



Strasbourg, 27 ianuarie 2025

CDL-PI(2025)001

Or. Engl.

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

RAPORT URGENT

**PRIVIND ANULAREA REZULTATELOR ALEGERILOR DE
CĂTRE INSTANȚELE CONSTITUȚIONALE**

**Emis la 27 ianuarie 2025 în conformitate cu articolul 14a
din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei de la**

Veneția, pe baza observațiilor

**Dna Marta CARTABIA (membră, Italia)
DI Christoph GRABENWARTER (membru, Austria) DI
Eirik HOLMØYVIK (membru, Norvegia)
DI Oliver KASK (membru supleant, Estonia)
Dna Inga MILAŠIŪTĖ (supleantă, Lituania) Dna
Angelika NUSSBERGER (membră, Germania)**

Tabla de conținut

I.	Introducere	3
II.	Contextul și domeniul de aplicare al raportului.....	3
III.	Analiza	5
A.	Standarde internaționale și europene și principii de bază care reglementează anularea rezultatelor alegerilor	5
B.	Competența Curții Constituționale și aspecte procedurale	7
1.	Competența Curții Constituționale.....	7
2.	Întrebări procedurale	7
a.	Inițierea procedurii, decizia <i>din oficiu</i>	7
b.	Caracterul echitabil al procedurii.....	9
c.	Termene-limită	10
C.	Condiții de fond pentru anularea rezultatelor alegerilor.....	11
1.	Condiție fundamentală: Influența asupra rezultatului alegerilor	11
a.	Principiul de bază.....	11
b.	Nivelul și sarcina probei, orientări pentru evaluare	11
2.	Tipuri de nereguli în timpul ciclului electoral	13
a.	Principiul de bază.....	13
b.	Provocări privind demonstrarea influenței asupra rezultatelor alegerilor	14
c.	Noi provocări reprezentate de campaniile online și de dezinformare	14
D.	Domeniul de aplicare și consecințele deciziilor de anulare	17
IV.	Concluzii	17

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 13 decembrie 2024, dl Theodoros Rousopoulos, președintele Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, a solicitat un raport urgent al Comisiei de la Veneția cu privire la următoarea chestiune:

În ce condiții și în baza căror standarde juridice poate o curte constituțională să invalideze alegerile, pornind de la cazul recent din România?

2. Întrebarea se referă la Decizia nr. 32 a Curții Constituționale a României din 6 decembrie 2024 prin care a fost anulat primul tur al alegerilor prezidențiale din 24 noiembrie 2024.

3. dna Marta Cartabia, dl Christoph Grabenwarter, dl Eirik Holmøyvik, dl Oliver Kask, dna Inga Milașiutė și dna Angelika Nussberger au acționat ca raportori pentru acest raport urgent.

4. Prezentul raport de urgență a fost redactat pe baza observațiilor raportorilor. Acesta a fost emis în conformitate cu protocolul Comisiei de la Veneția privind elaborarea avizelor de urgență [CDL-AD(2018)019] la 27 ianuarie 2025 și va fi prezentat Comisiei de la Veneția pentru aprobare în cadrul celei de-a 142-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2025).

II. Contextul și domeniul de aplicare al raportului

5. Alegerile prezidențiale au avut loc în România la 24 noiembrie 2024. Un al doilea tur urma să aibă loc la 8 decembrie 2024, deoarece niciun candidat nu a obținut majoritatea absolută în primul tur. La 27 noiembrie, doi candidați au înaintat Curții Constituționale a României cereri de anulare a rezultatelor primului tur al alegerilor, invocând încălcări ale reglementărilor privind finanțarea campaniei electorale și înșelarea alegătorilor de către alți candidați. La 28 noiembrie, Curtea Constituțională a hotărât că trebuie renumărate toate buletinele de vot exprimate în primul tur, iar la 2 decembrie a confirmat rezultatele primului tur și a menținut organizarea turului doi la 8 decembrie. Cu toate acestea, la 6 decembrie, instanța a anulat rezultatele alegerilor, ca urmare a declasificării și aducerii la cunoștința publicului, la 4 decembrie 2024, a informațiilor furnizate de agențiile de informații ale României. Instanța a declarat că aceste informații au evidențiat manipularea alegătorilor și denaturarea șanselor egale pentru concurenții electorali, prin utilizarea netransparentă a tehnologiilor digitale și a inteligenței artificiale (AI) în campania electorală, cu încălcarea legislației electorale, precum și prin finanțarea campaniei electorale din surse nedeclarate, inclusiv online. Instanța a hotărât că procesul electoral ar trebui reluat în întregime, iar președintele în exercițiu ar trebui să își exercite mandatul până la depunerea jurământului de către noul președinte ales.

6. Nu este de competența Comisiei de la Veneția să analizeze faptele cauzei sau examinarea deciziei Curții Constituționale a României. Întrebarea adresată Comisiei de la Veneția de către Adunarea Parlamentară este de natură generală și se referă la o analiză a dreptului constituțional general comparat și a standardelor europene și internaționale. Aceasta este baza pe care Comisia de la Veneția va răspunde la această solicitare.

7. În același timp, trebuie avut în vedere faptul că anularea primului tur al alegerilor prezidențiale din România de către Curtea Constituțională a României, chiar dacă nu este prima decizie judecătorească de anulare a alegerilor prezidențiale în Europa¹, este specială din mai multe puncte de vedere. În primul rând, decizia

¹ De exemplu, Curtea Constituțională a Austriei a anulat rezultatele turului doi al alegerilor prezidențiale din mai 2016 între Alexander Van der Bellen și Norbert Hofer. Curtea constatat că principiul alegerilor libere a fost încălcat, în special prin transmiterea de informații prealabile de către autoritățile electorale unor reprezentanți selectați ai mass-media, și că au existat nereguli în numărarea voturilor prin corespondență, deși nu au existat dovezi de fraudă intenționată. În decembrie 2016 au avut loc alegeri repetate, câștigate de Van der Bellen. În Bulgaria, Curtea Constituțională a admis cinci cauze, toate contestând legalitatea alegerilor parlamentare anticipate din 27 octombrie 2024, care au stabilit componența celei de-a 51-a Adunări Naționale. În timpul Revoluției portocalii, Curtea Supremă din Ucraina a anulat rezultatele turului doi al alegerilor prezidențiale din 2004, în care Viktor Ianukovici a fost declarat

Curtea Constituțională s-a sesizat *din oficiu* în baza unei dispoziții de competență extinsă, potrivit căreia "Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii de alegere a Președintelui României și confirmă rezultatele votării."² În al doilea rând, decizia se bazează pe interferența prin intermediul rețelelor de socializare și pe utilizarea disfuncțională a tehnologiilor digitale și a IA în favoarea unuia dintre candidați. Astfel, deficiența nu este direct legată de procesul electoral în sine, ci mai degrabă de faza pregătitoare a alegerilor și de influența netransparentă asupra alegătorilor. În al treilea rând, deși decizia se întemeiază pe o încălcare a dispozițiilor legilor electorale, în special a legilor privind finanțarea și, prin urmare, pe lipsa de corectitudine a alegerilor, se pare că Curtea a identificat, de asemenea, un atac la adresa suveranității statului român ca urmare a influenței externe asupra procesului electoral³.

8. Chemată să analizeze în ce condiții și conform căror standarde o curte constituțională poate invalida alegerile, Comisia de la Veneția va analiza, prin urmare, și cele trei elemente subliniate mai sus: dreptul de a invalida alegerile *din oficiu*; utilizarea tehnologiilor digitale și a inteligenței artificiale în campaniile electorale; și influența externă a unui alt stat.

9. O altă trăsătură specifică a cazului românesc este faptul că decizia Curții Constituționale din 6 decembrie 2024 a fost o revizuire a propriei decizii din 2 decembrie 2024 prin care aceasta confirmase validitatea generală a alegerilor. Această nouă decizie a Curții Constituționale a fost justificată pe baza unor informații noi, și anume divulgarea și publicarea de către serviciile de securitate a unor informații clasificate anterior. Cu toate acestea, acest lanț de evenimente (și anume circumstanțele particulare care au condus la această revizuire a deciziei sale anterioare de către Curtea Constituțională) nu face obiectul raportului Comisiei de la Veneția. Doar baza probatorie pentru astfel de decizii este relevantă în scopul prezentului raport.

10. În prezentul raport, termenii "invalidarea alegerilor", "anularea alegerilor" și "rezultatelor alegerilor" sunt utilizați ca sinonime. Invalidarea alegerilor este înțeleasă prin trimitere la Codul de bune practici în materie electorală, care prevede: "*Organul de recurs trebuie să aibă autoritatea de a anula alegerile în cazul în care este posibil ca neregularitățile să fi afectat rezultatul. Trebuie să fie posibilă anularea întregului scrutin sau doar a rezultatelor pentru o circumscripție sau o secție de votare. În caz de anulare, trebuie convocate noi alegeri în zona în cauză.*"⁴ Prezentul raport se va concentra asupra anulării alegerilor în acest sens restrâns și nu va elabora asupra rezultatelor alegerilor de către instanțele constituționale și nici asupra altor sarcini legate de supravegherea alegerilor.

11. În cele din urmă, deși întrebarea adresată Comisiei de la Veneția de către Adunarea Parlamentară se concentrează asupra instanțelor constituționale, ar trebui remarcat, dintr-o perspectivă comparativă, că menținerea condițiilor echitabile și a legalității procedurii și a garanțiilor pentru anularea rezultatelor alegerilor nu este o sarcină exclusivă a instanțelor constituționale. Există o mare varietate de sisteme de soluționare a litigiilor electorale în sistemele electorale ale statelor membre ale Consiliului Europei. Nu toate țările care au o instanță constituțională conferă acestui organism competența de a se pronunța cu privire la validitatea alegerilor⁽⁵⁾. Indiferent dacă ultimul cuvânt cu privire la validitatea alegerilor revine unei instanțe constituționale sau unei alte

câștigătorului. Curtea a găsit dovezi de fraudă generalizată și manipulare electorală. S-a ordonat un nou tur de scrutin, în urma căruia Viktor Lușchenko a câștigat președinția.

