

Estrasburg, 19 de març de 2007

Estudi núm. 371/2006

CDL-AD (2007)008

COMISSIÓ EUROPEA PER A LA DEMOCRÀCIA MITJANÇANT LA LLEI

(COMISSIÓ DE VENÈCIA)

CODI DE BONES PRÀCTIQUES EN MATÈRIA DE REFERÈNDUMS

Aprovat pel Consell per a les Eleccions Democràtiques
en la seva 19a reunió
(Venècia, 16 de desembre de 2006)
i la Comissió de Venècia
en la seva 70a sessió plenària
(Venècia, 16-17 de març de 2007)

a partir de les contribucions de
Pieter van Dijk (membre, Països Baixos)
François Luchaire (membre, Andorra)
Giorgio Malinverni (membre, Suïssa)

Contingut

INTRODUCCIÓ	4
DIRECTRIUS SOBRE LA CELEBRACIÓ DE REFERÈNDUMS	5
I. El referèndum i el patrimoni electoral europeu	5
1. El sufragi universal	5
1.1. Regla i excepcions	5
1.2. Els censos electorals.....	6
2. El vot equitatiu	6
2.1. La igualtat del dret de vot	6
2.2. La igualtat d'oportunitats.....	6
2.3. La igualtat i les minories nacionals.....	7
3. La llibertat de vot	7
3.1. La lliure formació de la voluntat de l'elector	7
3.2. La lliure expressió de la voluntat de l'elector i la lluita contra el frau	8
4. El vot secret.....	9
II. Les condicions per a l'aplicació d'aquests principis	10
1. El respecte dels drets fonamentals.....	10
2. Els nivells normatius i l'estabilitat de la legislació referendària	10
3. Les garanties de procediment.....	10
3.1. L'organització del referèndum per un òrgan imparcial.....	11
3.2. L'observació del referèndum	11
3.3. L'existència d'un sistema de recursos eficaç.....	12
3.4. Finançament.....	12
III. Normes específiques	13
1. El principi de legalitat	13
2. La validesa formal dels textos sotmesos a referèndum.....	13
3. La validesa substantiva dels textos sotmesos a referèndum.....	13
4. Disposicions específiques aplicables als referèndums realitzats a petició d'una part de l'electorat i per iniciativa popular (quan estiguin previstos a la Constitució).....	13
5. El paral·lelisme de les formes i les normes relatives al referèndum.....	14
6. L'opinió del Parlament	15
7. Quòrum	15
8. Efectes dels referèndums.....	15
NOTA EXPLICATIVA.....	16

OBSERVACIONS GENERALS	16
I. El referèndum i el patrimoni electoral europeu	16
1. El sufragi universal	16
1.1. Regla i excepcions	16
2. El vot equitatiu	17
2.2. La igualtat d'oportunitats.....	17
2.3. La igualtat i les minories nacionals.....	17
3. La llibertat de vot	17
3.1. La lliure formació de la voluntat de l'elector	18
3.2. La lliure expressió de la voluntat de l'elector.....	18
II. Les condicions per a l'aplicació d'aquests principis	19
2. Els nivells normatius i l'estabilitat de la legislació referendària	19
3. Les garanties de procediment.....	19
3.1 L'organització del referèndum per un òrgan imparcial.....	19
3.2 L'existència d'un sistema de recursos eficaç.....	20
3.3. Finançament.....	20
III. Normes específiques	20
1. El principi de legalitat	20
2. La validesa formal dels textos sotmesos a referèndum.....	21
3. La validesa substantiva dels textos sotmesos a referèndum.....	21
4. Disposicions específiques aplicables als referèndums realitzats a petició d'una part de l'electorat i per iniciativa popular (quan estiguin previstos a la Constitució).....	22
5. El paral·lelisme de les formes i les normes relatives al referèndum.....	22
6. L'opinió del Parlament	23
7. Quòrum	24
8. Efectes dels referèndums.....	24

INTRODUCCIÓ

1. En resposta a una sol·licitud de l'Assemblea Parlamentària, el Consell per a les Eleccions Democràtiques i, posteriorment, la Comissió de Venècia van adoptar l'any 2002 el Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral.
2. Aquest document va ser aprovat per l'Assemblea Parlamentària en la sessió del 2003 (primera part) i pel Congrés d'Autoritats Locals i Regionals del Consell d'Europa en la seva sessió de la primavera del 2003.
3. En una declaració solemne del 13 de maig de 2004, el Comitè de Ministres va reconèixer «la importància del Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral, que reflecteix els principis del patrimoni electoral europeu com a document de referència per a les activitats del Consell d'Europa en aquest àmbit, i com a base per a un possible major desenvolupament del marc jurídic de les eleccions democràtiques en els estats europeus».
4. Amb l'extensió de la democràcia a Europa, no solament les eleccions pluralistes han esdevingut cada vegada més freqüents, sinó també el recurs a la democràcia per referèndum.
5. Des de fa anys, l'Assemblea Parlamentària s'ha interessat per la qüestió dels referèndums i les bones pràctiques en aquesta matèria. Els seus treballs van conduir, el 29 d'abril de 2005, a l'adopció de la Recomanació 1704 (2005), titulada «Referèndums: cap a unes bones pràctiques a Europa». L'Assemblea va treballar en aquesta qüestió en cooperació amb la Comissió de Venècia, que va presentar observacions sobre la recomanació esmentada a petició del Comitè de Ministres i va elaborar un informe de síntesi basat en les respostes a un qüestionari enviat als seus membres sobre la qüestió dels referèndums. Aquest informe es titula «Referèndums a Europa – anàlisi de les normes legals en els estats europeus».
6. Es va considerar que era necessària l'elaboració d'un document de referència del Consell d'Europa en matèria referendària en línia amb el Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral. El Consell per a les Eleccions Democràtiques va assumir aquesta tasca a partir de les contribucions de tres membres de la Comissió de Venècia: el Sr. Pieter van Dijk (Països Baixos), el Sr. François Luchaire (Andorra) i el Sr. Giorgio Malinverni (Suïssa).
7. Les directrius sobre l'organització de referèndums van ser aprovades pel Consell per a les Eleccions Democràtiques en la seva 18a reunió (Venècia, 12 d'octubre de 2006) i per la Comissió de Venècia en la seva 68a sessió plenària (Venècia, 13-14 d'octubre de 2006).
8. Aquestes directrius estan acompanyades d'una nota explicativa, que va ser aprovada pel Consell per a les Eleccions Democràtiques en la seva 19a reunió (Venècia, 16 de desembre de 2006) i per la Comissió de Venècia en la seva 70a sessió plenària (Venècia, 16-17 de març de 2007).

