la baza unor eventuale dezvoltări ale cadrului legislativ pentru organizarea de alegeri democratice în statele europene”.*
4. *O dată cu extinderea democrației pe continentul european, atât alegerile pluraliste, cât și recurgerea la referendum au devenit tot mai frecvente.*
5. *În consecință, de un număr de ani, Adunarea parlamentară și-a manifestat interesul față de chestiunea referendumului și a bunelor practici în materie. Activitatea acesteia a condus la adoptarea, pe 29 aprilie 2005, a Recomandării 1704 (2005) referitoare la „Referendumuri: bune practici europene”.³ În această privință, Adunarea a cooperat cu Comisia de la Veneția, care și-a prezentat observațiile asupra recomandării mai sus menționate, la cererea Comitetului de Miniștri,⁴ și a redactat un raport de sinteză în baza răspunsurilor primite din partea membrilor săi la chestionarul în problematica referendumului. Raportul este intitulat „Referendumul în Europa – analiza reglementărilor juridice din statele europene”.⁵*
6. *S-a vădit a fi necesară elaborarea unui document de referință al Consiliului Europei în materie referențiară, ca pandant al Codului de bune practici în materie electorală. Această sarcină a fost preluată de Consiliul pentru Alegeri Democratice, în baza contribuțiilor a trei membri ai Comisiei de la Veneția, domnii Piter van Dijk (Olanda), François Luchaire (Andorra) și Giorgio Malinverni (Elveția).*
7. *Linii directoare privind organizarea referendumului au fost adoptate de Consiliul pentru Alegeri Democratice cu ocazia celei de-a 18-a reuniuni (Veneția, 12 octombrie 2006) și de Comisia de la Veneția în cea de-a 68-a sesiune plenară (Veneția, 13-14 octombrie 2006).*
8. *Aceste linii directoare sunt însoțite de un memorandum explicativ, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice cu ocazia celei de-a 19-a reuniuni (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția în cea de-a 70-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007).*

¹ CDL-AD(2002)023rev.

² CM(2004)83final.

³ A se vedea și doc.10498, cuprinzând raportul Comisiei pentru probleme politice (raportor: Dl. Mikko Elo, Finlanda, Grupul socialist), la care este anexat un material de lucru întocmit de Centrul de cercetare și documentare cu privire la Democrația Directă, din cadrul Facultății de Drept din Geneva.

⁴ CDL-AD(2005)028.

⁵ CDL-AD(2005)034; a se vedea și chestionarul CDL(2004)031, răspunsurile, CDL-EL(2004)011, precum și tabelele care sintetizează răspunsurile la chestionar, CDL-AD(2005)034 și CDL-AD(2005)034add2.

LINII DIRECTOARE PENTRU ORGANIZAREA REFERENDUMULUI

adoptate de Consiliul pentru Alegeri Democratice
cu ocazia celei de-a 18-a reuniuni
(Veneția, 12 octombrie 2006)
și de Comisia de la Veneția
în cea de-a 68-a sesiune plenară
(Veneția, 13-14 octombrie 2006)

I. Referendumul și patrimoniul electoral european

1. Votul universal

1.1. Regulă și excepții

Votul universal implică în principiu ca toți oamenii să aibă drept de vot. Cu toate acestea, anumite condiții pot fi prevăzute – și este necesar a fi prevăzute:

a. Vârsta:

dreptul de vot trebuie să fie supus [unei cerințe a] vârstei minimale, însă va fi dobândit cel târziu o dată cu vârsta majoratului;

b. Cetățenia:

i. cetățenia poate fi prevăzută drept condiție;

ii. cu toate acestea, este recomandabil ca, după o anumită perioadă de rezidență, străinilor să li se permită să voteze la un referendum pe plan local.

c. Rezidența:

i. rezidența poate fi impusă ca o condiție;

ii. în acest caz, prin rezidență se înțelege reședința obișnuită;

iii. pentru persoanele având cetățenia aceluși stat, o condiție de durată a rezidenței poate fi impusă doar în cazul unui referendum pe plan local sau regional;

iv. această durată de rezidență trebuie să fie rezonabilă și, ca regulă generală, să nu depășească șase luni;

v. este de dorit ca dreptul de vot să le fie acordat cetățenilor rezidenți în străinătate.