² Articolul 146 litera (f) din Constituția României. Există, de asemenea, o normă mai concretă în Legea privind alegerea președintelui României care, cu toate acestea, nu a fost menționată în hotărârea Curții Constituționale, nici măcar *e contrario*: Articolul 52 din această lege reglementează în detaliu anularea alegerilor prezidențiale la cererea concurenților electorali.

³ Deși decizia nu menționează în mod explicit o astfel de influență externă, ea se bazează pe informații provenite de la agențiile de informații ale României, inclusiv de la Serviciul de Informații Externe, și include o referire la suveranitatea României. Conform rapoartelor media, rapoartele declășificate ale serviciilor de informații au dezvăluit interferențe străine semnificative în campania electorală, a se vedea, de exemplu, [Romania's cancelled presidential election and why it matters-BBC](#); [The Second Round that Wasn't - Verfassungsblog](#).

⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.e.

⁵ De exemplu, articolele 101 și 129 din Constituția Poloniei prevăd că Curtea Supremă, și nu Tribunalul Constituțional, se pronunță cu privire la validitatea alegerilor parlamentare și prezidențiale. A se vedea prezentarea generală de la punctele 44 și următoarele din Raportul Comisiei de la Veneția privind soluționarea litigiilor electorale, [CDL-AD\(2020\)025](#), și Răspunsurile la chestionarul pentru raportul respectiv, [CDL-EL\(2009\)019](#).

Organismul judiciar nu ar trebui să fie decisiv pentru condițiile și garanțiile aferente deciziei respective. În țările în care nu există o curte constituțională, aceleași condiții și garanții ar trebui să se aplice organismului public, care, în principiu, ar trebui să fie un organism judiciar⁶, investit cu competența finală de a anula rezultatele alegerilor.

III. Analiză

12. Prezenta analiză constă într-o scurtă trecere în revistă a celor mai relevante standarde internaționale și europene și a unor principii de bază care reglementează anularea rezultatelor alegerilor, precum și a următoarelor capitole mai specifice: competența instanței constituționale și aspectele procedurale; condițiile substanțiale pentru anularea rezultatelor alegerilor; și domeniul de aplicare și consecințele deciziilor de anulare.

A. Standardele internaționale și europene și principiile de bază care reglementează anularea rezultatelor alegerilor

13. Comisia de la Veneția a dezvoltat patrimoniul electoral european timp de peste două decenii, în special printr-un Cod de bune practici în materie electorală⁷, documentul de referință al Consiliului Europei în domeniu, precum și o serie de rapoarte⁸. Cele mai relevante în contextul actual sunt Raportul din 2009 privind anularea rezultatelor alegerilor⁹ și Raportul din 2020 privind soluționarea litigiilor electorale¹⁰.

14. Standardele internaționale și jurisprudența sunt enumerate, printre altele, în Raportul Comisiei de la Veneția privind soluționarea litigiilor electorale.¹¹ Cele mai relevante norme în contextul actual sunt următoarele:

- Normele generale ale dreptului internațional privind dreptul la alegeri libere, și anume articolul 21 alineatul (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului a Organizației Națiunilor Unite, articolul 25 litera (b) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) și - la nivel european - articolul 3 din Primul Protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). În ceea ce privește interpretarea PIDCP, Observația generală nr. 25 prevede că "[p]entru ca alegătorii să aibă încredere în securitatea votului și în numărarea voturilor, ar trebui să existe un control independent al procesului de vot și de numărare a voturilor, precum și acces la o revizuire judiciară sau la o altă procedură echivalentă."¹² Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) nu a aplicat articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO alegerilor prezidențiale.¹³ Această constatare nu împiedică, totuși, Comisia de la Veneția să ia în considerare jurisprudența Curții cu privire la articolul 3 din Protocolul nr. 1, în măsura în care aceasta este relevantă pentru înțelegerea "dreptului de a organiza alegeri libere".

⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.a.: "În orice caz, trebuie să fie posibilă o cale de atac finală la o instanță". A se vedea, de asemenea, CEDO, *Mugemangango c. Belgiei* [GC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, para. 94 *et seq.*

⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală. A se vedea, de asemenea, declarațiile interpretative conexe ale Comisiei de la Veneția, *inter alia*, [CDL-AD\(2024\)044](#), Declarația interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială.

⁸ A se vedea următoarea pagină web: [Principalele documente de referință ale Comisiei de la Veneția](#), punctul III.

⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor; se vedea, de asemenea, răspunsurile la chestionarul pentru raportul respectiv, [CDL-EL\(2009\)019](#).

¹⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale; a se vedea, de asemenea, datele colectate pentru raportul respectiv, [CDL-REF\(2019\)010](#).

¹¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, punctele 20 și următoarele.

¹² Observația generală nr. 25 adoptată de Comitetul ONU pentru drepturile omului (instituit prin articolul 28 din PIDCP).

¹³ A se vedea, de exemplu, CEDO, *Anchugov și Gladkov c. Rusiei*, nr. 11157/04 și 15162/05, 4 iulie 2013, punctele 55-56. În conformitate cu [Ghidul privind articolul 3 din Protocolul nr. 1](#), o aplicare a articolului 3 nu poate fi teoretic exclusă "în măsura în care șeful de stat ales a primit competența de a iniția și de a adopta legislația sau se bucură de competențe extinse de a controla adoptarea legislației sau de competența de a cenzura principalele autorități care stabilesc legislația". Cu toate acestea, o astfel de interpretare nu face parte din jurisprudența Curții (a se vedea [Ghidul privind articolul 3 din Protocolul nr. 1](#), par. 6).

- Codul de bune practici în materie electorală include principiile sufragiului universal, egal, liber, secret și direct, precum și condițiile de punere în aplicare a acestor principii, inclusiv un sistem eficient de recurs; acesta prevede, în special, că "organismul de recurs trebuie să aibă autoritatea de a anula alegerile în cazul în care neregulile ar fi putut afecta rezultatul. Trebuie să fie posibilă anularea întregului scrutin sau doar a rezultatelor pentru o circumscripție sau o secție de votare. În caz de anulare, trebuie convocate noi alegeri în zona în cauză."¹⁴
- Punctul 5.10 din Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990 este, de asemenea, relevant pentru soluționarea litigiilor electorale, deoarece acesta prevede dreptul oricărei persoane de a "dispune de o cale de atac eficientă împotriva deciziilor administrative, astfel încât să garanteze respectarea drepturilor fundamentale și să asigure integritatea juridică"¹⁵.

15. Deși legile electorale sunt foarte diferite - și influențate de culturile (politice) naționale - și nu există o abordare comună a unor măsuri atât de radicale precum anularea rezultatelor alegerilor, pot fi identificate unele abordări și principii comune.

16. În conformitate cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO, alegerile sunt procese ample și complexe, care implică numeroși actori, precum și alegători, menite să producă un rezultat electoral care va "asigura libera exprimare a opiniei poporului". Anularea *ex-post* a unei alegeri de către o curte constituțională sau de către un alt organism judiciar care decide în ultimă instanță este, prin urmare, un semnificativ în viața unui stat democratic. Anularea înseamnă efectiv că judecătorul anulează exprimarea opiniei poporului pe baza faptului că alegerile au fost contrare normelor. Prin urmare, puterea discreționară a judecătorului de a anula alegerile ar trebui să fie ghidată și limitată de condițiile prevăzute de lege. Rolul judecătorului este de a decide dacă condițiile legale pentru anulare sunt îndeplinite în fiecare caz în parte.

17. Comisia de la Venetia a observat anterior că legislația electorală a majorității statelor membre ale Consiliului Europei nu conține, de obicei, detalii cu privire la competența decizională a organismelor competente de soluționare a litigiilor electorale și că lasă o mare libertate judecătorului care examinează chestiuni electorale de a stabili dacă neregulile sunt de așa natură încât să necesite anularea alegerilor.¹⁶ Din acest motiv, Comisia de la Venetia a făcut o recomandare generală - care rămâne valabilă - de îmbunătățire a legislației privind anularea rezultatelor alegerilor.¹⁷ Este demn de remarcat faptul că CEDO și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la legislația electorală care oferă organismelor de soluționare a litigiilor electorale o marjă de apreciere (prea) largă.¹⁸

18. De regulă, alegătorii trebuie să aibă încredere că votul lor este final. Anularea unei părți a alegerilor sau a alegerilor în ansamblu este justificată numai în circumstanțe foarte excepționale (principiul *ultima ratio*).¹⁹ Astfel, Comisia de la Venetia a stabilit deja că "anularea rezultatelor alegerilor din cauza unor abateri minore care nu au afectat rezultatul ar putea face procesul electoral mai vulnerabil sau ar duce la neîncredere în căile de atac judiciare sau ar duce la un interes mai scăzut pentru ciclurile de alegeri repetate și, eventual, la o participare mai scăzută."²⁰

19. Pe de altă parte, întrucât fraudă sau alte nereguli - chiar și pe scară largă - nu pot fi niciodată excluse, posibilitatea invalidării parțiale sau totale a rezultatelor alegerilor trebuie să fie prevăzută într-o formă sau alta. Acest lucru este evident și în urma unei analize comparative a legislațiilor electorale²¹. Codul de

¹⁴ Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.e.

¹⁵ Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE, 29 iunie 1990.

¹⁶ A se vedea Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 130-132, și Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor, par. 10.

¹⁷ Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 139.

¹⁸ A se vedea CEDO, *Mugemangango c. Belgiei* [GC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, punctele 109-114.

¹⁹ Cf. Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 128.

²⁰ Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 127.

²¹ A se vedea explicația Comisiei de la Venetia din Raportul privind soluționarea litigiilor electorale, [CDL-AD\(2020\)025](#), alin. 129 (citatele sunt omise): "Transparența sistemelor de soluționare a litigiilor electorale oferă reclamantilor și alegătorilor garanția că abaterile electorale au fost corectate și servește ca un potențial factor de descurajare a viitoarelor abateri. O țară în care legea electorală permite un nivel de toleranță pentru fraudă, bazat pe un anumit procent

Bunele practici în materie electorală necesită un sistem eficient de recurs și prevede, în special, că "organismul de recurs trebuie să aibă autoritatea de a anula alegerile în cazul în care neregulile ar fi putut afecta rezultatul"²².