DIRECTRIUS SOBRE LA CELEBRACIÓ DE REFERÈNDUMS

**Aprovades pel Consell per a les Eleccions Democràtiques
en la seva 18a reunió
(Venècia, 12 d'octubre de 2006)
i la Comissió de Venècia
en la seva 68a sessió plenària
(Venècia, 13-14 d'octubre de 2006)**

I. El referèndum i el patrimoni electoral europeu

1. El sufragi universal

1.1. Regla i excepcions

El sufragi universal comporta, en principi, que tots els éssers humans tenen el dret de vot. Tanmateix, aquest dret pot, i de fet ha d'estar, subjecte a certes condicions:

a) Edat:

El dret de vot ha d'estar condicionat a una edat mínima, però com a molt tard s'ha d'obtenir en complir la majoria d'edat.

b) Nacionalitat:

- i. Es pot aplicar el requisit de nacionalitat;
- ii. No obstant això, és aconsellable que després d'un cert període de residència es permeti als estrangers votar a les eleccions locals.

c) Residència:

- i. Es pot imposar el requisit de residència;
- ii. En aquest cas, *residència* significa *residència habitual*;
- iii. El requisit d'un període de residència només pot ser imposat als nacionals per a les eleccions local o regionals;
- iv. El període de residència requerit hauria de ser raonable i, per regla general, no hauria de ser superior a sis mesos;
- v. És desitjable que es concedeixi el dret de vot als ciutadans residents a l'estranger.

d) Privació del dret de vot:

Es pot preveure una privació del dret de vot, però només amb subjecció a les condicions cumulatives següents:

- i. Ha d'estar prevista per la llei;
- ii. S'ha de respectar el principi de proporcionalitat;

iii. La privació ha d'estar basada en la incapacitat mental o en una condemna penal per un delict greu;

iv. D'altra banda, la privació dels drets polítics o la incapacitació per motius relatius a la incapacitat mental només es pot imposar per decisió expressa d'un tribunal de justícia.

1.2. Els censos electorals

El compliment dels criteris següents és essencial perquè els censos electorals siguin fiables:

i. Els censos electorals han de ser permanents o fer referència a un registre que s'actualitzi constantment (el cens de població o el registre civil de naixements, matrimonis i defuncions);

ii. Ha d'existir una actualització regular, almenys una vegada a l'any. Quan els electors no siguin censats automàticament, la inscripció al cens ha de ser possible durant un període prou llarg;

iii. Els censos electorals han de ser públics;

iv. Ha d'existir un procediment administratiu —subjecte a control judicial— o un procediment judicial, que permeti la inclusió d'un elector que no estigui censat; la inclusió no ha de ser resultat d'una decisió presa per la mesa electoral el dia de la votació;

v. Un procediment anàleg hauria de permetre a l'elector obtenir la correcció de les inscripcions incorrectes dins un termini raonable;

vi. Es pot preveure un cens complementari que permeti votar les persones que hagin canviat el seu domicili o que hagin arribat a l'edat legal per a votar des de l'última publicació definitiva del cens.

2. El vot equitatiu

2.1. La igualtat del dret de vot

Cada elector té, en principi, un vot. En cas que el sistema electoral atorgui als electors més d'un vot (per exemple, en cas d'alternatives), cada elector ha de tenir el mateix nombre de vots.

2.2. La igualtat d'oportunitats

a) La igualtat d'oportunitats s'ha de garantir entre els partidaris i els adversaris de la proposta sotmesa a votació. Això implica una actitud neutral per part de les autoritats administratives, en particular pel que fa a:

i. La campanya del referèndum;

ii. La cobertura pels mitjans de comunicació, en particular pels mitjans de comunicació de titularitat pública;

iii. El finançament públic de la campanya i els seus actors;

iv. La col·locació de cartells i la publicitat;

v. El dret de manifestació a la via pública.

b) En les emissions de la ràdio i la televisió públiques dedicades a la campanya del referèndum, és desitjable que es garanteixi la igualtat entre els partidaris i els adversaris de la proposta.

c) S'ha de garantir una cobertura equilibrada entre els partidaris i els adversaris de la proposta en les emissions d'altres mitjans públics de comunicació, especialment en les emissions d'informatius. Es pot tenir en compte el nombre de partits polítics que donin suport a cada opció o els seus resultats electorals.

d) La igualtat ha d'estar garantida en matèria de subvencions públiques i altres formes de suport. És desitjable que la igualtat sigui garantida entre els partidaris i els adversaris de la proposta. Aquestes formes de suport poden, tanmateix, estar limitades als partidaris i adversaris de la proposta que representin un percentatge mínim de l'electorat. Si es garanteix la igualtat entre partits polítics, aquesta pot ser estricta o proporcional. Si és estricta, els partits polítics són tractats en igualtat, amb independència de la seva força parlamentària actual o el suport entre l'electorat. Si és proporcional, els partits polítics han de ser tractats d'acord amb els seus resultats electorals.

e) Les condicions financeres o d'un altre tipus per a la publicitat a la ràdio i la televisió han de ser les mateixes per als partidaris i els adversaris de proposta.

f) Dins del respecte a la llibertat d'expressió, la llei hauria de preveure que els mitjans audiovisuals de propietat privada assegurin uns mínims d'accés a tots els participants en el referèndum, tant pel que fa a la campanya del referèndum com a la publicitat.

g) El finançament dels partits polítics i de la campanya del referèndum ha de ser transparent.

h) El principi de la igualtat d'oportunitats pot, en certs casos, donar lloc a limitar les despeses per part dels partits polítics i els altres actors involucrats en el debat sobre el referèndum, especialment pel que fa a la publicitat.

i) Les violacions del deure de neutralitat han de ser sancionades.

2.3. La igualtat i les minories nacionals

a) En el cas d'un referèndum relatiu a la situació de les minories nacionals, l'adopció de regles específiques que prevegin una excepció, d'una manera proporcional, a les regles normals del recompte de vots no és contrària, en principi, al vot equitatiu.

b) Els electors no s'han de veure obligats a revelar la seva pertinença a una minoria nacional.

3. La llibertat de vot

3.1. La lliure formació de la voluntat de l'elector

a) Les autoritats administratives tenen un deure de neutralitat (vegeu el punt 1.2.2.a), que és un element de la lliure formació de la voluntat de l'elector.

b) Contràriament al cas de les eleccions, no cal prohibir completament la intervenció de les autoritats a favor o en contra de la proposta sotmesa a referèndum. No obstant això, les autoritats públiques (nacionals, regionals i locals) no han d'influir en el resultat de la votació mitjançant una propaganda excessiva i parcial. L'ús de fons públics amb la finalitat de fer propaganda per part de les autoritats ha d'estar prohibit.

c) La pregunta sotmesa a votació ha de ser clara, no ha d'induir a error i no ha de suggerir una resposta; l'elector ha de ser informat dels efectes del referèndum; els participants en la votació només han de poder respondre les preguntes formulades amb un sí, un no o un vot en blanc.

d) Les autoritats han de proporcionar informació objectiva. Això comporta que s'ha de posar a disposició dels electors amb suficient antelació tant el text sotmès a referèndum com un informe explicatiu o material de propaganda equilibrat dels partidaris i adversaris de la proposta, de la manera següent:

i. S'han de publicar en el *Diari oficial* amb suficient antelació abans de la votació;

ii. S'han d'enviar personalment als ciutadans, que n'han de disposar amb suficient antelació abans de la votació;

iii. L'informe explicatiu ha de presentar, de manera equilibrada, no solament el punt de vista de les autoritats (el poder executiu i el legislatiu) o de les persones que comparteixen el seu punt de vista, sinó també el punt de vista dels adversaris.

e) La informació esmentada en els punts precedents ha d'estar disponible en tots els idiomes oficials i en les llengües de les minories nacionals.

f) Les violacions del deure de neutralitat i del principi de la lliure formació de la voluntat de l'elector han de ser sancionades.