d. Pierderea dreptului de vot:

i. poate fi prevăzută pierderea (interzicerea) dreptului de vot al unei persoane, însă cu înțelegerea cumulativă a următoarelor condiții:

ii. trebuie să fie prevăzută de lege;

iii. trebuie să respecte principiul proporționalității;

iv. trebuie să se justifice printr-o interdicție pentru motive legate de sănătatea mintală sau de condamnarea penală pentru o infracțiune gravă;

v. de asemenea, retragerea drepturilor politice sau interdicția pentru motive de sănătate mintală poate fi impusă doar în baza unei hotărâri pronunțate în acest sens de o instanță judecătorească.

1.2. Listele electorale

Următoarele condiții trebuie îndeplinite în mod imperativ pentru ca listele electorale să fie fiabile:

- i. listele electorale trebuie să fie permanente sau să se refere la un registru actualizat în mod permanent (evidența populației sau registrul de stare civilă);
- ii. trebuie efectuate actualizări regulate, cel puțin anual. Înscrierea alegătorilor, acolo unde acest lucru nu se face automat, trebuie să fie posibilă pentru a acoperi o perioadă relativ îndelungată;
- iii. listele electorale trebuie să aibă caracter public;
- iv. trebuie să existe o procedură administrativă – supusă controlului judiciar – sau o procedură judiciară care să permită înscrierea alegătorului care nu figurează pe listă; înscrierea acestuia nu trebuie să se facă prin decizie a secției de votare, în ziua votării;
- v. o procedură similară trebuie să le permită alegătorilor să obțină rectificarea mențiunilor greșite într-un termen rezonabil;
- vi. poate fi prevăzută o listă suplimentară care să permită votul persoanelor care și-au schimbat domiciliul sau care au împlinit vârsta legală pentru exercitarea dreptului de vot ulterior publicării definitive a listei electorale.

2. Votul egal

2.1. Drepturi egale de vot

Fiecare alegător dispune, în principiu, de un singur vot; în cazul în care sistemul de vot le acordă însă alegătorilor mai mult de un singur vot (de exemplu, în prezența votului alternativ), fiecare alegător va dispune de același număr de voturi⁶.

2.2. Egalitatea de șanse

- a. Trebuie asigurată egalitatea de șanse între partizanii și adversarii propunerii supuse la vot. Aceasta implică neutralitatea autorităților administrației publice, în special referitor la:
 - i. campania pentru referendum;
 - ii. acoperirea de către mass-media, în special cele publice;
 - iii. finanțarea din fonduri publice a campaniei și a actorilor săi;
 - iv. afișajul și publicitatea;
 - v. dreptul la demonstrații pe căile publice.
- b. În emisiunile radioului și televiziunii publice consacrate campaniei pentru referendum, se recomandă să se asigure egalitatea între partizanii și adversarii propunerii.
- c. Trebuie asigurat un echilibru între partizanii și adversarii propunerii în celelalte emisiuni ale mass-media publice, în special în emisiunile informative (de știri). Se poate ține cont de numărul de partide politice care susțin fiecare opțiune sau de rezultatele lor în alegeri.
- d. Trebuie asigurată egalitatea în ceea ce privește subvențiile publice și celelalte forme de sprijin. Se recomandă asigurarea egalității între partizanii și adversarii propunerii. Aceste forme de sprijin pot fi însă restrânse la partizanii și adversarii propunerii care reprezintă un procentaj minimal din corpul electoral. Dacă se asigură egalitatea între partidele politice,

⁶ A se vedea și pct. I.2.3.

aceasta poate fi strictă sau proporțională. Dacă este strictă, partidele politice sunt tratate în mod egal, indiferent de ponderea lor actuală în parlament sau de susținerea lor de către electorat. Dacă este proporțională, partidele politice trebuie tratate în funcție de rezultatele obținute în alegeri.