20. Aceste principii se aplică *mutatis mutandis* alegerilor la toate nivelurile diferite, cum ar fi regionale și naționale, printre care alegerile parlamentare și prezidențiale.

B. Competența Curții Constituționale și aspecte procedurale

1. Competența Curții Constituționale

21. Comisia de la Veneția a remarcat anterior că ar fi adecvat ca deciziile de anulare să fie luate de cel mai înalt organism electoral - inclusiv de autoritatea electorală centrală a țării - și că aceste decizii ar trebui să poată fi revizuite de cel mai înalt organism judiciar, de curtea constituțională sau de o instanță electorală specializată, în cazul în care există un astfel de organism judiciar.²³ Atribuirea dreptului de anulare a alegerilor curții constituționale este, prin urmare, în conformitate cu standardele europene și internaționale - deși nu este impusă de acestea - și cu legislația din multe state.²⁴ Nu este necesar ca curtea constituțională să fie doar ultima instanță și să acționeze ca un organism de apel. Există, de asemenea, cazuri de țări care permit contestațiile electorale legate de rezultatele alegerilor numai în fața instanței constituționale care acționează ca primă instanță - și, în același timp, ca instanță finală.

22. Competența Curții Constituționale de a anula alegerile poate fi reglementată fie în Constituție sau într-un cod electoral aplicabil tuturor alegerilor, fie într-o lege electorală care reglementează doar anumite tipuri de alegeri (de exemplu, alegerile prezidențiale), fie în legea privind Curtea Constituțională. Ea poate fi reglementată explicit sau implicit; poate fi reglementată în detaliu sau cu clauze deschise.

23. Dintr-o perspectivă comparativă, se pot observa două abordări diferite: în unele țări, Curtea Constituțională exercită o funcție generală de control asupra alegerilor²⁵ care poate fi interpretată și ca având competența de a anula rezultatele alegerilor. În alte țări, există reglementări mai specifice privind soluționarea litigiilor care definesc în mod explicit domeniul de aplicare al sancțiunilor (inclusiv anularea alegerilor)²⁶. În cadrul ambelor abordări, în general, instanța nu acționează *din oficiu*, ci mai degrabă la cererea sau solicitarea unor grupuri de alegători, grupuri politice, candidați sau alte organe de stat.

2. Întrebări procedurale

a. Inițierea procedurii, decizie *din oficiu*

24. Standardele privind drepturile omului proclamă dreptul de a iniția o procedură de control al rezultatelor alegerilor în cazul unor acuzații valide privind deficiențe ale procedurii. Observația generală nr. 25 la PIDCP prevede că rezultatele alegerilor, inclusiv procesul de numărare a voturilor, ar trebui să poată fi atacate.

de voturi neregulamentare sau atunci când alocarea locurilor are loc înainte ca rezultatele alegerilor repetate să fie făcute publice nu respectă standardele internaționale."

²² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.e.

²³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 44. A se vedea, de asemenea, publicația ODIHR "[2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#)".

²⁴ Conform constatărilor Comisiei de la Veneția din Raportul 2020 privind soluționarea litigiilor electorale, [CDL-AD\(2020\)025](#), par. 45, în 31 din cele 59 de state membre care au transmis informații relevante, Curtea Constituțională, cel mai înalt organ judiciar sau o instanță electorală specializată a fost organul competent să revizuiască rezultatele alegerilor.

²⁵ A se vedea, de exemplu, Albania (articolul 131 din Constituție: "verificarea alegerilor"); Algeria (articolul 191 din Constituție: "proclame les résultats définitifs de toutes ces opérations."); Bulgaria (art. 145 din Constituție: "[Curtea Constituțională] se pronunță asupra oricăror litigii privind legitimitatea alegerii președintelui ..."); Croația (articolul 87 din Legea constituțională privind Curtea Constituțională: "controlează constituționalitatea și legalitatea alegerilor").

²⁶ A se vedea, de exemplu, Armenia (art. 76 alin. 13 din Legea constituțională privind Curtea Constituțională care definește deciziile posibile, printre altele anularea alegerilor).

25. În conformitate cu Codul de bune practici în materie electorală²⁷, toți candidații și toți alegătorii înregistrați în circumscripția vizată de presupusele nereguli trebuie să aibă dreptul de a face apel. Un cворum rezonabil poate fi impus pentru apelurile formulate de alegători cu privire la rezultatele alegerilor. O astfel de restricție a fost, de asemenea, acceptată de CEDO, care a declarat că dreptul alegătorilor individuali de a contesta rezultatele alegerilor "poate face obiectul unor limitări rezonabile în ordinea juridică internă"²⁸ Comisia de la Veneția și BIDDIO au declarat anterior că atât rezultatele preliminare, cât și cele finale ar trebui să poată fi contestate și că ar trebui să fie clar din lege dacă se aplică un mecanism de invalidare general sau restrâns, în funcție de îndeplinirea unor condiții speciale în ceea ce privește aspectele probatorii și admisibilitatea plângerilor și a contestațiilor²⁹.

26. Standardele internaționale nu impun și nici nu interzic în principiu deciziile *ex officio* ale instanțelor constituționale. Cercetările comparative arată că, atunci când instanțele constituționale au datoria de a supraveghea alegerile, o astfel de datorie nu implică, în majoritatea cazurilor, competența de a acționa *din oficiu*. După cum au afirmat anterior Comisia de la Veneția și ODIHR, "legea electorală ar trebui să precizeze dacă entitățile investite cu puterea de a invalida rezultatele alegerilor pot acționa fără a li se prezenta o plângere oficială."³⁰ Comisia de la Veneția a menționat în Raportul său din 2009 privind anularea rezultatelor alegerilor că, în majoritatea țărilor, organismele judiciare sunt implicate în certificarea sau anularea rezultatelor electorale numai pe baza plângerilor sau a apelurilor.³¹ În cazurile în care legislația națională stabilește o obligație generală de control sau o funcție generală de garanție a Curții Constituționale în ceea ce privește alegerile, s-ar putea argumenta că o astfel de dispoziție ar fi ineficientă dacă Curtea Constituțională nu ar putea iniția proceduri atunci când ia cunoștință de fraude sau abuzuri majore în procesul electoral. Cu toate acestea, este posibil ca acest argument să fie contrazis de realitatea practică conform căreia candidații, partidele sau grupurile de alegători care sunt nemulțumiți de un rezultat electoral ar trebui să depună plângeri în cazul în care există dovezi relevante de fraudă sau alte abateri sau abuzuri relevante. În plus, o competență extinsă *din oficiu* a Curții Constituționale ar putea pune sub semnul întrebării valoarea termenelor (de cele mai multe ori destul de scurte și stricte) pentru depunerea plângerilor, în cazul în care instanța care examinează alegerile ar fi liberă să acționeze *din oficiu* după expirarea termenului.

27. De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că instanțele, inclusiv instanțele constituționale, sunt caracterizate prin reactivitate, nu prin stabilirea agendei; puterea lor este limitată de faptul că nu pot alege cazurile. Această ipoteză ar fi răsturnată dacă curților constituționale li s-ar acorda dreptul de a acționa *din oficiu* și de a anula alegerile din proprie inițiativă - aceasta ar fi o putere enormă pentru care ar fi rezonabil să se ceară un temei juridic clar. În opinia Comisiei de la Veneția, competența instanțelor constituționale de a invalida alegerile *din oficiu* - dacă există - ar trebui să fie limitată la circumstanțe excepționale și clar reglementată, pentru a păstra încrederea alegătorilor în legitimitatea alegerilor. Acest caracter excepțional al invalidării se aplică și atunci când instanța constituțională are mandatul constituțional de a valida alegerile *din oficiu*, ceea ce implică în mod logic dreptul de a le invalida.

²⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.f.

²⁸ CEDO, *Uspaskich v. Lituania*, nr. 14737/08, 20 decembrie 2016, par. 93. A se vedea, de asemenea, CEDO, *Gahramanli și alții c. Azerbaidjan*, nr. 36503/11, 8 octombrie 2015, par. 69; CEDO, *Davydov și alții c. Rusiei*, nr. 75947/11, 30 mai 2017, par. 335: "Curtea confirmă că dreptul alegătorilor individuali de a contesta rezultatele votării poate fi supus unor limitări rezonabile în ordinea juridică internă. Cu toate acestea, atunci când neregularități grave în procesul de numărare și tabulare a voturilor pot conduce la o denaturare gravă a intențiilor alegătorilor, astfel de plângeri ar trebui să facă obiectul unei examinări efective de către autoritățile naționale. Neasigurarea examinării efective a unor astfel de plângeri ar constitui o încălcare a dreptului persoanelor la alegeri libere, garantat în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, în aspectele sale active și pasive."

²⁹ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 126. A se vedea, de asemenea, publicația ODIHR "[2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#)".

³⁰ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 126. A se vedea, de asemenea, publicația ODIHR "[2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#)".

³¹ [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor, par. 36. Curtea Constituțională din Austria și Curtea Constituțională Federală din Germania, de exemplu, acționează numai la cerere în materie electorală, ca și în alte tipuri de proceduri.

b. Caracterul echitabil al procedurii

28. În conformitate cu jurisprudența CEDO, procesul decizional privind contestarea rezultatelor alegerilor trebuie să fie însoțit de garanții adecvate și suficiente care să asigure, în special, evitarea oricărui arbitrar.³² Procedura în domeniul contestațiilor electorale trebuie să fie echitabilă și obiectivă și să garanteze o decizie suficient de motivată; reclamantul trebuie să aibă posibilitatea de a-și expune punctul de vedere și de a prezenta orice argumente pe care le consideră relevante pentru apărarea intereselor lor prin intermediul unei proceduri scrise sau, după caz, în cadrul unei audieri publice; din motivarea publică a organului decizional competent trebuie să rezulte că argumentele reclamantilor au făcut obiectul unei evaluări adecvate și au primit un răspuns corespunzător³³.