3.2. La lliure expressió de la voluntat de l'elector i la lluita contra el frau

a) Procediment de votació:

i. El procediment de votació ha de ser fàcilment comprensible per als ciutadans;

ii. La votació en un col·legi electoral ha de ser possible en tots els casos. Altres modalitats de votació són admissibles sota les condicions següents:

iii. El vot per correu només s'ha de permetre quan el servei postal sigui segur i fiable; el vot per correu es pot limitar a les persones hospitalitzades, empresonades, amb mobilitat reduïda o als electors residents a l'estranger; el frau i la intimidació no han de ser possibles;

iv. El vot electrònic s'ha d'exercir conforme a la Recomanació Rec (2004) 11 del Comitè de Ministres sobre normes legals, operatives i tècniques per al vot electrònic. En particular, ha de ser segur, fiable, eficaç, tècnicament robust, obert a una verificació independent i de fàcil accés per als electors; la transparència del sistema ha d'estar

garantida; tret que els canals de vot electrònic remot siguin accessibles universalment, només ha de ser un mitjà de votació addicional i opcional;

v. La votació per poders només pot ser autoritzada si està sotmesa a regles molt estrictes; el nombre de representacions que pugui tenir un sol elector ha de ser limitat;

vi. L'ús d'urnes mòbils només s'ha de permetre sota condicions estrictes que permetin evitar el frau.

vii. S'han d'utilitzar almenys dos criteris per a avaluar l'exactitud dels resultats de la votació: el nombre d'electors que hagin participat en la votació i el nombre de paperetes de vot introduïdes a l'urna;

viii. Les paperetes de vot no han d'estar manipulades o marcades de cap manera per les persones a càrrec del col·legi electoral;

ix. Les paperetes de vot no utilitzades i les paperetes anul·lades no han de sortir del col·legi electoral;

x. Els col·legis electorals han de tenir representants dels diversos partits; durant la votació i el recompte s'ha de permetre la presència d'observadors designats pels partits o per altres grups que hagin pres posició sobre la qüestió sotmesa a votació;

xi. Els militars han de votar en el seu lloc de residència sempre que sigui possible. Altrament, és aconsellable que siguin censats per a poder votar als col·legis electorals més propers a la seva caserna;

xii. El recompte s'hauria de fer preferentment en els col·legis electorals;

xiii. El recompte ha de ser transparent. S'ha de permetre la presència d'observadors, de representants dels favorables i adversaris a la proposta i dels mitjans de comunicació. Aquestes persones també han de tenir accés a les actes;

xiv. La transmissió dels resultats al nivell superior ha de tenir lloc d'una manera transparent;

xv. L'Estat ha de castigar qualsevol tipus de frau electoral.

b) La lliure expressió de la voluntat de l'elector també comporta el següent:

i. Que el poder executiu hagi d'organitzar els referèndums previstos pel sistema jurídic; especialment quan la iniciativa no correspongui al poder executiu;

ii. El respecte a les normes de procediment; en particular, els referèndums s'han de celebrar en el termini previst per la llei;

iii. El dret a la determinació exacta del resultat per part de l'òrgan responsable de l'organització del referèndum, de manera transparent, i en un acte publicat formalment en el diari oficial.

4. El vot secret

a) El vot secret no és solament un dret, sinó també un deure per a l'elector, que ha de ser sancionat amb la nul·litat de les paperetes de vot el contingut de les quals hagi estat revelat.

b) La votació ha de ser individual. El vot familiar i qualsevol altra forma de control per part d'un elector sobre el vot d'una altra persona ha d'estar prohibit.

c) La llista de les persones votants no s'hauria de fer pública.

d) La violació del secret de vot ha de ser sancionada.

II. Les condicions per a l'aplicació d'aquests principis

1. El respecte dels drets fonamentals

a) Els referèndums democràtics no són possibles sense el respecte dels drets humans —en particular—, de la llibertat d'expressió i de premsa, de la llibertat de moviment dins del país, així com de la llibertat de reunió i d'associació amb fins polítics, inclosa la llibertat de crear partits polítics.

b) Les restriccions a aquestes llibertats han de respectar els motius de la seva justificació legal, han de ser d'interès públic i han de respectar el principi de proporcionalitat.

2. Els nivells normatius i l'estabilitat de la legislació referendària

a) Amb l'excepció de les normes sobre qüestions tècniques i de detall (que poden tenir caràcter reglamentari), les normes sobre referèndums haurien de tenir, almenys, rang de llei.

b) Els elements fonamentals de les normes legals sobre referèndums no haurien de poder ser modificats durant l'any abans d'un referèndum, o haurien de ser formalitzats en l'àmbit constitucional o a un nivell superior al de la llei ordinària.

c) Les normes legals fonamentals inclouen, en particular, les relatives a:

i. La composició de les juntes electorals o de qualsevol altre organisme responsable de l'organització del referèndum;

ii. El dret de vot i el cens electoral;

iii. La validesa formal i substantiva del text sotmès a referèndum;

iv. Els efectes del referèndum (amb l'excepció de les normes relatives a qüestions de detall);

v. La participació dels partidaris i adversaris de la proposta a les emissions dels mitjans de comunicació públics.

3. Les garanties de procediment

3.1. L'organització del referèndum per un òrgan imparcial

a) L'encarregat d'organitzar el referèndum ha de ser un òrgan imparcial.

b) Si no existeix una llarga tradició d'imparcialitat per part de l'Administració en matèria electoral, s'han d'establir juntes electorals independents i imparcials en tots els nivells, des del nivell nacional fins al nivell de col·legi electoral.

c) La junta central ha de ser de caràcter permanent.

d) Ha d'incloure:

i. Almenys un membre del poder judicial o un altre jurista independent;

ii. Delegats dels partits representats al Parlament o que almenys hagin aconseguit un determinat percentatge de vot; aquestes persones han de tenir formació en matèria electoral.

Pot incloure:

i. Un representant del Ministeri de l'Interior;

ii. Representants de les minories nacionals.

e) Els partits polítics o els partidaris i adversaris de la proposta sotmesa a votació han de ser representats de manera paritària a les juntes electorals o han de poder observar el treball de l'òrgan imparcial. La igualtat entre els partits polítics es pot interpretar de manera estricta o de manera proporcional (vegeu el punt 1.2.2.d).

f) Els membres de les juntes no han de poder ser revocats pels òrgans que els hagin nomenat.

g) S'ha de garantir una formació normalitzada als membres de les juntes.

h) És desitjable que les juntes prenguin les decisions per una majoria qualificada o per consens.

3.2. L'observació del referèndum

a) La possibilitat de participar en l'observació del referèndum ha de ser la més ampla possible, tant per als observadors nacionals com els internacionals.

b) L'observació no s'ha de limitar al mateix dia de la votació, sinó que ha d'incloure la campanya del referèndum i, si escau, el període de registre dels electors i el període de recollida de signatures. Ha de permetre determinar si s'han comès irregularitats abans, durant o després de la votació. Ha de ser possible en particular durant el recompte dels vots.

c) Els observadors han de poder anar a tot arreu on tinguin lloc les operacions relacionades amb el referèndum (per exemple, el recompte de vots i la verificació). La llei ha d'indicar ben clarament els llocs on els observadors no puguin accedir i els motius que ho justifiquin.

d) L'observació també ha de tenir per objecte el respecte del deure de neutralitat per part de les autoritats.