e. Condițiile financiare sau de altă natură pentru publicitatea radio-televizată trebuie să fie egale pentru partizanii și adversarii propunerii.

f. În conformitate cu principiul libertății de expresie, legea trebuie să prevadă că se asigură un minim de acces la mediile audiovizuale private pentru participanții la referendum, în ceea ce privește campania pentru referendum și publicitatea.

g. Finanțarea partidelor politice și a campaniei pentru referendum trebuie să fie transparentă.

h. Principiul egalității de șanse poate conduce, în anumite cazuri, la o limitare a cheltuielilor partidelor politice și a celorlalți actori implicați în dezbateră referendară, în special în materia publicității.

i. Încălcările la adresa obligației de neutralitate trebuie sancționate.

2.3. Egalitate și minorități naționale

a. În principiu, adoptarea de reguli speciale pentru minoritățile naționale ca o excepție de la regulile normale de numărare a voturilor, în sistem proporțional, în cazul unui referendum cu privire la situația acestora nu contravine drepturilor egale de vot.

b. Alegătorii nu trebuie obligați să își indice apartenența la o minoritate națională.

3. Votul liber

3.1. Libera formare a voinței electoratului

a. Autoritățile administrației publice trebuie să își respecte obligația de neutralitate (a se vedea *supra* 1.2.2.a.), care constituie un element de asigurare a liberei formări a voinței alegătorilor.

b. Spre deosebire de cazul alegerilor, nu este necesară interzicerea completă a intervenției autorităților publice în favoarea sau în defavoarea propunerii supuse referendumului. Cu toate acestea, autoritățile publice (naționale, regionale și locale) nu trebuie să influențeze rezultatul scrutinului printr-o campanie excesivă și unilaterală. Se interzice utilizarea fondurilor publice de către autorități în scopuri de campanie.

c. Problema supusă votului trebuie să fie clară; nu trebuie să inducă în eroare; nu trebuie să sugereze un răspuns; alegătorii trebuie să fie informați cu privire la efectele referendumului; participanții la scrutin trebuie să poată răspunde la întrebări doar prin „da”, „nu”, sau prin vot alb.

d. Autoritățile trebuie să furnizeze o informare obiectivă. Aceasta implică faptul că textul supus referendumului, însoțit de un raport explicativ sau de un material echilibrat aparținând partizanilor și adversarilor propunerii trebuie să fie pus la dispoziția alegătorilor cu suficient timp înainte, după cum urmează:

- i. ele se publică într-un jurnal oficial cu suficient timp înainte de data votării;
 - ii. trebuie expediate direct cetățenilor și primite de aceștia cu suficient timp înainte de data votării;
 - iii. raportul explicativ trebuie să prezinte, în manieră echilibrată, nu numai punctul de vedere al autorităților (executivul și legislativul) sau al persoanelor care îl împărtășesc, ci și punctul de vedere opus.
- e. Informațiile de mai sus trebuie să fie accesibile în toate limbile oficiale și în limbile minorităților naționale.
- f. Încălcarea obligației de neutralitate și a liberei formări a voinței electoratului trebuie sancționată.