29. În aceeași ordine de idei, Comisia de la Veneția a afirmat că, indiferent de organismul care decide cu privire la validitatea rezultatelor alegerilor, legea trebuie să garanteze garanții procedurale, cum ar fi imparțialitatea, norme precise care să limiteze puterea discreționară a autorității, garanțiile unei decizii echitabile, obiective și motivate, pentru a preveni deciziile arbitrare și pentru a fi în conformitate cu CEDO.³⁴

30. În plus, în memoriul său *amicus curiae* privind cauza *Mugemangango c. Belgiei* în Marea Cameră a CEDO, Comisia de la Veneția a concluzionat următoarele în legătură cu drepturile procedurale în litigiile electorale:³⁵

"47. În ceea ce privește drepturile procedurale, trebuie protejat dreptul solicitanților la o audiere care să implice ambele părți. Mai precis, trebuie să fie garantate următoarele drepturi:

"a. Dreptul de a prezenta probe în sprijinul plângerii [recursului în primă instanță] după depunerea acesteia;

b. Dreptul la o audiere corectă, publică și transparentă cu privire la plângere;

c. dreptul de a ataca decizia privind plângerea la o instanță de judecată."

48. Audierea trebuie să fie publică, deoarece transparența procedurilor de soluționare a litigiilor electorale este foarte importantă pentru asigurarea încrederii în procesul electoral. Deciziile trebuie să fie bine motivate și făcute publice.

49. Cerințele procedurale menționate mai sus sunt similare cu cele de la articolul 6 din CEDO, dar trebuie să se țină seama de contextul specific al alegerilor. De exemplu, trebuie găsit un echilibru între durata și domeniul de aplicare al audierilor și necesitatea de a soluționa rapid litigiile electorale."

31. În opinia Comisiei de la Veneția, astfel de cerințe procedurale se aplică și *deciziilor din oficiu* care conduc la anularea rezultatului alegerilor. O problemă specială privind anularea rezultatului alegerilor este că aceasta va afecta întotdeauna alți candidați și, în unele cazuri, toți candidații. Deși jurisprudența CEDO și standardele Comisiei de la Veneția menționate mai sus permit o anumită flexibilitate pentru adaptarea garanțiilor procedurale generale la contextul electoral și la cerințele situației, trebuie o formă de audiere sau consultare a părților afectate, pentru a le permite să își prezinte opiniile și dovezile. În orice caz, deciziile *din oficiu* ar trebui să ia în considerare cererile depuse de părțile interesate din domeniul electoral, precum și plângerile și recursurile oficiale; iar persoanele cărora - din cauza anulării rezultatelor alegerilor - li se refuză mandatul, precum și partidele politice care fac parte aceste persoane, ar trebui să aibă

³² A se vedea, de exemplu, CEDO, *Mugemangango c. Belgiei* [GC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, para. 70.

³³ CEDO, *Guðmundur Gunnarsson și Magnús Davíð Norðdahl c. Islandei*, nr. 24159/22 și 25751/22, 16 aprilie 2024, par. 98 et seq.

³⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 45.

³⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)021](#), Memoriu Amicus curiae pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Mugemangango/Belgia* privind garanțiile procedurale pe care un stat trebuie să le asigure în cadrul procedurilor de contestare a rezultatului unei alegeri sau a distribuirii mandatelor, par. 47-49 (note de subsol omise).

dreptul de a prezenta probe și argumentele lor. Instanța ar trebui să fie obligată să își asume acest rol pentru a se asigura că candidații și părțile interesate din domeniul electoral, cum ar fi organismele de gestionare a alegerilor, se prezintă în calitate de părți și prezintă observații.

32. Având în vedere caracterul destul de vag și general al legislației unui număr de state membre privind competența decizională a Curții Constituționale (sau a altui organism competent să anuleze rezultatele alegerilor), garanțiile procedurale capătă o importanță deosebită. Cu cât este mai mare marja de apreciere a judecătorului care examinează chestiunile electorale în luarea deciziilor privind consecințele neregulilor, în special în ceea ce privește consecința deosebit de gravă a anulării, cu atât mai importantă va fi existența unor garanții procedurale solide.

c. Termene-limită

33. Codul de bune practici în materie electorală include principiul conform căruia termenele pentru depunerea și soluționarea contestațiilor în materie electorală trebuie să fie scurte³⁶. În mod similar, procedura de invalidare a rezultatelor alegerilor trebuie să fie rapidă și oportună, permițând organismului nou ales să își preia funcția cât mai curând posibil. Verificarea rezultatelor alegerilor după o procedură îndelungată ar restrânge dreptul de a candida în alegeri într-un mod disproporționat. Este esențial ca instituțiile competente să dispună de resurse suficiente pentru desfășurarea rapidă a procedurilor.

34. Acestea fiind spuse, ar trebui să se acorde suficient timp pentru a colecta probe și a asculta argumentele părților interesate din domeniul electoral. În cazul în care neregulile se referă la aspecte complexe, de exemplu în legătură campania electorală sau finanțarea campaniei, aceste termene pot fi mai lungi.

35. În această privință, trebuie remarcat, de asemenea, că decizia de anulare a rezultatelor alegerilor ar trebui luată în ultimă instanță. Orice încălcare a regulilor electorale ar trebui să poată fi contestată imediat ce are loc. În special, problemele legate de înregistrarea alegătorilor, înregistrarea candidaților sau accesul la campanie ar trebui să fie rezolvate, iar astfel de plângeri ar trebui să fie soluționate înainte de începerea votării. Dacă este posibil, plângerile cu privire la deficiențele proceselor din ziua alegerilor, referitoare la procedurile din ziua alegerilor sau la numărarea voturilor, ar trebui soluționate înainte de verificarea finală a rezultatelor alegerilor.

36. Nu există standarde internaționale clare care să stabilească dacă rezultatele alegerilor pot fi anulate după expirarea termenelor oficiale pentru depunerea plângerilor și a recursurilor și după verificarea rezultatelor. În cazul în care ies la iveală dovezi de manipulare a alegerilor după finalizarea procesului (și după ce organismul ales și-a început activitatea), ar putea exista motive pentru revizuirea deciziei de validare a rezultatelor alegerilor și organizarea unui nou scrutin. În timp ce litigiile soluționate de o instanță de ultimă instanță nu pot fi deschise fără argumente convingătoare³⁷, guvernanta democratică nu este posibilă dacă alegerile sunt manipulate. Legislația ar trebui să permită instanțelor constituționale sau altor organisme responsabile cu validarea alegerilor să decidă dacă să revizuiască deciziile de verificare a rezultatelor alegerilor pe baza unor dovezi care nu sunt disponibile în timp util, inclusiv, de exemplu, dovezi colectate de observatori electorali cetățeni, a căror evaluare finală are loc adesea după încheierea procesului juridic și verificarea rezultatelor alegerilor³⁸.

37. Unele ordine juridice permit anularea rezultatelor alegerilor după ce candidatul a preluat funcția, în timp ce altele nu permit acest lucru³⁹. Posibilitatea de a anula rezultatele alegerilor după ce candidatul ales a

³⁶ Trei până la cinci zile pentru fiecare în primă instanță. A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.g.

³⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de verificare privind statul de drept, II.B.8.: "Autoritatea de lucru judecat presupune că, atunci când o cale de atac a fost soluționată definitiv, nu sunt posibile alte căi de atac. Hotărârile definitive trebuie respectate, cu excepția cazului în care există motive întemeiate pentru revizuirea lor."

³⁸ De exemplu, în Norvegia, articolul 16-11 alineatul (2) din Legea electorală din 2023 autorizează Comitetul Electoral Național (un organism judiciar specializat în materie de contestații electorale) să ia în considerare impactul combinat al tuturor deciziilor sale privind contestațiile electorale, precum și faptele relevante care nu au făcut obiectul unei căi de atac, atunci când decide cu privire la validitatea alegerilor.

³⁹ A se vedea analiza comparativă a Comisiei de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor,

punctele 70-75.

intrat în funcție poate fi limitată la cele mai grave încălcări ale procedurii electorale. Exemple de cazuri în care o astfel de anulare ar putea fi permisă ar putea include comportamentul infracțional prin procedurile electorale în perioada preelectorală sau în ziua alegerilor sau în cursul numărării voturilor⁴⁰. În opinia Comisiei de la Veneția, legislația ar trebui să reglementeze în mod clar astfel de cazuri și să le limiteze la cazuri excepționale.

C. Condiții de fond pentru anularea rezultatelor alegerilor

38. Întrebarea principală în cadrul unei proceduri de invalidare a alegerilor este în ce condiții ar trebui permisă o astfel de invalidare. Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă integritatea alegerilor a fost afectată în mod ireparabil, adică dacă este afectată în așa fel încât să nu poată fi restabilită. Consecința ar trebui să fie atunci că singurul remediu este repetarea alegerilor (chiar dacă aceasta nu este niciodată o "repetare" reală, deoarece va avea loc întotdeauna în circumstanțe modificate).

1. Condiție fundamentală: Influența asupra rezultatului alegerilor

a. Principiul de bază

39. Criteriul central pentru anularea alegerilor, recunoscut de standardele internaționale și, în primul rând, de Codul de bune practici în materie electorală, este întrebarea dacă neregulile ar fi putut afecta rezultatul votului: "Organismul de recurs trebuie să aibă autoritatea de a anula alegerile în cazul în care este posibil ca neregularitățile să fi afectat rezultatul. Trebuie să fie posibilă anularea întregului scrutin sau doar a rezultatelor pentru o circumscripție sau o secție de votare. În caz de anulare, trebuie convocate noi alegeri în zona în cauză." ⁴¹ În aceeași ordine de idei, fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului și CEDO au statuat că neregulile din procesul electoral interferează cu libera exprimare a opiniei poporului numai dacă neregulile au condus la un prejudiciu real asupra rezultatului alegerilor și denaturează rezultatele alegerilor.⁴²

b. Nivelul și sarcina probei, orientări pentru evaluare

40. Acest principiu de bază ridică mai multe întrebări: cum se poate stabili că neregulile au putut afecta rezultatul alegerilor, care este nivelul necesar și sarcina probei? Care este pragul pentru a concluziona că există "un prejudiciu real asupra rezultatului alegerilor" care justifică invalidarea acestora? Nici standardele internaționale, nici practicile naționale nu oferă răspunsuri comune și precise la aceste întrebări, dar furnizează unele elemente care trebuie luate în considerare.