3.3. L'existència d'un sistema de recursos eficaç

a) L'organisme encarregat dels recursos en matèria referendària ha de ser una junta electoral o un tribunal. En qualsevol cas, en última instància ha de ser possible un recurs judicial.

b) El procediment ha de ser simple i mancat de formalisme, en particular pel que fa a l'admissibilitat dels recursos.

c) El procediment del recurs i, en particular, les competències i responsabilitats dels diferents organismes han d'estar clarament regulats per la llei a fi d'evitar qualsevol conflicte de competències, ja sigui positiu o negatiu. La llei ha de preveure de manera precisa l'organisme competent en cada cas.

d) L'organisme encarregat del recurs ha de ser competent en els àmbits coberts per aquestes directrius, en particular sobre:

i. El dret de vot i els censos electorals;

ii. La realització d'iniciatives populars i les sol·licituds de referèndums per iniciativa d'una part de l'electorat;

iii. La validesa formal i, si escau, substantiva dels textos sotmesos a referèndum; la revisió de la validesa dels textos ha de tenir lloc abans de la votació; correspon a la llei nacional determinar si aquest examen és obligatori o facultatiu;

iv. El respecte de la llibertat de vot;

v. El resultat de la votació.

e) L'organisme encarregat dels recursos ha de poder anul·lar un referèndum quan les irregularitats hagin pogut influir en el resultat. Ha de ser possible anul·lar la totalitat de la votació o només els resultats d'un col·legi electoral o d'una circumscripció. En cas d'anul·lació del resultat global, s'ha de convocar un nou referèndum.

f) Tots els electors han de tenir dret a recórrer. Es pot imposar un quòrum raonable per a la interposició de recursos per part dels electors contra els resultats d'un referèndum.

g) Els terminis per a la presentació de recursos i per a la seva resolució han de ser breus.

h) S'ha emparar el dret dels sol·licitants a ser escoltats en una audiència amb participació de les dues parts.

i) Quan les juntes electorals superiors siguin l'organisme encarregat dels recursos, aquestes han de tenir competència per a rectificar o anul·lar d'ofici les decisions preses per les juntes electorals inferiors.

3.4. Finançament

a) Les normes generals sobre finançament dels partits polítics i les campanyes electorals s'han d'aplicar tant al finançament públic com al privat.

b) L'ús de fons públics per part de les autoritats destinats a fer propaganda ha d'estar prohibit.

III. Normes específiques

1. El principi de legalitat

L'ús dels referèndums ha de respectar el sistema jurídic en el seu conjunt, i especialment les normes de procediment. En particular, els referèndums no poden ser celebrats si la Constitució o una llei conforme a la Constitució no els preveuen, per exemple, quan el text sotmès a referèndum sigui un assumpte de la competència exclusiva del Parlament.

2. La validesa formal dels textos sotmesos a referèndum

Les preguntes sotmeses a referèndum han de respectar les unitats següents:

- **La unitat de la forma:** una mateixa pregunta no ha de combinar un projecte articulat amb una proposta redactada genèricament o una qüestió de principi;
- **La unitat de contingut:** excepte en el cas de la revisió total d'un text (de la Constitució, d'una llei), hi ha d'haver una connexió intrínseca entre les diferents parts de cada pregunta sotmesa a votació, per tal de garantir la llibertat de vot de l'elector, que no ha de ser cridat a acceptar o rebutjar en la seva totalitat disposicions que no tinguin un vincle intrínsec entre elles; la revisió simultània de diversos capítols d'un text és equivalent a una revisió total;
- **La unitat de rang jeràrquic:** és desitjable que una mateixa pregunta no es refereixi simultàniament a dues normes de rang normatiu diferent.

3. La validesa substantiva dels textos sotmesos a referèndum

Els textos sotmesos a referèndum han de respectar el conjunt de les lleis de dret superior (principi de la jerarquia normativa).

No han de ser contraris al dret internacional ni als principis normatius del Consell d'Europa (democràcia, drets humans i principi de legalitat).

Els textos contraris als requisits esmentats en la part III.2 i III.3 no poden ser sotmesos a votació popular.

4. Disposicions específiques aplicables als referèndums realitzats a petició d'una part de l'electorat i per iniciativa popular (quan estiguin previstos a la Constitució)

- a) Tothom qui gaudeixi de drets polítics té el dret de promoure una iniciativa popular o una petició de referèndum.
- b) El termini per a la recollida de signatures (en particular el dia en què comenci a córrer el termini i l'últim dia del termini) han d'estar clarament previstos, així com el nombre de signatures a recollir.
- c) Tota persona (fins i tot si no gaudeix de drets polítics) ha de tenir el dret de recollir signatures.

d) Si cal autorització per a la recollida de signatures a la via pública per a iniciatives populars o per a peticions d'un referèndum, aquesta autorització només pot ser denegada en els casos expressament previstos per la llei, sobre la base d'un interès públic superior i amb respecte al principi d'igualtat.

e) El pagament amb fons d'origen privat per a la recollida de signatures per a iniciatives populars i per a peticions de referèndums hauria d'estar, en principi, prohibit. Si està permès, ha d'estar regulat tant pel que fa a la quantitat total assignada com a la quantitat destinada a cada persona.

f) Totes les signatures han de ser comprovades. Per tal de facilitar-ne la comprovació, les llistes de signatures han de contenir, preferiblement, els electors registrats en el mateix municipi.

g) Per tal d'evitar una declaració d'invalidesa total, l'autoritat competent ha de tenir el poder per a corregir, abans de la votació, els defectes derivats del contingut de la pregunta, per exemple:

i. El caràcter obscur, enganyós o suggestiu de la pregunta;

ii. La violació de les normes sobre la validesa formal o substantiva; en aquest cas, la invalidesa parcial pot ser declarada si la resta del text és coherent; es pot preveure la subdivisió per a corregir la manca d'unitat substantiva.

5. El paral·lelisme de les formes i les normes relatives al referèndum

a) Quan el referèndum sigui vinculant:

i. Durant un cert període de temps, un text que hagi estat rebutjat en referèndum no pot ser aprovat per un procediment sense referèndum.

ii. Durant el mateix període de temps, una disposició que hagi estat aprovada en referèndum no pot ser revisada per un altre mètode.

iii. L'anterior no s'aplica en el cas d'un referèndum sobre la revisió parcial d'un text, quan el referèndum anterior es referia a una revisió total del mateix text.

iv. La revisió d'una norma de dret superior que sigui contrària al resultat d'una votació popular és legalment acceptable, però s'ha d'evitar durant el període abans esmentat.

v. En cas que un text aprovat pel Parlament i posat a votació popular a petició d'una part de l'electorat sigui rebutjat, no s'ha de sotmetre a referèndum un nou text similar excepte que sigui demanat.

b) Quan un text hagi estat aprovat en referèndum a petició d'una part de l'electorat, ha de ser possible organitzar un nou referèndum sobre la mateixa qüestió a petició d'una altra part de l'electorat, després que hagi passat, si escau, un període de temps raonable.

c) Quan un text hagi estat aprovat en referèndum a petició d'una autoritat diferent del Parlament, ha de ser possible revisar-lo, ja sigui per via parlamentària o per referèndum, a petició del Parlament o d'una part de l'electorat, després que hagi passat, si escau, el mateix període de temps.

d) És aconsellable que les normes constitucionals relatives als referèndums siguin sotmeses a un referèndum obligatori o bé a un referèndum facultatiu a petició d'una part de l'electorat.

6. L'opinió del Parlament

Quan un text se sotmeti a votació a petició d'una part de l'electorat o d'una autoritat diferent del Parlament, aquest ha de poder donar una opinió consultiva sobre el text sotmès a votació. En el cas d'una iniciativa popular, el Parlament pot tenir dret a presentar una contraproposta al text proposat perquè sigui sotmès simultàniament a votació popular. Cal establir un termini perquè el Parlament emeti el seu dictamen; si no es compleix aquest termini, el text s'ha de sotmetre a votació popular sense l'opinió del Parlament.