3.2. Libera exprimare a voinței electoratului și combaterea fraudei

a. Procedura de votare

- i. procedura de votare trebuie să poată fi ușor înțeleasă de cetățeni;
- ii. în orice situație alegătorii trebuie să aibă posibilitatea de a vota într-o secție de votare. Alte modalități de vot sunt admisibile în următoarele condiții:
- iii. votul prin corespondență nu poate fi admis decât dacă serviciul de poștă este sigur și fiabil; dreptul de vot prin corespondență poate fi limitat la persoanele spitalizate sau aflate în detenție sau persoanele cu mobilitate redusă ori în cazul alegătorilor care locuiesc în străinătate; fraudă și intimidarea nu trebuie să fie posibile;
- iv. votul electronic trebuie să se exercite în conformitate cu Recomandarea Rec(2004)11 a Comitetului de Miniștri [al Consiliului Europei] cu privire la normele juridice, operaționale și tehnice privind votul electronic. În mod special, el trebuie utilizat doar dacă este sigur, fiabil, eficient, solid din punct de vedere tehnic, deschis față de o verificare independentă și ușor accesibil pentru alegători; transparența sistemului trebuie garantată; în măsura în care nu există canale universale accesibile pentru votul electronic la distanță, acestea rămân o modalitate de vot suplimentară și facultativă;
- v. votul prin procură poate fi autorizat doar dacă este supus unor reguli foarte stricte; numărul de procuri deținute de un singur alegător trebuie să fie limitat;
- vi. utilizarea urnei mobile trebuie permisă doar în condiții stricte, care să evite orice risc de fraudă;
- vii. trebuie utilizate cel puțin două criterii pentru evaluarea corectitudinii rezultatului scrutinului: numărul de alegători care s-au prezentat la vot și numărul buletinelor de vot introduse în urnă;
- viii. buletinele de vot nu trebuie manipulate ori marcate în vreun fel de către membrii biroului secției de votare;
- ix. buletinele de vot neutilizate sau anulate nu trebuie scoase din incinta secției de votare;
- x. birourile secțiilor de votare trebuie să includă reprezentanți ai mai multor partide, iar prezența observatorilor numiți de către acestea sau de alte grupări care au luat poziție față de problema supusă la vot trebuie permisă în timpul votării și al numărării voturilor;
- xi. militarii trebuie să voteze la locul de reședință, ori de câte ori acest lucru este posibil. În caz contrar, este recomandabil să fie înscriși pentru votare la secția cea mai apropiată de unitatea militară;
- xii. numărarea voturilor trebuie să aibă loc de preferință în secțiile de votare;
- xiii. numărarea trebuie să fie transparentă. Trebuie admisă prezența observatorilor, a reprezentanților partizanilor și adversarilor propunerii, precum și prezența mass-media. Aceste persoane trebuie să aibă acces și la procesele-verbale;
- xiv. comunicarea rezultatelor la nivelul superior trebuie să se facă în mod transparent;

- xv. autoritatea statală trebuie să sancționeze orice fraudă electorală.
- b. Libera exprimare a voinței electoratului implică și următoarele:
- i. faptul că executivul trebuie să organizeze un referendum prevăzut de sistemul legislativ și, deosebit de important, atunci când nu este vorba de o inițiativă a executivului;
 - ii. respectarea regulilor procedurale; în mod special, că scrutinul popular trebuie organizat în termenul prevăzut de lege;
 - iii. dreptul la constatarea exactă a rezultatului de către organul însărcinat cu organizarea referendumului, într-o manieră transparentă și prin publicare într-un jurnal oficial.

4. Votul secret

- a. Secretul votului reprezintă nu numai un drept, ci și o obligație pentru alegători, iar aceasta trebuie sancționată cu nulitatea buletinelor al căror conținut a fost divulgat.
- b. Votul trebuie să fie individual. Votul "de familie", ca și orice altă formă de control al votului unui alegător de către un alt alegător trebuie interzise.
- c. Lista persoanelor care au exercitat votul nu trebuie dată publicității.
- d. Violarea secretului votului trebuie sancționată.

II. **Condiții de implementare a acestor principii**

1. Respectarea drepturilor fundamentale

- a. Referendumurile democratice nu sunt posibile decât în condițiile respectării drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a libertății presei, a liberei circulații în interiorul țării, precum și a libertății de întrunire și de asociere în scopuri politice, inclusiv prin libertatea de înființare a partidelor politice⁷.
- b. Restrângerea acestor libertăți trebuie să aibă o bază legală, să fie în interesul public și să respecte principiul proporționalității.

2. Nivelul normativ și stabilitatea legislației în materie de referendum

- a. Cu excepția regulilor tehnice și de detaliu (care pot fi la nivel de reglementări - ale executivului), regulile în materie referendară trebuie să aibă cel puțin rang de lege.
- b. Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie să poată fi modificate cel puțin un an înainte de referendum, sau trebuie reglementate de Constituție ori la un nivel superior legii ordinare.
- c. Constituie reguli fundamentale în special regulile care privesc:
 - componența comisiilor electorale sau a altui organism însărcinat cu organizarea referendumului;

⁷ În mod special, demonstrațiile pe căi publice în favoarea sau în defavoarea unui text supus referendumului pot fi supuse autorizării; o atare autorizare poate fi refuzată doar pe motive de interes public precumpănitor, în conformitate cu regulile generale aplicabile manifestațiilor publice.