41. În raportul său privind soluționarea litigiilor electorale, Comisia de la Veneția a afirmat că "având în vedere efectele extreme ale anulării rezultatelor alegerilor, o astfel de decizie ar trebui să se concretizeze numai în circumstanțe extraordinare, atunci când se stabilesc în mod clar dovezi de ilegalitate, necinste, nedreptate, rea-credință sau alte abateri și când acest comportament necorespunzător a denaturat rezultatele alegerilor."⁴³ Această afirmație sugerează două cerințe: 1) decizia trebuie să se bazeze pe fapte clar stabilite care dovedesc nereguli semnificative; și 2) aceste nereguli trebuie să fi denaturat rezultatele alegerilor. Al doilea element trebuie interpretat în lumina textului menționat anterior din Codul de bune practici în materie electorală ("în cazul în care neregulile *putut* afecta rezultatul") și ținând seama în mod corespunzător de tipurile de nereguli (a se vedea secțiunea 2. de mai jos); acesta

⁴⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 55; [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor, punctele 70-71.

⁴¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.e.

⁴² A se vedea Comisia Europeană a Drepturilor Omului, *I.Z. v. Grecia* [plen], nr. 18997/91, 28 februarie 1994; CEDO, *Babenko v. Ucraina*, nr. 43476/98, 4 mai 1999. În schimb, dacă neregulile sunt minore sau doar de natură formală, anularea rezultatului alegerilor poate încălca dreptul la alegeri libere prevăzut la articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO, a se vedea CEDO, *Riza și alții c. Bulgaria*, nr. 48555/10 și 48377/10, 13 octombrie 2015, punctele 174-176.

⁴³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 128.

nu va fi întotdeauna posibil, și nici nu este necesar, să se stabilească cu certitudine un efect real asupra rezultatului alegerilor.

42. În acest sens, jurisprudența CEDO arată că este suficient, dar și necesar să se demonstreze în mod convingător că rezultatele alegerilor ar fi putut fi diferite în absența neregulilor⁴⁴. Atunci când se analizează legislația statelor membre ale Comisiei de la Veneția privind nivelul de probă, se pot observa unele nuanțe. Unele state membre par să solicite probabilitatea, în sensul că judecătorul care examinează chestiuni electorale trebuie să stabilească - pe baza probelor - că este mai probabil decât nu că neregulile au afectat rezultatul alegerilor.⁴⁵ Alte state utilizează o formulare mai deschisă, care permite anularea în cazul în care este posibil ca neregulile să fi afectat rezultatul.⁴⁶ În opinia Comisiei de la Veneția, în orice caz, pragul pentru anularea unui scrutin ar trebui să fie ridicat și aceasta ar trebui să fie posibilă numai dacă neregulile ridică îndoieli reale și obiective cu privire la veridicitatea rezultatului alegerilor. Cu toate acestea, solicitarea de dovezi că rezultatele alegerilor au fost afectate ar constitui un obstacol prea înalt.

43. În ceea ce privește sarcina probei, conform regulii generale, aceasta revine reclamantului în cazul unei contestații privind rezultatele alegerilor. Aceasta include faptele relevante (încălcarea legii) și - într-o anumită măsură - și impactul potențial asupra rezultatului alegerilor. Cu toate acestea, situația este diferită în cazul unei proceduri inițiate *din oficiu* de o instanță (constituțională). Într-un astfel de caz, instanța va trebui să arate în decizia sa motivată pe ce probe se bazează decizia sa și de ce este convinsă că neregulile ar fi putut avea un impact asupra rezultatului.

44. O altă întrebare, strâns legată de considerațiile de mai sus, este cât de semnificativă trebuie să fie fiecare neregulă individuală pentru ca rezultatul alegerilor să justifice anularea sa. În acest sens, trebuie remarcat faptul că, de multe ori, invalidarea rezultatelor alegerilor poate fi întemeiată nu doar pe o singură încălcare a legii, ci pe mai multe nereguli de mai mică amploare care, în ansamblu, conduc la concluzia că alegerile nu reflectă corect voința alegătorilor. În astfel de cazuri, decizia de invalidare nu ar trebui să fie strict legată de o plângere concretă; diferitele nereguli trebuie să fie evaluate în mod cuprinzător. În cele din urmă, contează impactul asupra rezultatelor și nu atât gravitatea neregulii în sine.

45. Unele state membre reglementează în mod explicit pragul într-o anumită măsură și solicită un efect "substanțial" sau "semnificativ" al neregulilor asupra rezultatului alegerilor⁴⁷. Curtea Constituțională Federală a Germaniei a dezvoltat în acest context "principiul interferenței minime", conform căruia un întreg scrutin poate fi declarat nul numai în cazul în care erorile electorale au o asemenea greutate încât menținerea alocării mandatelor în Parlament pare intolerabilă (a se vedea, de asemenea, secțiunea D. de mai jos).⁴⁸ După cum s-a menționat mai sus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului solicită posibilitatea unui prejudiciu real în ceea ce privește rezultatul alegerilor, iar Codul de bune practici în materie electorală solicită, pe cât posibil, o limitare a sferei teritoriale a invalidării.⁴⁹ Consecințele invalidării rezultatelor alegerilor trebuie să fie mai puțin dăunătoare decât acceptarea rezultatelor alegerilor în ciuda

⁴⁴ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, *I.Z. v. Grecia* [plen], nr. 18997/91, 28 februarie 1994; CEDO, *Babenko v. Ucraina*, nr. 43476/98, 4 mai 1999.

⁴⁵ De exemplu, Norvegia și România.

⁴⁶ De exemplu, Estonia, Mexic, Coreea de Sud, Serbia. Curtea Constituțională Federală a Germaniei a dezvoltat în această privință cerința conform căreia "potrivit experienței generale de viață, o posibilitate concretă și nu complet îndepărtată" este ca neregula constatată să fi avut un efect asupra atribuirii mandatelor (Curtea Constituțională Federală a Germaniei, Hotărârea din 19 decembrie 2023, Principiul director nr. 3). În mod similar, Curtea Constituțională din Austria solicită doar ca neregula să *fi putut influența* rezultatul alegerilor; potrivit sale constante, acest criteriu trebuie considerat îndeplinit de îndată ce a fost încălcată orice dispoziție a regulilor electorale care intenționează să excludă posibilitatea manipulării și a abuzului în cadrul procedurilor electorale, fără a fi necesară nicio dovadă a unui incident specific de manipulare - care a schimbat efectiv rezultatul alegerilor (Hotărâri selectate ale Curții Constituționale nr. 20.071/2016, par. 495f, 500).

⁴⁷ De exemplu, Estonia, Coreea de Sud, Serbia.

⁴⁸ Curtea Constituțională Federală a Germaniei, Hotărârea din 19 decembrie 2023, Principiul director nr. 4.

⁴⁹ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Ghidul II.3.3.e.: "Trebuie să fie posibilă anularea întregului scrutin sau doar a rezultatelor pentru o circumscripție sau o secție de votare."

deficiențe. În opinia Comisiei de la Veneția, în ceea ce privește domeniul de aplicare al anulării într-un anumit caz, această evaluare ar putea, de asemenea, să necesite luarea în considerare a interesului statului și a păstrării suveranității statului - care se exprimă în alegeri libere fără interferențe străine - în ceea ce privește incertitudinea inerentă cu privire la consecințele neregulilor (de exemplu, în cazul unui atac hibrid din exterior).

2. Tipuri de nereguli în timpul ciclului electoral

a. Principiul de bază

46. Alegerile pot fi falsificate sau denaturate în multe moduri. Comisia de la Veneția a remarcat deja că "în principiu, orice încălcare a legislației electorale afectează exercitarea drepturilor, libertăților și intereselor electorale ale actorilor electorali, direct sau indirect, sau poate afecta rezultatul alegerilor."⁵⁰ În timp ce toate încălcările normelor electorale pot duce, în principiu, la anularea rezultatului alegerilor, unele state definesc în legislația lor - cu tehnici legislative diferite - neregulile care pot duce efectiv la invalidarea alegerilor. O posibilitate este întocmirea unei liste, care poate fi fie exhaustivă, fie exemplară. Listele exhaustive prezintă riscul de a exclude posibilitatea de a reacționa la noi forme de intruziune în procesul electoral, cu excepția cazului în care motivele de anulare enumerate sunt formulate destul de general; listele exemplare, pe de altă parte, oferă o anumită orientare, dar nu fac neapărat procesul de control mai previzibil decât clauzele deschise⁵¹. Unele state se referă exclusiv la încălcarea legilor electorale, altele includ și încălcarea altor legi. Indiferent de tehnica utilizată, instanța constituțională va avea întotdeauna o marjă de manevră pentru a evalua gravitatea neregulii și cauzalitatea neregulii pentru rezultatul alegerilor. În raportul său din 2009 privind anularea rezultatelor alegerilor, Comisia de la Veneția, pe baza răspunsurilor la chestionar, a întocmit o listă de motive pentru anularea rezultatelor alegerilor în practica statelor membre⁵².

47. Deși anularea rezultatelor alegerilor trebuie, în principiu, să se bazeze pe încălcarea legii, trebuie avut în vedere faptul că instanțele constituționale pot avea competența de a evalua constituționalitatea legislației electorale atunci când se ocupă de litigiile electorale. În consecință, instanțele constituționale pot avea, de asemenea, competența de a invalida alegerile după ce au constatat că legislația nu garantează dreptul la alegeri libere, astfel cum prevăd CEDO și Constituția națională, inclusiv în cazul în care legea nu reglementează aspecte importante ale campaniei electorale și elementele principale ale alegerilor.