7. Quòrum

No és aconsellable preveure els fets següents:

a) Un quòrum de participació mínima (percentatge mínim), ja que assimila els abstencionistes amb els partidaris del no;

b) Un quòrum d'aprovació (aprovació d'un percentatge mínim del cens electoral), ja que es corre el risc de crear una situació política difícil si el projecte és aprovat per una majoria simple inferior al quòrum exigít.

8. Efectes dels referèndums

a) La Constitució o la llei han de definir clarament els efectes del referèndum, ja sigui vinculant o consultiu.

b) És preferible que els referèndums sobre qüestions de principi o altres propostes redactades de manera genèrica tinguin un caràcter consultiu. Si tenen caràcter vinculant, el procediment posterior ha de ser establert en normes concretes.

NOTA EXPLICATIVA

OBSERVACIONS GENERALS

1. Aquest memoràndum explicatiu pretén aprofundir en aquells aspectes de les anteriors directrius que són específics del referèndum. En conseqüència, no fa referència als principis i les normes generals aplicables tant a les eleccions com als referèndums. Respecte a això, es fa remissió a l'informe explicatiu relatiu al Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral. En la mesura que s'ha pogut, les directrius del Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral han estat transposades a les directrius sobre la celebració de referèndums. En conseqüència, no tots els aspectes de les directrius són objecte de comentari en detall.

2. En el text han calgut una sèrie d'ajustos, com ara la substitució de la paraula *elecció* per *referèndum*. D'altres, que resulten de la naturalesa específica del referèndum, no seran objecte de més elaboració. Per exemple, no es fa referència al dret a presentar-se a les eleccions (vegeu el punt I.1.1.a, per exemple), ni tampoc a la presentació de candidatures o a la distribució d'escons entre circumscripcions (igualtat de força electoral); la possibilitat que un elector emeti diversos vots es refereix a sistemes de vot amb alternatives i no a un vot preferent o un vot creuat (vegeu el punt I.2.1); l'observació de les eleccions (o millor dit, del referèndum) s'ha d'ampliar al període de recollida de signatures (vegeu el punt II.3.2.b).

3. D'altra banda, el Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral ha estat objecte d'aclariments en resposta a dubtes plantejats sobre la seva aplicació. Per exemple, el requisit d'un cens electoral permanent se satisfà si es refereix a un registre que s'actualitza de manera permanent (el cens de població o el registre civil) (vegeu el punt I.1.2.i); està expressament establert que els observadors han de poder anar a tot arreu on s'esdevinguin les operacions relacionades amb el referèndum (vegeu el punt II.3.2.c).

4. Altres punts tenen en compte l'adopció de nous textos per part de la Comissió de Venècia o els òrgans del Consell d'Europa.

5. Convé subratllar que les directrius s'apliquen al conjunt dels referèndums, ja siguin nacionals, regionals i locals, amb independència de la naturalesa de la qüestió de què es tracti (constitucional, legislativa o d'un altre tipus). Les referències al Parlament també s'apliquen a les assemblees regionals o locals.

I. El referèndum i el patrimoni electoral europeu

1. El sufragi universal

1.1. Regla i excepcions

1. Les condicions per al reconeixement del dret de vot són en principi les mateixes per als referèndums i les eleccions. En particular, el requisit d'un període de residència només pot ser imposat als nacionals per a referèndums locals i regionals, i no ha de ser superior a sis mesos excepte en circumstàncies excepcionals (vegeu el punt I.1.1.c.iii-iv).

2. És desitjable la concessió de dret de vot als ciutadans residents a l'estranger, almenys per als referèndums nacionals. És important, tanmateix, assegurar-se que això no condueixi al frau. Per

tant, és preferible no inscriure aquestes persones en el mateix cens que els residents, sinó permetre que votin a l'estranger o des de l'estranger. D'altra banda, això facilitarà que exerceixin el seu dret de vot, la qual cosa és poc probable si han de tornar al seu país d'origen amb l'únic propòsit de votar (vegeu el punt I.1.1.c.v).

2. El vot equitatiu¹

2.2. La igualtat d'oportunitats

1. El respecte a la igualtat d'oportunitats és de la màxima importància, tant per als referèndums com per a les eleccions. Mentre que en les eleccions la igualtat s'ha de garantir entre els partits i els candidats, la simple rèplica d'aquest principi en el cas dels referèndums pot conduir a una situació insatisfactòria. En els països que preveuen iniciatives populars o referèndums facultatius, aquests sovint no són promoguts per un partit polític, i fins i tot poden proposar una opció rebutjada pels partits més importants —per exemple, la reducció del nombre d'escons o el finançament públic dels partits. Per tant, les directrius fan èmfasi en la igualtat entre els partidaris i adversaris de la proposta sotmesa a votació, especialment pel que fa a la cobertura dels mitjans de comunicació, en particular en les emissions de notícies, així com les subvencions públiques i altres formes de suport; en aquest marc, es pot tenir en compte el nombre de partits polítics que donen suport a cada opció o els seus resultats electorals (vegeu els punts I.2.2.a-e).

2. Seria exagerat exigir un equilibri perfecte en tots els casos entre partidaris i adversaris d'un text. Pot ser que sorgeixi un cert grau de consens en una direcció o altra —sobretot en el cas d'un referèndum obligatori sobre una proposta que hagi requerit una majoria parlamentària qualificada. No obstant això, sempre s'ha de garantir un accés als mitjans de comunicació públics als partidaris del sí i els del no. Mentre se satisfaci aquest requisit, es pot tenir en compte el nombre de partits polítics que donin suport a cada opció o els seus resultats electorals, especialment en les emissions d'informatius (vegeu el punt I.2.2.c).

3. De manera similar, és aconsellable garantir la igualtat entre partidaris i adversaris de la proposta pel que fa a les subvencions públiques i altres formes de suport. Aquest suport pot ser limitat als partidaris i adversaris de la proposta que representin un percentatge mínim del cos electoral, a condició que el suport rebut per cada part sigui equilibrat. Si es garanteix la igualtat entre partits polítics, aquesta pot ser proporcional, tenint en compte els seus resultats electorals. Tanmateix, l'assignació de fons només als partits no és la solució ideal, com s'ha explicat anteriorment (vegeu el punt I.2.2.d).

2.3. La igualtat i les minories nacionals

1. Com en el cas de les eleccions, de vegades hi pot haver motius a tenir en compte les circumstàncies específiques de les minories nacionals. En particular, això s'aplicaria a un referèndum sobre l'autonomia d'un territori amb una concentració relativament alta d'una població minoritària; es pot requerir una doble majoria d'electors dins d'aquest territori i en el conjunt del país.

3. La llibertat de vot

¹ N del T: En l'original no hi ha cap punt II.1

3.1. La lliure formació de la voluntat de l'elector

1. En el cas de les eleccions, la intervenció de les autoritats en suport d'una llista o d'un candidat és inadmissible; el seu deure de neutralitat és absolut. Una autoritat no ha d'utilitzar la seva posició, o fons públics, per a mantenir-se en el poder; tampoc no ho ha de fer en nom dels seus partidaris en un altre òrgan.

2. La situació és diferent en el cas dels referèndums, ja que és legítim que els diferents òrgans de l'Estat facin conèixer el seu punt de vista en el debat a favor o en contra del text sotmès a votació. Tanmateix, no han d'abusar de la seva posició. En qualsevol cas, l'ús de fons públics per a fer propaganda ha d'estar prohibit per tal de garantir la igualtat d'oportunitats i la lliure formació de la voluntat de l'elector. D'altra banda, les autoritats públiques a tots els nivells (nacional, regional o local) no s'han d'implicar a fer propaganda excessiva i parcial a favor d'una de les parts, sinó que han de demostrar objectivitat. Això, evidentment, no vol dir pas que no en puguin prendre partit, sinó que han de proporcionar una certa quantitat d'informació necessària per tal de permetre que l'elector puguin arribar a fer-se una opinió informada. Els electors han de poder disposar, amb prou antelació, no solament del text sotmès a votació, sinó sobretot d'una explicació detallada (vegeu el punt I.3.1.d):

i. La millor solució és que les autoritats ofereixin als electors un informe explicatiu que expressi no solament el seu punt de vista o el de les persones que el comparteixen, sinó també el punt de vista de l'oposició, d'una manera equilibrada;

ii. Una altra possibilitat és que les autoritats enviïn als electors, de manera equilibrada, propaganda dels partidaris i dels adversaris de la proposta que es correspongui, *mutatis mutandis*, amb les declaracions dels candidats que es fan arribar als ciutadans abans de determinades eleccions.

3. Tant el text com l'informe explicatiu o el material de propaganda equilibrada s'han d'enviar personalment als ciutadans amb prou antelació a la votació (almenys dues setmanes abans).

4. La claredat de la pregunta és un aspecte fonamental de la lliure formació de la voluntat de l'elector. La pregunta no ha d'incloure cap error; no ha de suggerir cap resposta, en particular esmentant les suposades conseqüències d'aprovar o rebutjar la proposta; la pregunta només ha de permetre una resposta amb un sí, un no o un vot en blanc; i no s'ha de plantejar una pregunta oberta que requereixi una resposta més detallada. Finalment, l'elector ha de ser informat dels efectes del seu vot i, per tant, dels efectes del referèndum (si és jurídicament vinculant o consultiu, si un resultat positiu comporta l'adopció o la derogació d'un text, o si només és una etapa en un procediment més llarg) (vegeu el punt I.3.1.c).

3.2. La lliure expressió de la voluntat de l'elector

1. El paràgraf sobre el vot electrònic ha estat adaptat als desenvolupaments normatius introduïts pel Consell d'Europa a través de l'adopció de la Recomanació Rec (2004) 11 del Comitè de Ministres sobre les normes legals, operatives i tècniques relatives al vot electrònic (vegeu el punt I.3.2.a.iv).

2. Tenint en compte les particularitats del referèndum —que no solament es pot oposar als partits, sinó també a altres grups que no pretenen obtenir representació en els òrgans electes— convé fer que els col·legis electorals siguin accessibles, tant durant la votació mateixa com durant el recompte, als representants dels partidaris i dels opositors de la proposta, incloent-hi

representants independents dels partits i observadors designats per ambdues parts (vegeu el punt I.3.2.a.x i xiii).

3. Les directrius també fan èmfasi en un altre aspecte de la llibertat de l'elector per a expressar la seva voluntat, que també és necessària en les eleccions, però que és més probable que sigui violat en el cas del referèndum: l'elector ha de poder expressar la seva voluntat, de conformitat amb les normes prescrites per la llei, i té dret que es determini el resultat de manera precisa (vegeu el punt I.3.2.b). En particular, s'ha de respectar el termini establert per la llei. En el cas de petició d'un referèndum o d'una iniciativa popular sol·licitada per una part de l'electorat, les autoritats poden tenir la temptació de demorar el procés fins que la qüestió ja no sigui rellevant.

II. Les condicions per a l'aplicació d'aquests principis²

2. Els nivells normatius i l'estabilitat de la legislació referendària

1. El text de les directrius és un poc menys restrictiu que el Codi de Bones Pràctiques en Matèria Electoral pel que fa a l'exigència del rang formal de llei per a totes les normes reguladores del referèndum —a banda de les normes sobre qüestions tècniques i de detall—, emprant el terme *hauria* en lloc de l'expressió *ha de*. Quan el referèndum sigui plantejat pel poder executiu, és acceptable que sigui aquest qui estableixi les normes al respecte. Tanmateix, aquesta situació no és completament satisfactòria, i la norma és l'exigència d'una llei formal (vegeu el punt II.2.a).

2. La definició dels elements fonamentals del dret referendari, que no haurien de poder ser objecte de modificació durant l'any anterior al referèndum, especialment si es regulen en una llei ordinària, té en compte la naturalesa específica del referèndum mitjançant la inclusió de normes relatives a la validesa formal i substantiva dels textos sotmesos a referèndum i els efectes del referèndum. També remarca la necessitat de normes sobre el dret de vot i els censos electorals, i l'accés als mitjans de comunicació públics per als partidaris i adversaris de la proposta. A més, s'ha d'entendre a la llum de la Declaració Interpretativa sobre l'Estabilitat de la Legislació Electoral aprovada per la Comissió de Venècia el 2005; en particular, l'estabilitat del dret referendari no pot ser invocada per a mantenir una situació contrària a les normes del patrimoni electoral europeu en l'àmbit de la democràcia directa o per a impedir l'aplicació de les recomanacions de les organitzacions internacionals. D'altra banda, atès que no és habitual conèixer la data d'un referèndum amb un any o més d'antelació (mentre que les eleccions s'esdevenen normalment a intervals fixos), és una qüestió no tant de prohibir les modificacions legislatives durant l'any anterior a la votació com de prohibir-ne l'aplicació durant l'any següent a la seva aprovació si hi pot haver sospites de manipulació (vegeu el punt II.2.b).

3. Les garanties de procediment

3.1 L'organització del referèndum per un òrgan imparcial

1. Un cop més, el fet que els referèndums no necessàriament comporten una divisió seguint les línies dels partits, sinó que poden involucrar altres actors polítics, significa que, pel que fa a la composició de les juntes electorals, s'ha de poder triar entre una representació equilibrada dels partits i una representació equilibrada dels partidaris i adversaris de la proposta (vegeu el punt II.3.1.e).

² N del T: En l'original no hi ha cap punt II.1

3.2 L'existència d'un sistema de recursos eficaç

1. Els poders mínims dels organismes competents en matèria de recursos han estat precisats, de manera que s'hi inclou expressament tot el que fa referència a la llibertat de vot i els resultats de la votació. Altres aspectes específics dels referèndums i les iniciatives populars que haurien de poder ser objecte de revisió judicial almenys en darrera instància són: la realització d'iniciatives populars i les peticions de referèndum per una part de l'electorat, juntament amb la validesa formal i, si escau, substantiva dels textos sotmesos a referèndum. El control de la validesa, ja sigui obligatòria o facultativa, s'hauria de fer abans que el text sigui posat a votació; d'aquesta manera s'evitarà que els ciutadans s'hagin de pronunciar —en va— sobre un text que posteriorment resulti invalidat per ser contrari a una norma de rang superior (invalidesa substantiva) o el contingut del qual incompleixi els requisits per a la validesa formal (vegeu els punts II.3.3.d i III.2-3).

2. A diferència de les eleccions, que s'esdevenen en diverses circumscripcions, el referèndum implica el conjunt d'un territori. En conseqüència, si l'anul·lació parcial dels resultats no afecta el resultat global, no s'ha de donar lloc a repetir la votació a l'àrea on s'hagi anul·lat la votació, ja que aquesta repetició no portaria a un resultat diferent. Tanmateix, excepte que es repeteixi tot el referèndum, ha de ser possible una repetició parcial del referèndum en una part del territori si el resultat global està en dubte. No obstant això, cal considerar amb prudència si s'ha de convocar un nou referèndum parcial en lloc d'un nou referèndum global, per tal d'evitar la concentració massiva de recursos de campanya en una àrea limitada (vegeu el punt II.3.3.e).

3.3. Finançament

1. Les normes nacionals relatives al finançament públic i privat dels partits i les campanyes electorals s'han d'aplicar a les campanyes dels referèndums (vegeu el punt II.3.4.a). Com en el cas de les eleccions, el finançament ha de ser transparent, sobretot pel que fa als comptes de les campanyes. En cas de no complir els requisits legals, per exemple, si el límit de la despesa és superat per un marge significatiu, es pot anul·lar la votació. Cal assenyalar que el principi d'igualtat d'oportunitats s'aplica al finançament públic; cal garantir la igualtat entre els partidaris i els adversaris d'una proposta (vegeu el punt I.2.2.d).

2. No s'ha de fer ús de fons públics per part de les autoritats per a fins de propaganda, per tal de garantir la igualtat d'oportunitats i la lliure formació de la voluntat de l'elector (vegeu els punts II.3.4.b i I.3.1.b).

III. Normes específiques

1. El principi de legalitat

1. El principi de legalitat, que és un dels tres pilars del Consell d'Europa juntament amb la democràcia i els drets humans, és aplicable en matèria de referèndum com en tots els altres àmbits. El principi de la sobirania del poble no permet prendre decisions fora de l'àmbit de la llei. L'ús del referèndum només ha d'estar permès en els casos previstos per la Constitució o una llei de conformitat amb aquesta, i les normes de procediment aplicables als referèndums han de ser observades. D'altra banda, els referèndums han de ser organitzats quan l'ordenament jurídic els prevegi (vegeu el punt I.3.2.b.i).

2. La validesa formal dels textos sotmesos a referèndum

1. La validesa formal comprèn tres aspectes: la unitat de forma, la unitat de contingut i la unitat de rang jeràrquic.

2. El text sotmès a referèndum pot ser presentat de diverses formes:

- i. Un *projecte articulat* d'una disposició constitucional, legislativa o qualsevol altre text;
- ii. La *derogació* d'una disposició existent;
- iii. Una *qüestió de principi* (per exemple: «Està a favor d'esmenar la Constitució per introduir-hi un sistema de govern presidencial?»), o
- iv. Una *proposta concreta*, però no presentada en forma de text articulat, com «una proposta redactada genèricament» (per exemple: «Està a favor de la reforma de la Constitució per a reduir el nombre d'escons al Parlament de 300 a 200?»).

3. Un vot afirmatiu («sí») en un projecte articulat —almenys en el cas d'un referèndum vinculant— vol dir que s'aprova el text legal i que el procediment s'acaba, sense perjudici d'aspectes formals com la publicació i promulgació. D'altra banda, un vot positiu «sí» a una qüestió de principi o a una proposta no articulada és simplement una etapa que serà seguida per la redacció i la posterior aprovació d'un text legal. La combinació d'un projecte articulat amb una proposta no articulada o una qüestió de principi crearia una confusió que impediria a l'elector estar degudament informat sobre la transcendència del seu vot i lesionaria, per tant, la seva llibertat de vot.

4. La llibertat de vot imposa encara més estrictament el respecte del principi de la unitat de contingut. L'elector no ha de ser cridat a votar de manera simultània sobre diverses preguntes que no tinguin una connexió intrínseca entre elles, atès que pot estar a favor d'una i en contra d'una altra. Quan la revisió d'un text inclogui diversos aspectes diferents, s'han de presentar als ciutadans preguntes diferents. No obstant això, la revisió total d'un text, en particular d'una constitució, no pot fer referència per definició únicament a aspectes que estiguin estretament vinculats entre ells. En aquest cas, per tant, el requisit de la unitat de contingut no és aplicable. La revisió substancial d'un text que inclogui diferents capítols pot ser considerat equivalent a una revisió total; òbviament, res no impedeix que els diferents capítols puguin ser sotmesos a votació popular per separat.

5. La regla de la unitat de rang jeràrquic no és tan crucial com les dues regles anteriors. És desitjable, però, que la mateixa pregunta no es refereixi simultàniament a dues normes de rangs jeràrquics diferents, per exemple, una revisió de la Constitució i una llei per a la seva aplicació.

3. La validesa substantiva dels textos sotmesos a referèndum

1. En virtut del principi de legalitat, els ciutadans no estan dispensats del compliment de la llei. Això s'aplica tant als aspectes formals com al fons dels textos sotmesos a votació, que han de ser conformes amb totes les lleis de rang superior. Els referèndums legislatius, per tant, han de respectar la Constitució; els referèndums dins una entitat federada o regional han de respectar la llei de l'estat central.

2. Independentment de quina sigui la posició adoptada pel dret nacional sobre la relació entre el dret internacional i el dret intern, els textos sotmesos a referèndum no han de ser contraris al dret internacional o als principis legals del Consell d'Europa (la democràcia, els drets humans i el principi de legalitat).

3. Per tal d'evitar referèndums il·legals, els textos que siguin formalment o substantivament invàlids no s'han de sotmetre a referèndum.

4. Disposicions específiques aplicables als referèndums realitzats a petició d'una part de l'electorat i per iniciativa popular (quan estiguin previstos a la Constitució)

1. Els referèndums (facultatius) realitzats a petició d'una part de l'electorat i les iniciatives populars impliquen la recollida de signatures. Les directrius estableixen per a això una sèrie de normes que no es tracten pas totes aquí en detall.

2. La possibilitat de recollir signatures no s'ha de limitar als electors censats, sinó que s'aplica a tothom, incloent-hi els estrangers i els menors d'edat (sobretot respecte dels textos relatius a la seva situació) (vegeu el punt III.4.c).

3. La recollida de signatures a la via pública pot estar sotmesa a una autorització. Com amb qualsevol restricció de drets fonamentals, la denegació d'aquesta autorització ha de respectar el principi de legalitat, l'interès públic, la proporcionalitat i la igualtat (vegeu el punt III.4.d).

4. La recollida de signatures hauria de ser una activitat no remunerada i no finançada amb fons privats. Quan es permeti la remuneració, s'ha d'aplicar únicament a les persones que recullin les signatures, i no als electors que signin una iniciativa popular o una petició de referèndum. La recollida ha de ser regulada tant pel que fa al seu topall com a la quantitat total assignada i la quantitat pagada a cada persona que reculli signatures (vegeu el punt III.4.e).

5. És important que totes les signatures siguin comprovades (vegeu el punt III.4.f). L'èxit o fracàs d'una iniciativa o una sol·licitud de referèndum no s'han de determinar sobre la base d'una mostra, ja que la mostra pot contenir un nombre inusualment alt de signatures invàlides o, per contra, pot no contenir-ne cap, mentre que altres fulls de signatures poden estar-ne plens. Com a màxim, no caldrà que siguin revisades determinades signatures un cop s'hagi comprovat sense cap mena de dubte que el nombre de signatures vàlides requerides per la llei ja ha estat assolit.

6. D'altra banda, una declaració d'invalidesa parcial d'una iniciativa popular —o d'una petició d'un referèndum— hauria de ser pronunciada quan encara sigui possible modificar el text proposat, de manera que compleixi la llei, però sense desnaturalitzar-lo. L'autoritat ha de tenir el poder per a corregir una pregunta que sigui fosca o enganyosa o que suggereixi una resposta. En el cas de violació de les normes formals o substantives, l'autoritat també ha de poder declarar la nul·litat parcial si els signants de la petició haurien aprovat la part restant d'aquesta si aquesta hagués estat presentada sola, o ha de poder decretar la subdivisió d'un text que no sigui compatible amb la unitat de contingut, la unitat de forma o la unitat de rang jeràrquic.

5. El paral·lelisme de les formes i les normes relatives al referèndum

1. Quan un referèndum sigui legalment vinculant, les autoritats han de respectar la decisió popular. Aquestes directrius disposen, per exemple, que quan un text hagi estat rebutjat en un referèndum, durant un cert període de temps (pocs anys com a màxim), el mateix text no podrà ser aprovat sense un procediment referendari. Es considera que és un procediment referendari

un referèndum facultatiu fet a sol·licitud d'una part del cos electoral; si aquest no és demanat, el text rebutjat pot ser aprovat posteriorment sense votació popular (vegeu els punts III.5.a.i i v). Una norma anàloga és d'aplicació a la revisió d'una disposició aprovada en via referendària (vegeu el punt III.5.a.ii).

2. Es preveuen les dues excepcions següents:

i. Quan la Constitució exigeixi un referèndum per a la revisió total d'un text (a la pràctica, la Constitució mateixa), però no per a una revisió parcial; una revisió parcial d'aquest text no ha de ser necessàriament sotmesa a votació popular (vegeu el punt III.5.a.iii);

ii. El Parlament pot revisar sense un referèndum una norma de dret superior a la que hagi estat aprovada per votació popular. Ho pot fer conforme al principi de jerarquia normativa, però això s'hauria d'evitar durant un cert període de temps (vegeu el punt III.5.a.iv).

3. El punt anterior no s'aplica als referèndums consultius, que no són legalment vinculants per a les autoritats. El sentit de conveniència del Parlament de seguir o contradir la voluntat (de la majoria) dels ciutadans és evidentment una qüestió diferent.

4. L'aprovació d'un text a petició d'una autoritat diferent del Parlament, com ara el cap d'estat o del govern, no ha de congelar la situació jurídica de manera indefinida. Per tant, les directrius estableixen que el text en qüestió pot ser revisat, ja sigui per via parlamentària o a sol·licitud d'una part de l'electorat, si escau, després de l'expiració d'un determinat període de temps d'espera (vegeu el punt III.5.c). Quan un text sigui aprovat com a resultat d'una iniciativa popular, els ciutadans s'han de poder tornar a pronunciar sobre la mateixa qüestió si així es demana a través d'una altra iniciativa popular, però només després que hagi passat, si escau, un cert període de temps d'espera (vegeu el punt III.5.b).

5. És desitjable que les normes constitucionals relatives als referèndums gaudeixin elles mateixes d'una legitimitat popular directa, és a dir, que s'haurien de sotmetre a un referèndum obligatori o a un referèndum facultatiu a petició d'una part de l'electorat. En qualsevol cas, si el Parlament vol aprovar una mesura que limiti els drets populars, només hauria de poder-ho fer a través d'una mesura sotmesa a una d'aquestes formes de referèndum (vegeu el punt III.5.d).

6. L'opinió del Parlament

1. En el cas de les iniciatives populars, és important que els ciutadans estiguin informats sobre l'opinió del Parlament. En conseqüència, les directrius preveuen que el Parlament doni la seva opinió. Si el Parlament s'oposa a un text però desitja fer un pas en una direcció similar, és molt adient que simultàniament pugui sotmetre a votació popular una contraproposta.

2. L'opinió del Parlament serà encara més necessària quan el referèndum sigui sol·licitat pel poder executiu. En aquests casos és important determinar si la convocatòria als ciutadans té la finalitat d'eludir el Parlament. Els electors han d'estar informats de quina és la posició del Parlament.

3. La consulta al Parlament no ha de donar lloc a maniobres dilatòries. La llei, per tant, ha de fixar un termini perquè el Parlament emeti el seu dictamen, i una data límit perquè la votació popular es pugui celebrar, si cal, sense el dictamen del Parlament, si aquest no s'ha emès en el temps previst.

4. En el cas dels referèndums regionals o locals, l'assemblea regional o local assumeix el paper exercit pel Parlament en l'àmbit nacional.

7. Quòrum

1. A partir de la seva experiència en matèria de referèndums, la Comissió de Venècia ha decidit recomanar que no es fixi cap norma relativa als quòrums.

2. Un quòrum mínim de participació (percentatge mínim) pot tenir com a resultat que els adversaris a una proposta tinguin més interès a abstenir-se que no pas a votar-hi en contra. Per exemple, si el 48% dels electors estan a favor d'una proposta, el 5% hi estan en contra i el 47% tenen la intenció d'abstenir-se, el 5% dels adversaris en tenen prou de no anar a les urnes per tal d'imposar el seu punt de vista, tot i ser molt minoritari. A més, la seva absència a la campanya pot fer augmentar el nombre d'abstencions i, per tant, la probabilitat que no s'assoleixi el quòrum. Fomentar l'abstenció o la imposició d'un punt de vista minoritari no són pràctiques saludables per a la democràcia (vegeu el punt III.7.a). D'altra banda, hi pot haver una gran temptació a falsificar la taxa de participació davant una oposició feble.

3. El quòrum d'aprovació (aprovació per un percentatge mínim del cens electoral) també pot conduir a una situació de manca de conclusió. Si és massa elevat, pot fer que el canvi sigui excessivament difícil. Si un text és aprovat —fins i tot per un marge substancial— per una majoria dels electors però no assoleix el quòrum requerit, la situació política pot esdevenir extremadament delicada, ja que la majoria pot considerar que ha estat privada de la victòria sense una raó justa; els riscos de falsificació del percentatge de participació són els mateixos que per al quòrum de participació.

8. Efectes dels referèndums

1. A fi que els electors emetin un vot informat, és imperatiu que coneguin els efectes del seu vot. Per tant, ha d'estar clarament especificat en la Constitució o en la llei si els referèndums són jurídicament vinculants o són consultius (vegeu el punt III.8.a, i vegeu el punt I.3.1.c, relatiu a la llibertat de vot).

2. Quan un referèndum legalment vinculant es refereixi a una qüestió de principi o a una proposta no articulada, correspon al Parlament posar en pràctica la decisió dels ciutadans. El Parlament pot ser obstructiu, en particular quan es veuen afectats els seus interessos directes (com la reducció del nombre d'escons del Parlament o les retribucions que perceben, per exemple). És preferible, per tant, que els referèndums sobre qüestions de principi o propostes no articulades siguin consultius. Si són legalment vinculants, el procediment posterior s'ha d'establir en normes constitucionals o legislatives concretes. Hauria de ser possible recórrer davant dels tribunals en el cas que el Parlament no actuï (vegeu el punt III.8.b).³

3. Traduït al català per Ricard Gené Casals, advocat i traductor, partint de la versió oficial en francès, però tenint en compte també la versió oficial en anglès.

Aquesta obra és d'ús lliure, però està sotmesa a les condicions de la llicència pública de *Creative Commons*. Es pot reproduir, distribuir i comunicar l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria i l'entitat que la publica i no se'n faci un ús comercial ni cap obra derivada. Es pot trobar una còpia completa dels termes d'aquesta llicència a l'adreça: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>.