- dreptul de vot și listele electorale;
- validitatea în sens formal și material a textului supus referendumului⁸;
- efectele referendumului (sub rezerva regulilor de detaliu);
- participarea partizanilor și adversarilor propunerii la emisiunile mass-media publice.

3. Garanții procedurale

3.1. Organizarea referendumului de către un organ imparțial

- a. Un organ imparțial trebuie să aibă în competență organizarea referendumului.
- b. În lipsa unei tradiții de lungă durată referitor la imparțialitatea administrației publice în materie electorală, trebuie înființate comisii independente și imparțiale la toate nivelurile, de la nivel național la nivelul secțiilor de votare.
- c. Comisia centrală trebuie să aibă caracter permanent.
- d. Din componența Comisiei centrale trebuie să facă parte:
 - i. cel puțin un magistrat sau un alt jurist independent;
 - ii. reprezentanți ai partidelor parlamentare sau ai partidelor care au obținut cel puțin un procentaj la alegeri; aceste persoane trebuie să fie calificate în domeniul electoral.

Pot fi incluși:

 - iii. un reprezentant al Ministerului de Interne;
 - iv. reprezentanți ai minorităților naționale.
- e. Partidele politice sau partizanii și adversarii propunerii supuse la vot trebuie să fie în mod egal reprezentați în comisiile electorale sau trebuie să poată observa activitatea organului imparțial. Egalitatea între partidele politice poate fi înțeleasă într-un sens strict sau proporțional (a se vedea I.2.2.d.).
- f. Membrii comisiilor nu trebuie să poată fi revocați de către organul care i-a desemnat.
- g. Membrii comisiilor trebuie să li se asigure o pregătire standard.
- h. Este de dorit ca deciziile comisiilor să fie luate cu o majoritate calificată sau prin consens.

3.2. Observarea referendumului

- a. Atât observatorilor naționali, cât și celor internaționali trebuie să li se acorde posibilitate cât mai largă de a participa la observarea referendumului.
- b. Observarea nu trebuie să se limiteze la ziua votării, ci trebuie să includă campania pentru referendum, precum și, după caz, perioada de înregistrare a alegătorilor și perioada de strângere a semnăturilor. Ea trebuie să permită să se constate dacă s-au produs nereguli înainte de votare, în cursul votării și după aceea. În special, trebuie să fie posibilă în timpul numărării voturilor.

⁸ A se vedea pct. III.2 și III.3.

c. Observatorii trebuie să se poată deplasa oriunde se desfășoară operațiuni în legătură cu referendumul (de exemplu, la numărarea și verificarea voturilor). Locurile în care observatorii nu au drept de prezență, precum și motivele acestei interdicții trebuie prevăzute în mod expres de lege.

d. Observarea trebuie să vizeze respectarea obligației de neutralitate de către autoritățile publice.

3.3. Existența unui sistem de recurs efectiv

a. Instanța de soluționare a contestațiilor în materie de referendum va fi ori comisia electorală, ori o instanță judecătorească. În orice caz, trebuie să existe un recurs judiciar în ultimă instanță.

b. Procedura trebuie să fie simplă, lipsită de formalism [excesiv], în special cât privește admisibilitatea cererilor (contestațiilor).

c. Dispozițiile procedurale în materia contestațiilor și, în special, atribuțiile și responsabilitățile diferitelor organe trebuie să fie reglementate în mod clar prin lege, în scopul de a evita conflictele de competență (pozitive sau negative). Legea trebuie să prevadă în mod expres organul competent pentru fiecare situație.

d. Organul de soluționare a contestațiilor trebuie să aibă competență în domeniul care face obiectul acestor Linii directoare, îndeosebi privitor la:

- dreptul de vot și listele electorale;
- finalizarea inițiativelor populare și a cererilor de referendum provenind de la un segment al electoratului;
- validitatea în sens formal, respectiv material, a textelor supuse referendumului; controlul validității textelor trebuie să intervină la un moment anterior votării; legea internă stabilește dacă acest control este obligatoriu sau facultativ;
- respectarea libertății votului;
- rezultatul scrutinului.

e. Organul de soluționare a contestațiilor trebuie să aibă competența de a anula referendumul acolo unde neregulile au fost de natură să-i influențeze rezultatul. Anularea trebuie să se poată face în raport cu votul per ansamblu la referendum, ori doar cu rezultatele la nivel de secție de votare sau circumscripție electorală. În cazul anulării rezultatului global, trebuie convocat un nou referendum.

f. Orice alegător trebuie să aibă drept de a face contestație. Pentru formularea de către alegători a unei contestații împotriva rezultatului referendumului poate fi impus un cvorum rezonabil.

g. Termenele de introducere și de soluționare a cererilor trebuie să fie scurte.

h. Trebuie salvagardat dreptul contestatorului la o procedură în contradictoriu

i. Acolo unde organul de soluționare a contestațiilor este comisia electorală superioară, aceasta trebuie să aibă competența de a rectifica sau de a anula din oficiu hotărârile comisiilor electorale la nivel inferior.

3.4. Finanțare

- a. Regulile generale referitoare la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale trebuie să se aplice atât în privința finanțării din fonduri publice, cât și din resurse private.
- b. Trebuie interzisă utilizarea fondurilor publice de către autorități în scopuri de campanie⁹.

III. Reguli specifice

1. Preeminența dreptului

A recurge la un referendum implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu, cu deosebire a regulilor procedurale. În mod special, un referendum nu poate fi organizat dacă nu este prevăzut de Constituție sau de o lege conformă Constituției, de exemplu dacă textul supus referendumului ține de competența exclusivă a Parlamentului.

2. Validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului

Chestiunile care fac obiect al referendumului trebuie să respecte:

- unitatea de formă: o aceeași întrebare nu trebuie să combine o propunere de amendament redactată în termeni specifici cu o propunere formulată generic sau cu o chestiune de principiu;
- unitatea de conținut: exceptând revizuirea totală a unui text (Constituție, lege), trebuie să existe un raport intrinsec între diferitele părți ale fiecărei chestiuni supuse la vot, astfel încât să se garanteze libertatea de vot a alegătorului, care nu trebuie chemat să accepte sau să respingă în bloc dispoziții fără legătură între ele; revizuirea simultană a mai multor capitole dintr-un text este echivalentă cu o revizuire totală;
- unitatea ierarhică: este de dorit ca o aceeași întrebare să nu se refere concomitent la norme juridice de rang diferit în ierarhia normativă.

3. Validitatea în sens material a textelor supuse referendumului

Textele supuse referendumului trebuie să respecte ansamblul legislației de rang superior (principiul ierarhiei normative).

Ele nu trebuie să contravină dreptului internațional sau principiilor statutare ale Consiliului Europei (democrația, drepturile omului și preeminența dreptului – statul de drept).

Textele care contravin cerințelor menționate la pct. III.2 și III.3 nu pot fi supuse unui vot popular.

4. Reguli speciale aplicabile în cazul unui referendum organizat la cererea unui segment al electoratului și în baza inițiativelor populare (acolo unde acestea sunt prevăzute de Constituție)

- a. Orice titular al drepturilor politice are dreptul de a semna o inițiativă populară sau o cerere de referendum.

⁹ A se vedea *supra* pct. I.3.1.b.