48. Deși există multe țări în care activitățile candidaților sau ale partidelor politice nu sunt singura cauză posibilă pentru anulare, într-o serie de țări activitățile altor persoane (în special) nu pot avea un astfel de efect⁵³. Comisia de la Veneția a declarat deja că, în general, motivele pentru depunerea plângerilor și a recursurilor nu ar trebui să se limiteze la încălcarea drepturilor, libertăților și intereselor electorale ca urmare a deciziilor și acțiunilor statului; acestea ar trebui să includă, de asemenea, inacțiunile și aplicarea inadecvată a legii de către părțile interesate din domeniul electoral public și privat⁵⁴.

⁵⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 52.

⁵¹ Conform analizei Comisiei de la Veneția, într-o serie de țări, legile electorale utilizează clauze mai degrabă generale privind cazurile de anulare. A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 130.

⁵² A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)054](#), Report on the cancellation of election results, para. 79: nerespectarea cerințelor privind prezența la vot; erori în înregistrarea alegătorilor sau în desemnarea candidaților; încălcări ale reglementărilor privind campania electorală (inclusiv reglementările privind finanțarea campaniei); încălcări ale legislației aplicabile procesului de votare; încălcări în ceea ce privește numărarea sau raportarea voturilor; încălcări în ceea ce privește alocarea mandatelor.

⁵³ A se vedea analiza comparativă a Comisiei de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor, punctele 17-21.

⁵⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 57.

49. Comisia de la Veneția consideră că "influența externă" - care nu provine de la actorii electorali - poate fi, de asemenea, relevantă în acest context⁵⁵. Acest lucru se aplică influenței organizațiilor neguvernamentale, a mass-mediei - în special a mass-mediei sociale -, în special a celor sponsorizate și finanțate din străinătate, și a actorilor străini statali și nestatali: Influența externă, inclusiv din străinătate, poate avea aceleași efecte (sau chiar mai puternice) ca influența internă (din partea funcționarilor de stat sau a politice). Prin urmare, interferența cu procesul electoral de către terți care acționează din exterior nu este mai puțin dăunătoare și poate avea aceleași consecințe (sau chiar mai grave) ca o încălcare a normelor electorale de către candidați, partide politice și funcționari de stat.

b. Provocări privind dovedirea influenței asupra rezultatelor alegerilor

50. Tipurile de nereguli și apariția lor în diferite etape ale ciclului electoral pot ridica probleme diferite în ceea ce privește dovada influenței asupra rezultatului alegerilor. În cazul anumitor nereguli din timpul procesului de votare și de numărare a voturilor, este adesea posibil să se determine impactul probabil asupra rezultatului alegerilor din circumscripțiile afectate dacă se cunoaște numărul de voturi afectate sau prin compararea rezultatului alegerilor în alte secții de votare și circumscripții comparabile fără astfel de nereguli. Exemple de nereguli în cazul cărora impactul probabil asupra rezultatului alegerilor poate fi determinat în mod obiectiv includ votarea sau numărarea dublă, buletinele sau voturile pierdute, lipsa buletinelor de vot pentru un anumit partid sau candidat, buletinele de vot invalide și invalidarea incorectă a voturilor.

51. Poate fi mai dificil să se stabilească în mod obiectiv impactul asupra rezultatului alegerilor al altor tipuri de nereguli, legate de obicei de părțile ciclului electoral legate de înregistrare și de campanie⁵⁶. Cu toate acestea, și încălcarea acestor norme poate afecta substanțial rezultatul alegerilor. Privarea candidaților⁵⁷ și/sau a unor grupuri mari de alegători de dreptul de a participa la alegeri interferează cu principiul sufragiului universal și poate avea în mod evident un impact direct asupra rezultatului alegerilor. Normele de campanie electorală referitoare la conduită, transparență și finanțare, precum și la accesul la mass-media, vizează asigurarea egalității de șanse și a libertății alegătorilor de a-și forma o opinie. Încălcările grave ale acestor norme pot înclina terenul de joc în favoarea anumitor candidați și/sau pot avea un impact profund asupra opiniei alegătorilor. În cazul în care judecătorul care examinează chestiunile electorale nu are competența de a oferi un remediu eficient pentru încălcarea acestor norme, care, în cazuri extreme, poate necesita anularea alegerilor, normele vor pierde eficacitatea. Comisia de la Veneția subliniază importanța deosebită a unei metodologii și a unei motivări transparente din partea judecătorului în ceea ce privește dovezile unor astfel de nereguli și impactul acestora asupra rezultatelor, deoarece consecințele acestora asupra numărului de voturi nu pot fi cuantificate cu ușurință.

c. Noi provocări reprezentate de campaniile online și de dezinformare

52. În comparație cu mijloacele tradiționale de informare în masă și cu presa scrisă, rețelele de socializare circulă liber peste granițe, iar în majoritatea țărilor, rețelele de socializare și campaniile online nu sunt reglementate în contextul alegerilor în aceeași măsură în care sunt reglementate mijloacele tradiționale de informare în masă și campaniile tradiționale. Cu toate acestea, caracterul liberal al rețelelor sociale nu înseamnă că acestea nu pot fi reglementate și aplicate la nivel național în contextul alegerilor. Importanța crescândă a campaniilor online - inclusiv prin utilizarea inteligenței artificiale, care are potențialul de a amplifica efectul dezinformării și manipulării opiniei publice - ridică noi provocări în ceea ce privește 1) propaganda de campanie, dezinformarea și conținutul mesajelor de campanie; și 2) normele privind finanțarea și transparența campaniilor, inclusiv

⁵⁵ Acest lucru a fost recunoscut, de exemplu, în Constituția Maltei: Articolul 56 menționează în mod explicit "influența străină" ca un motiv posibil de anulare a alegerilor de către Curtea Constituțională, în cazul în care se poate presupune în mod rezonabil că aceasta a afectat rezultatul alegerilor.

⁵⁶ A se vedea, de exemplu, decizia [MEX-2022-3-013](#) a Înaltei Camere a Tribunalului Electoral din Mexic, care a stabilit standarde ridicate de probă și a concluzionat că singurele nereguli care au fost *pe deplin demonstrate* (legate de participarea a doi funcționari publici la evenimente de campanie) nu au fost generalizate, repetate sau sistematice și, prin urmare, nu au fost decisive pentru rezultatul alegerilor și nu au încălcat în mod decisiv principiile electorale de certitudine, legalitate, imparțialitate și echitate a alegerilor. Acesta a subliniat că anularea alegerilor trebuie să fie ultima resursă utilizată de autoritățile electorale, deoarece implică lăsarea fără efect a voinței alegătorilor, și ar trebui să fie determinată numai atunci când încălcările grave, generalizate și sistematice prevăzute de lege sunt pe deplin și obiectiv acreditate.

⁵⁷ Acestea fiind spuse, problema excluderii unui alegător sau a unui candidat ar trebui, în mod normal, să fie soluționată înainte de alegeri.

restricții privind contribuțiile din surse anonime și străine, precum și privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Din punct de vedere juridic, este important să se facă distincția între aceste două aspecte.

53. În ceea ce privește, în primul rând, propaganda de campanie, trebuie remarcat faptul că campaniile electorale sunt, în esență, campanii de informare ale candidaților menite să convingă alegătorii. Declarațiile politice făcute de candidați în contextul unei alegeri pot fi adesea considerate de adversarii lor drept dezinformare sau informații false. Indiferent de formă și de suport, declarațiile politice în contextul campaniei electorale sunt, de obicei, judecate de valoare sau declarații care intră sub incidența libertății de exprimare a candidatului, cu excepția cazului în care depășesc limitele permise, de exemplu sub forma discursului instigator la ură împotriva adversarilor politici⁵⁸. Având în vedere jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la interferența judiciară în ceea ce privește mesajele electorale⁵⁹, în prezent este greu de înțeles cum forma și conținutul mesajelor electorale ale candidaților ar putea constitui o încălcare a legislației electorale care ar putea duce la anularea alegerilor.

54. În mod ideal, statele ar trebui să reglementeze consecințele tulburărilor informaționale, ale atacurilor cibernetice și ale altor amenințări digitale la adresa integrității electorale. Un exemplu este Norvegia. În urma unui amendament constituțional din 2022, o majoritate de două treimi din parlamentul norvegian poate ordona organizarea de noi alegeri în cazul în care un eveniment extraordinar, care include atacuri cibernetice și campanii de dezinformare, a împiedicat o parte semnificativă a electoratului să voteze⁶⁰. Se poate lua în considerare atribuirea unor competențe similare curților constituționale, pe baza unor clare, pentru a face față urgențelor electorale.

55. În acest sens, se atrage atenția asupra recente declarații interpretative a Codului de bune practici în materie electorală în ceea ce privește tehnologiile digitale și inteligența artificială, în care Comisia de la Venetia a subliniat 1) că libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie include dreptul de a avea acces la toate tipurile de informații care să le permită să fie corect informați înainte de a lua o decizie (care poate fi afectată de tulburările de informare online);⁶¹ și 2) că egalitatea de șanse se aplică și utilizării tehnologiilor digitale și a inteligenței artificiale în campania electorală, inclusiv funcțiilor și serviciilor intermediarilor de internet.⁶² Codul de bune practici în materie electorală precizează în mod clar că candidaților și/sau partidelor trebuie să li se acorde un acces corect și echitabil la mass-media online, asigurând reprezentarea fără discriminare.⁶³ În conformitate cu declarația interpretativă, ar trebui adoptate, de asemenea, dispoziții legale pentru a se asigura un acces minim la mass-media online private și la funcțiile și serviciile furnizate de intermediarii de internet, precum și la instrumentele digitale și la tehnologiile de inteligență artificială pentru gestionarea campaniilor lor.⁶⁴ În plus, ar trebui să se echiteze în ceea ce privește difuzarea conținutului și accesul: Ar trebui puse în aplicare reglementări pentru a garanta că algoritmi de inteligență artificială ai intermediarilor de internet nu favorizează anumite partide sau candidați în detrimentul altora, menținând un echilibru în

⁵⁸ A se vedea, de exemplu, CEDO, *Sanchez c. Franței*, nr. 45581/15, 15 mai 2023.

⁵⁹ A se vedea CEDO, *Kwiecien v. Polonia*, nr. 51744/99, 9 ianuarie 2007; CEDO, *Kita v. Polonia*, nr. 57659/00, 8 iulie 2008; CEDO, *Brzeziński v. Polonia*, nr. 47542/07, 25 iulie 2019.

⁶⁰ Articolul 54 secțiunea 5 din Constituția Norvegiei: "În cazul în care s-a întâmplat ceva extraordinar care a împiedicat o parte semnificativă a electoratului să voteze, Stortingul în exercițiu, cu voturile a două treimi din membri, poate decide organizarea unei noi alegeri pentru Storting. Decizia de a organiza o nouă alegere poate fi luată numai în măsura în care este necesar pentru a se asigura că electoratul are posibilitatea de a vota. Membrii aleși ai Stortingului vor rămâne în funcție până la aprobarea definitivă a noii alegeri."

⁶¹ Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2024\)044](#), Declarația interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială, punctele 5 și 35 și *următoarele*.

⁶² Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2024\)044](#), Declarația interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială, punctul 9.9. Cu toate acestea, atunci când se asigură egalitatea de șanse online, ar trebui să se țină seama în mod corespunzător de diferențele semnificative în ceea ce privește influența dintre media tradiționale (audiovizuale) și media noi (online). A se vedea CEDO, *Animal Defenders Intl v. UK*, nr. 48876/08, 22 aprilie 2013), paragr. 119: Curtea a observat că informațiile care provin de pe internet și din social media nu au aceeași sincronizare sau același impact ca informațiile difuzate, având în vedere funcția continuă a radioului și a televiziunii ca surse familiare de divertisment în intimitatea căminului și din cauza alegerilor inerente utilizării internetului și a social media.

⁶³ Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, punctele 18 și 19.

⁶⁴ Comisia de la Venetia, [CDL-AD\(2024\)044](#), Declarația interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială, punctul 44. 44.

vizibilitatea conținutului electoral; și, *printre altele*, ar trebui să se impună audituri independente și continue ale algoritmilor de inteligență artificială utilizați în campaniile electorale⁶⁵.

56. În al doilea rând, deși campania online bazată pe platformele de socializare poate fi nouă ca formă și impact, în opinia Comisiei de la Veneția, utilizarea acesteia ar trebui să facă în continuare obiectul normelor generale privind finanțarea și transparența campaniei. Rolul judecătorului care examinează chestiuni electorale este de a decide dacă campania online a unui candidat - și primirea de sprijin pentru campanie de la terți, fie că este online sau nu - a încălcat aceste norme și, în ceea ce privește consecințele unei astfel de încălcări, dacă încălcarea este atât de semnificativă încât ar fi putut influența rezultatul alegerilor.

57. O provocare în ceea ce privește mediile sociale, în care conținutul este generat de utilizatori, este modul de atribuire a sprijinului online pentru un candidat la campania candidatului respectiv. Simplul fapt că un candidat are succes în campania online și că utilizarea platformelor social media poate amplifica mesajul candidatului dincolo de ceea ce era posibil cu presa scrisă și audiovizuală nu înseamnă că candidatul a încălcat normele privind cheltuielile de campanie și transparența și a obținut astfel un avantaj neloial. Rolul judecătorului este să analizeze dacă au fost încălcate normele în ceea ce privește primirea de sprijin pentru campanie din partea unor terți, fie că este online sau nu.

58. În acest sens, se atrage din nou atenția asupra Declarației interpretative a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială⁶⁶, în care Comisia de la Veneția solicită statelor să reglementeze, *printre altele*, că publicitatea electorală online trebuie să fie întotdeauna identificată ca atare și trebuie să fie transparentă în ceea ce privește identitatea sponsorului său și tehnica de difuzare utilizată; că finanțarea activităților online trebuie să fie transparentă, cu limite potențiale privind cheltuielile partidelor politice pentru publicitatea digitală; și că platformele de socializare trebuie să dezvăluie în mod constant date privind publicitatea politică și sponsorii acesteia. În conformitate cu declarația interpretativă, interzicerea anumitor forme de publicitate politică plătită pe rețelele de socializare în timpul perioadelor electorale poate fi o opțiune, în special atunci când sunt utilizate tehnici automatizate de difuzare în masă sau de micro-țintă bazate pe inteligența artificială⁶⁷, iar opțiunea de a interzice partidelor politice și candidaților să își desfășoare campania în mod anonim ar putea fi, de asemenea, justificată. În plus, Comisia de la Veneția a declarat anterior că terții ar trebui să aibă libertatea de a strânge fonduri și de a-și exprima opiniile cu privire la chestiuni politice ca mijloc de liberă exprimare, iar activitatea acestora nu ar trebui să fie interzisă necondiționat; în același timp, anumite forme de reglementare, cu obligații și restricții comparabile celor care se aplică partidelor și candidaților partidelor, ar trebui extinse la terții care sunt implicați în campanie, pentru a asigura transparența și responsabilitatea⁶⁸.

59. După cum s-a menționat mai sus în capitolul privind aspectele procedurale, garanțiile procedurale pentru litigiile electorale capătă o importanță deosebită atunci când este vorba de deciziile privind anularea rezultatelor alegerilor. Legea trebuie să garanteze garanții precum imparțialitatea, norme precise pentru a limita puterea discreționară a autorității, garanții privind o decizie echitabilă, obiectivă și motivată, pentru a preveni deciziile arbitrare și pentru a fi în conformitate cu CEDO. Dovedirea încălcărilor legii prin campanii online și prin social media este deosebit de dificilă. Deciziile bine motivate și transparente cu privire la astfel de chestiuni sunt cruciale. În opinia Comisiei de la Veneția, astfel de decizii ar trebui să indice cu precizie încălcările și dovezile și nu trebuie să se bazeze exclusiv pe informații clasificate (care pot fi utilizate doar ca informații contextuale), deoarece acest lucru nu ar garanta transparența și verificabilitatea necesare.

⁶⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)044](#), Declarația interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială, punctul 45. 45.

⁶⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)044](#), Declarația interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală privind tehnologiile digitale și inteligența artificială, punctul 11. 11.

⁶⁷ A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)037](#), Study - Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes, para. 68.

⁶⁸ A se vedea Comisia de la Veneția și BIDD, Joint Guidelines on Political Party Regulation, [CDL-AD\(2020\)032](#), par. 256.

D. Domeniul de aplicare și consecințele deciziilor de anulare

60. Codul de bune practici în materie electorală prevede că "trebuie să fie posibilă anularea întregului scrutin sau doar a rezultatelor pentru o circumscripție sau o secție de votare. În caz de anulare, trebuie convocate noi alegeri în zona în cauză."⁶⁹ În principiu, anularea alegerilor ar trebui limitată la unitățile electorale afectate de nereguli.⁷⁰ Aceasta înseamnă că, în cazul în care neregulile care au afectat rezultatul alegerilor în una sau mai multe circumscripții electorale se limitează la anumite secții de votare, numai alegerile din aceste secții de votare pot fi anulate și pot face obiectul unor noi alegeri, cu excepția cazului în care repetarea alegerilor în aceste secții de votare nu ar garanta un rezultat electoral echitabil din cauza unui posibil vot tactic.⁷¹ În schimb, în cazul în care neregulile au afectat rezultatul alegerilor în toate secțiile de votare și circumscripțiile electorale, atunci întregul scrutin trebuie anulat.

61. Dacă rezultatele alegerilor sunt invalidate, este necesar să existe o soluție provizorie pentru de timp până la următoarele alegeri: fie foștii deținători de funcții vor rămâne în funcție, fie vor fi înlocuiți de alții; această din urmă soluție este posibilă numai dacă există o dispoziție constituțională clară care reglementează această chestiune. În orice caz, perioada interimară ar trebui să fie cât mai scurtă posibil, dar ar trebui să lase suficient timp pentru organizarea de noi alegeri.

62. După identificarea neregulii care a dus la anularea alegerilor, este important să ne asigurăm că problema este rezolvată și nu se repetă la noile alegeri.

63. O altă întrebare este dacă un candidat care a manipulat alegerile este exclus de la noile alegeri. Conform concluziilor Comisiei de la Veneția din 2009, acest lucru nu s-a întâmplat în majoritatea statelor membre⁷². Acestea fiind spuse, condamnarea penală a candidaților poate duce la neeligibilitatea acestora⁷³.

IV. Concluzie

64. Comisia de la Veneția a fost solicitată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei să pregătească un raport urgent privind următoarea chestiune:

În ce condiții și în baza căror standarde juridice poate o curte constituțională să invalideze alegerile, pornind de la cazul recent din România?

⁶⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare II.3.3.e.

⁷⁰ Pentru o analiză comparativă a legislației statelor privind mecanismele de invalidare - generală sau parțială -, a se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)025](#), Raport privind soluționarea litigiilor electorale, par. 130, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor, punctele 22-27. În Germania, principiul interferenței minime a fost aplicat de Curtea Constituțională Federală în hotărârea sa 4/23 din 19.12.2023. În Norvegia, un astfel de principiu este codificat în Legea electorală din 2023 §§ 16-11 (3) și 16-12 (6): "Alegerile pot fi declarate nule numai în municipalitățile în care există o probabilitate preponderentă ca circumstanțele ilegale menționate prima secțiune să fi influențat alocarea voturilor către diferitele liste".

⁷¹ A se vedea, de exemplu, problemele care au apărut în timpul alegerilor prezidențiale din 2016 din Austria din cauza publicării de informații prealabile cu privire la anumite unități electorale; în primul tur (care nu a făcut obiectul deciziei Curții), a existat o cursă strânsă între candidații nr. 2 și 3 (crucială pentru calificarea în turul al doilea), iar susținătorii candidatului nr. 2 au desfășurat o campanie pe social media pentru a nu vota pentru nr. 3 după sosirea primelor rezultate în districtele rurale (unde cabinele de vot s-au închis deja la prânz). Cf. Hotărâri selectate ale Curții Constituționale nr. 20.071/2016, secțiunea 2.7.2 (par. 517-532).

⁷² A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)054](#), Raport privind anularea rezultatelor alegerilor, par. 28: "În majoritatea țărilor (Albania, Armenia, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Finlanda, Grecia, Letonia, Lituania, Portugalia, Federația Rusă, Serbia, Slovacia, Suedia, Elveția, Turcia, "Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei"), anularea rezultatelor alegerilor din cauza încălcării legii de către un candidat în timpul alegerilor nu duce la restricționarea dreptului candidatului de a fi ales în alegeri repetate. În unele dintre aceste țări, de exemplu în Turcia, nu are loc o nouă procedură de desemnare a candidaților. În Suedia, este o cutumă ca candidatul care a cauzat anularea rezultatelor alegerilor să nu mai fie propus de partidele politice drept candidat."

⁷³ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Linia directoare I.1.1.d.; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Raport privind excluderea infractorilor din Parlament.

65. Întrebarea se referă la Decizia nr. 32 a Curții Constituționale a României din 6 decembrie 2024 prin care a fost anulat primul tur al alegerilor prezidențiale din 24 noiembrie 2024.

66. Nu este de competența Comisiei de la Veneția să analizeze faptele cauzei sau examinarea deciziei Curții Constituționale a României. Întrebarea adresată Comisiei de la Veneția de către Adunarea Parlamentară este de natură generală și se referă la o analiză a dreptului constituțional general comparat și a standardelor europene și internaționale.

67. Ca punct de plecare, Comisia de la Veneția subliniază că alegerile sunt menite să producă un rezultat electoral care să "asigure libera exprimare a opiniei poporului", în conformitate cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Având în vedere consecințele grave ale anulării *ex-post* a unei alegeri, puterea de apreciere a judecătorului care examinează chestiuni electorale ar trebui să fie ghidată și limitată de condițiile prevăzute de lege. În acest sens, se atrage atenția asupra unei recomandări generale anterioare a Comisiei de la Veneția - care rămâne valabilă - de îmbunătățire a legislației privind anularea rezultatelor alegerilor.

68. Ca regulă generală, alegătorii trebuie să aibă încredere că votul lor este final. Anularea unei părți a alegerilor sau a alegerilor în ansamblu poate fi permisă numai în circumstanțe foarte excepționale (*principiul ultima ratio*). Pe de altă parte, Codul de bune practici în materie electorală impune un sistem eficient de recurs și prevede, în special, că "organismul de recurs trebuie să aibă autoritatea de a anula alegerile în cazul în care neregularitățile ar fi putut afecta rezultatul".

69. Standardele internaționale nu impun și nici nu interzic în principiu deciziile *ex officio* ale curților constituționale. Ținând cont de faptul că instanțele, inclusiv instanțele constituționale, se caracterizează prin reactivitate, nu prin stabilirea agendei, Comisia de la Veneția consideră că puterea instanțelor constituționale de a invalida alegerile *din oficiu* - dacă există - ar trebui să fie limitată la circumstanțe excepționale și clar reglementată, pentru a păstra încrederea alegătorilor în legitimitatea alegerilor.

70. În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), procesul decizional privind contestarea rezultatelor alegerilor trebuie să fie însoțit de garanții adecvate și suficiente care să asigure, în special, evitarea oricărui arbitrar. Procedura trebuie să fie echitabilă și obiectivă și să garanteze o decizie suficient de motivată; reclamantii trebuie să aibă posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere și de a prezenta orice argumente pe care le consideră relevante pentru apărarea intereselor lor; deciziile trebuie să fie luate în termene rezonabile. În opinia Comisiei de la Veneția, aceste cerințe procedurale se aplică, în principiu, și *din oficiu* care conduc la anularea rezultatului alegerilor.

71. Criteriul central pentru anularea alegerilor, recunoscut de standardele internaționale și, în primul rând, de Codul de bune practici în materie electorală, este întrebarea dacă neregulile ar fi putut afecta rezultatul votului. În conformitate cu CEDO, neregulile din procesul electoral interferează cu libera exprimare a opiniei poporului numai în cazul în care neregulile conduc la o atingere reală a rezultatului alegerilor. Consecințele invalidării rezultatelor alegerilor trebuie să fie mai puțin dăunătoare decât acceptarea rezultatelor alegerilor în ciuda deficiențelor acestora. În opinia Comisiei de la Veneția, decizia de invalidare a alegerilor trebuie să bazeze pe nereguli care sunt atât de semnificative încât pot fi influențat rezultatul alegerilor.

72. Deși anularea rezultatelor alegerilor trebuie, în principiu, să se bazeze pe încălcarea legii, trebuie avut în vedere faptul că instanțele constituționale pot avea competența de a evalua constituționalitatea legislației electorale și de a invalida alegerile dacă au constatat că legislația nu garantează dreptul la alegeri libere, inclusiv în cazurile în care legea nu reglementează aspecte importante ale campaniei electorale și elementele principale ale alegerilor.

73. În opinia Comisiei de la Veneția, ar trebui să fie posibilă contestarea rezultatelor alegerilor pe baza încălcării drepturilor, libertăților și intereselor electorale nu numai de către stat, ci și de către actorii electorali publici și privați - ținând cont de faptul că statul are obligații pozitive de a garanta alegeri libere, inclusiv o campanie electorală corectă; acest lucru se aplică, de asemenea, influenței organizațiilor neguvernamentale, a mass-mediei și, în special, a mass-mediei sociale, inclusiv a celor sponsorizate și finanțate din străinătate, precum și a actorilor străini statali și nestatali.

74. Importanța crescândă a campaniilor online - inclusiv prin utilizarea inteligenței artificiale, care are potențialul de a amplifica efectul dezinformării și al manipulării opiniei publice - ridică noi provocări în ceea ce privește 1) propaganda de campanie, dezinformarea și conținutul mesajelor de campanie; și 2) normele privind finanțarea și transparența campaniilor, inclusiv restricțiile privind contribuțiile din surse anonime și străine, precum și privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative.

75. În ceea ce privește propaganda electorală, indiferent de formă și de mediu, declarațiile politice în contextul campaniei electorale sunt, de obicei, judecări de valoare sau care intră sub incidența libertății de exprimare a candidatului, cu excepția cazului în care acestea depășesc limitele permise, de exemplu sub forma discursului de ură împotriva adversarilor politici. În mod ideal, statele ar trebui să reglementeze consecințele tulburărilor de informare, ale atacurilor cibernetice și ale altor amenințări digitale la adresa integrității electorale.

76. În al doilea rând, deși campania online bazată pe platformele de socializare poate fi nouă ca formă și impact, în opinia Comisiei de la Veneția, utilizarea acesteia ar trebui să facă în continuare obiectul normelor generale privind finanțarea și transparența campaniei. Rolul judecătorului care examinează chestiuni electorale este de a decide dacă campania online a unui candidat - și primirea de sprijin pentru campanie de la terți, fie că este online sau nu - a încălcat aceste norme și, în ceea ce privește consecințele unei astfel de încălcări, dacă încălcarea este atât de semnificativă încât ar fi putut influența rezultatul alegerilor.

77. Dovedirea încălcărilor legii prin campanii online și prin intermediul social media este deosebit de dificilă. Deciziile bine motivate și transparente cu privire la astfel de chestiuni sunt cruciale. În opinia Comisiei de la Veneția, astfel de decizii ar trebui să indice cu precizie încălcările și dovezile și nu trebuie să se bazeze exclusiv pe informații clasificate (care pot fi utilizate doar ca informații contextuale), deoarece acest lucru nu ar garanta transparența și verificabilitatea necesare.

78. Comisia de la Veneția face următoarele recomandări-cheie:

- A. Deciziile de anulare a rezultatelor alegerilor ar trebui să fie luate de cel mai înalt organism electoral, iar aceste decizii ar trebui să poată fi revizuite de cel mai înalt organism judiciar, de Curtea Constituțională sau de o instanță electorală specializată, în cazul în care există un astfel de organism judiciar [alineatul (21)];
- B. Competența instanțelor constituționale de a invalida alegerile *din oficiu* - dacă există - ar trebui să fie limitată la circumstanțe excepționale și reglementată în mod clar [par. 27];
- C. Anularea unei părți a alegerilor sau a alegerilor în ansamblu poate fi permisă numai în circumstanțe foarte excepționale, ca *ultima ratio* și cu condiția ca neregularitățile din procesul electoral să fi putut afecta rezultatul votului [punctele 18 și 39];
- D. Procesul decizional privind rezultatele alegerilor trebuie să fie însoțit de garanții adecvate și suficiente care să asigure, în special, o procedură echitabilă și obiectivă și o decizie suficient de motivată, bazată pe fapte clar stabilite care dovedesc nereguli atât de semnificative încât acestea ar fi putut influența rezultatul alegerilor; părțile afectate trebuie să aibă posibilitatea de a-și prezenta opiniile și dovezile, iar puterea discreționară a judecătorului care examinează chestiuni electorale trebuie să fie ghidată și limitată de condițiile prevăzute de lege; deciziile trebuie luate în termene rezonabile [punctele 16, 28, 31, 33];
- E. Ar trebui să fie posibilă contestarea rezultatelor alegerilor pe baza încălcării drepturilor, libertăților și intereselor electorale de către stat, actori electorali publici și privați, precum și pe baza

influența mass-mediei și, în special, a mass-mediei sociale, inclusiv a celor sponsorizate și finanțate din străinătate [punctele 48 și 49];

- F. Statele ar trebui să reglementeze consecințele tulburărilor informaționale, ale atacurilor cibernetice și ale altor amenințări digitale la adresa integrității electorale; candidaților și partidelor trebuie să li se acorde un acces corect și echitabil la mass-media online, iar reglementările ar trebui puse în aplicare pentru a garanta că sistemele de inteligență artificială ale intermediarilor de internet nu favorizează anumite partide sau candidați în detrimentul altora [punctele 54 și 55];
- G. Normele generale privind finanțarea și transparența campaniilor electorale ar trebui aplicate campaniilor online care utilizează platformele de socializare; statele ar trebui, de asemenea, să reglementeze faptul că publicitatea electorală online trebuie identificată ca atare și trebuie să fie transparentă și că platformele de socializare trebuie să dezvăluie date privind publicitatea politică și sponsorii acesteia [punctele 56 și 58].

79. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Adunării Parlamentare pentru asistență suplimentară în această chestiune.