- b. Termenele pentru strângerea semnăturilor (îndeosebi ziua în care începe să curgă termenul și ziua în care se împlinește termenul) trebuie prevăzute în mod clar, la fel ca și numărul de semnături care trebuie strânse.
- c. Orice persoană (indiferent dacă este sau nu este titular de drepturi politice) trebuie să aibă dreptul de a proceda la strângerea de semnături.
- d. În cazul în care strângerea de semnături pentru o inițiativă populară sau cerere de referendum efectuată de pe artere publice este supusă autorizării, o asemenea autorizație poate fi refuzată numai în cazurile expres prevăzute de lege, pe baza unui interes public precumpănitor și în conformitate cu principiul egalității.
- e. Remunerarea, din resurse private, a activității de strângere a semnăturilor pentru inițiative populare și cereri de referendum trebuie interzisă, de principiu. Dacă este totuși admisă, atunci trebuie reglementată atât în ceea ce privește suma totală alocată, cât și suma plătită fiecărei persoane.
- f. Toate semnăturile trebuie verificate. În scopul de a facilita această verificare, listele de semnături vor cuprinde de preferință alegătorii înscriși în aceeași localitate.
- g. Pentru a evita invalidarea totală a scrutinului, trebuie ca o autoritate competentă să poată rectifica, anterior votării, erorile de redactare sau care decurg din conținutul întrebării, ca de exemplu:
- i. caracterul obscur, deceptiv sau sugestiv al întrebării;
 - ii. încălcarea regulilor de validitate în sens formal sau material; în acest caz, se poate declara invalidarea parțială dacă restul textului este coerent; se poate avea în vedere împărțirea în subdiviziuni pentru a remedia lipsa unității de conținut.

5. Paralelismul de proceduri și norme care guvernează referendumul

- a. În cazul unui referendum decizional:
- i. Pentru o anumită perioadă, un text respins prin referendum nu va mai putea fi adoptat printr-o procedură non-referendară.
 - ii. Pe aceeași durată, o dispoziție aprobată prin referendum nu va putea fi revizuită printr-o altă cale.
 - iii. Acest principiu nu se aplică în cazul unui referendum asupra revizuirii parțiale a unui text, acolo unde referendumul precedent a vizat o revizuire totală.
 - iv. Revizuirea unei norme juridice de rang superior în sens contrar votului popular nu este inadmisibilă din punct de vedere juridic, însă trebuie evitată pe durata intervalului mai sus menționat.
 - v. În eventualitatea respingerii unui text adoptat de Parlament și supus votului popular la cererea unui segment din electorat, un nou text similar nu trebuie supus la vot decât dacă se solicită un referendum.
- b. Acolo unde textul a fost adoptat prin referendum organizat la cererea unui segment din electorat, trebuie să existe posibilitatea organizării unui nou referendum cu privire la aceeași problemă, la cererea unui segment din electorat, la expirarea, după caz, a unui interval de timp rezonabil.

c. Acolo unde textul a fost adoptat prin referendum la cererea altei autorități publice decât Parlamentul, trebuie să existe posibilitatea revizuirii sale fie pe cale parlamentară, fie prin referendum, la cererea Parlamentului sau a unui segment din electorat, la expirarea, după caz, a aceleiași perioade de timp.

d. Se recomandă ca prevederile constituționale privind referendumul să fie supuse unui referendum obligatoriu sau unui referendum organizat la cererea unui segment din electorat.

6. Avizul Parlamentului

Atunci când se supune la vot un text la cererea unui segment din electorat sau a unei autorități publice, alta decât Parlamentul, acesta [Parlamentul] trebuie să își poată da avizul consultativ asupra textului în cauză. În cazul inițiativelor populare, poate avea dreptul de a opune o contra-propunere față de textul propus, care să fie supusă concomitent votului popular. Trebuie să fie fixat un termen înăuntrul căruia Parlamentul să își dea avizul consultativ; dacă acest termen nu este respectat, textul va fi supus la vot fără avizul Parlamentului.

7. Cvorum

Nu se recomandă următoarele:

a. un cvorum (prag, procentaj minimal) de participare, întrucât îi asimilează pe cei care se abțin cu partizanii votului negativ;

b. un cvorum de aprobare (acceptarea de către un procentaj minimal din numărul alegătorilor înscriși), întrucât riscă să creeze o situație politică dificilă în cazul când proiectul este adoptat cu o majoritate simplă, inferioară însă cvorumului (pragului) necesar.

8. Efectele referendumului

a. Efectele referendumului, decizional sau consultativ, trebuie să fie precizate expres în Constituție sau prin lege.

b. Este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă are însă caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară.