



Strasbourg, St Petersburg

CDL-EL(2017)002
Or. Bil.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY
THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA
DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

in co-operation with

en coopération avec

**THE CENTRAL ELECTION COMMISSION OF
THE RUSSIAN FEDERATION**

**LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE
DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

and

et

**THE INTERPARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE COMMONWEALTH OF
INDEPENDENT STATES**

**L'ASSEMBLEE INTERPARLEMENTAIRE
DE LA COMMUNAUTE DES ETATS
INDEPENDANTS**

**14TH EUROPEAN CONFERENCE
OF ELECTORAL MANAGEMENT BODIES
“OPERATIONAL ELECTORAL MANAGEMENT BODIES
FOR DEMOCRATIC ELECTIONS”**

**14^e CONFERENCE EUROPEENNE
DES ADMINISTRATIONS ELECTORALES
« DES ADMINISTRATIONS ELECTORALES
OPERATIONNELLES POUR DES ELECTIONS
DEMOCRATIQUES »**

**St Petersburg, Russian Federation / Saint-Pétersbourg, la
Federation de Russie**

15 and 16 May / 15 et 16 mai 2017

REPORTS OF THE CONFERENCE / RAPPORTS DE LA CONFERENCE



The opinions expressed in this work are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe.

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

TABLE OF CONTENTS

I. PROGRAMME OF THE CONFERENCE.....	5
English version.....	5
Version française	13
Русская версия	21
II. OPENING SESSION.....	30
Address by Mr Alexey Sergeev, Secretary General of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States.....	30
Address by Mr Gianni Buquicchio, President of the Venice Commission of the Council of Europe	32
Address by Mr Nikolay Levichev, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, on behalf of Ms Ella A. Pamfilova, Chairperson of the Central Election Commission	36
III. FIRST PLENARY SESSION: FUNCTIONAL ELECTORAL MANAGEMENT BODIES.....	39
Role of Election Management Bodies in Drafting and Interpretation of Election Legislation, by Mr Oliver Kask, Judge, Member of the Venice Commission of the Council of Europe and President of the Council for Democratic Elections	39
Organisation of elections by the National Electoral Institute of Mexico, by Mr Lorenzo Cordova, President of the National Electoral Institute, Mexico	42
Lessons learned from the 2016 Presidential Election held in Austria, by Mr Gregor Wenda, Deputy Head of the Electoral Affairs Department, Federal Ministry of the Interior, Austria	45
The organisation of elections in Brazil, by Justice Gilmar Mendes, President of the Superior Electoral Court of Brazil	60
The new electoral model in the Kyrgyz Republic: achievements and challenges, by Ms Nurzhan Shaildabekova, Chairwoman of the Central Commission on Elections and Referenda of the Kyrgyz Republic.....	64
Russian electoral system: Formation, experience and prospects for development, by Prof. Vasily Likhachev, Member of the Central Election Commission, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Russian Federation	73
Working session 1: How to ensure efficient Electoral Management Bodies.....	75
Influence of OSCE/ODIHR election observation missions on the development of national legislation, by Mr Alexander Ignatov, Acting Director of the Public Institute of the Suffrage, Russian Federation	75
Working session 2: How to improve legislation in order to secure functional Electoral Management Bodies?.....	79
Electoral Management: Ways of Improvement (Based on the Monitoring Findings of the IPA CIS), by Mr Alexey Kartsov, Doctor of Law, Adviser of the Constitutional Court of the Russian Federation, expert of the IPA CIS, Russian Federation	79
IV. SECOND PLENARY SESSION: PROFESSIONAL ELECTORAL MANAGEMENT BODIES... ..	88
Presentation of the conclusions of the Survey on “Improving electoral management: the organisational determinants of electoral integrity”, by Mr Toby James, Senior Lecturer in British and Comparative Politics, University of East Anglia, and Ms Leontine Loeber, PhD Research Student, University of East Anglia, United-Kingdom	88
Training of EMB Staff: how to modernise training centres and to improve in-house capacities? Lessons learned, by Ms Ana Cristina López López, Head of the electoral cooperation Unit,	

Directorate General of Internal Policy, Ministry of the Interior, Spain	96
Powers and order of formation of electoral commissions, by Mr Alexander Kinev, Member of the Central Election Commission, Russian Federation.....	106
Experience of the Central Election Commission of the Russian Federation on Ensuring Electoral Rights of Persons with Disabilities, Voting in Remote Areas and Abroad by Mr Nikolay Levichev, Member of the Central Election Commission, Russian Federation.....	109
Working session 3: How to reinforce the capacity building of Electoral Management Bodies?..	112
Capacity building of electoral management bodies, by Mr Maarten Halff, Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs, United Nations	112
V. THIRD PLENARY SESSION: TOWARDS GENUINE DEMOCRATIC ELECTIONS	114
Towards genuine democratic elections in the OAS Region, by Dr. Francisco Guerrero, Secretary for Strengthening of Democracy, Department of Electoral Cooperation and Observation, Secretariat for Political Affairs, Organization of American States (OAS).....	114
Access to justice and effective remedies in electoral processes, by Ms Claudia Valle Aguila-socho, Chief Justice at the Regional Chamber of Monterrey, Electoral Tribunal of the Judiciary, Mexico	118
Role of international observation on providing democracy and transparency of electoral campaigns, by Mr Viktor Guminskiy, First Deputy Chairman of the CIS Executive Committee .	122
Council of Europe co-operation activities in the electoral field, by Mr Petr Sich, Head of Office, Council of Europe Programme Office in the Russian Federation.....	124
Working session1: Parliamentary dimension of elections: how to improve electoral legislation and practice in line with international standards? The experience of the latest elections in Europe .	126
Improvement of the electoral legislation in the Member Nations of the CIS since 2002: the role of national parliaments, by Mr Stanislav Tkachenko, Doctor of Economics, Professor at Saint Petersburg State University, Expert of the IPA CIS	126
VI. SYNOPSIS OF THE CONFERENCE.....	130
English version.....	130
Version française	133
Русская версия	136
VII. LIST OF PARTICIPANTS	139

I. PROGRAMME OF THE CONFERENCE

English version

Sunday, 14 May 2017

18.00-21.00 Cultural programme: City Tour*

** For pre-registered participants*

Languages: Russian/English

Meeting point: in front of the Tavricheskiy Palace

Monday, 15 May 2017

08.00-08.50 Registration of participants (Kupolny Hall)

09.00-09.30 Opening session



Meeting room: Dumsky Hall

Moderated by **Mr Alexey Sergeev**, Secretary General of the [Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States](#)

Addresses:

- **Mr Alexey Sergeev**, Secretary General of the [Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States](#)
- **Mr Gianni Buquicchio**, President of the [Venice Commission](#) of the Council of Europe
- **Mr Nikolay Levichev**, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, on behalf of **Ms Ella A. Pamfilova**, Chairperson of the [Central Election Commission](#), Russian Federation

09.30-11.15 First plenary session Functional Electoral Management Bodies



Meeting room: Dumsky Hall

Moderated by **Prof. Vasily Likhachev**, Member of the [Central Election Commission](#), Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Russian Federation

Interventions:

- *Role of Electoral Management Bodies in drafting and interpretation of election legislation*, by **Mr Oliver Kask**, Judge, Member of the [Venice Commission](#), Council of Europe, President of the [Council for Democratic Elections](#)
- *Organisation of elections by the National Electoral Institute of Mexico*, by **Mr Lorenzo Cordova**, President of the [National Electoral Institute](#), Mexico
- *Lessons learned from the 2016 Presidential Election held in Austria*, by **Mr Gregor Wenda**, Deputy Head of the Electoral Affairs Department, [Federal Ministry of the Interior](#), Austria
- *The organisation of elections in Brazil*, by **Justice Gilmar Mendes**, President of the [Superior Electoral Court](#) of Brazil
- *The new electoral model in the Kyrgyz Republic: achievements and challenges*, by **Ms Nurzhan Shaildabekova**, Chairwoman of the [Central Commission on Elections and Referenda](#) of the Kyrgyz Republic
- *Russian electoral system: Formation, experience and prospects for development*, by **Prof. Vasily Likhachev**, Member of the [Central Election Commission](#), Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Russian Federation

11.15-11.30 Group photo (Ekaterininsky Hall)

11.30-12.00 Coffee break (Ekaterininsky Hall)

11.30-12.00 Press conference (Press-centre)

12.15-13.15 Working sessions

1) How to ensure efficient Electoral Management Bodies?



Meeting room: Hall №1

Moderated by **Mr Alberto Guevara Castro**, General Director of External Relations, [Electoral Tribunal of the Judiciary](#), Mexico

Interventions:

- *The Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes*, by **Mr Anatoly Kovler**, Senior Researcher, [Institute for Legislation and Comparative Law](#), Former judge at the European Court of Human Rights, Substitute Member of the [Venice Commission](#), Russian Federation
- *Influence of OSCE/ODIHR election observation missions on the development of national legislation*, by **Mr Alexander Ignatov**, Acting Director of the Public Institute of the Suffrage, Russian Federation

2) How to ensure visible and interactive Electoral Management Bodies?



Hall №16

Moderated by **Ms Nana Kalandadze**, Programme Officer, Wider Europe Programme, [International Institute for Democracy and Electoral Assistance](#) (International IDEA)

- *Civil society and the electoral system: the trends of mutual influence*, by **Mr Evgeny Kolyushin**, Member of the [Central Election Commission](#), Russian Federation

3) How to improve legislation in order to secure functional Electoral Management Bodies?



Hall №9

Moderated by **Mr Vladimir Lukin**, Deputy Chair of the Committee on International Affairs of the [Federation Council of the Federal Assembly](#) of the Russian Federation

Interventions:

- *Interaction of electoral commissions and law enforcement agencies in preventing and suppressing violations of election law*, by **Mr Siyabshah Shapiev**, Member of the [Central Election Commission](#), Russian Federation
- *Electoral Management: Ways of Improvement (Based on the Monitoring Findings of the IPA CIS)*, by **Mr Alexey Kartsov**, Doctor of Law, Adviser of the [Constitutional Court of the Russian Federation](#), expert of the IPA CIS, Russian Federation

13.15-14.30 Lunch break (Restaurant “Tavrichesky”)

14.30-16.00 Second plenary session Professional Electoral Management Bodies



Dumsky Hall

Moderated by **Mr Alexander Shlyk**, Head of the [Election Department](#), OSCE/ODIHR

Interventions:

- *Presentation of the conclusions of the Survey on “Improving electoral management: the organisational determinants of electoral integrity”*, by **Mr Toby James**, Senior Lecturer in British and Comparative Politics, [University of East Anglia](#), and **Ms Leontine Loeber**, PhD Research Student, [University of East Anglia](#), United-Kingdom
- *Training of EMB Staff: how to modernise training centres and to improve in-house capacities? Lessons learned*, by **Ms Ana Cristina López López**, Head of the electoral cooperation Unit, [Directorate General of Internal Policy, Ministry of the Interior](#), Spain
- *Powers and order of formation of electoral commissions*, by **Mr Alexander Kinev**, Member of the [Central Election Commission](#), Russian Federation
- *Experience of the Central Election Commission of the Russian Federation on Ensuring Electoral Rights of Persons with Disabilities, Voting in Remote Areas and Abroad* by **Mr Nikolay Levichev**, Member of the [Central Election Commission](#), Russian Federation

16.00-16.30 Coffee break (Ekaterininsky Hall)

16.30-17.45 Working sessions

1) *How to ensure professionalism and accountability of EMBs?*



Hall №1

Moderated by **Mr Pierre Garrone**, Head of the [Elections and Political Parties Division](#), Venice Commission

2) *Training of electoral stakeholders by Electoral Management Bodies*



Hall №16

Moderated by **Ms Ana Cristina López López**, Head of the electoral cooperation Unit, [Directorate General of Internal Policy, Ministry of the Interior](#), Spain

Intervention:

- *Training of Organisers of Elections and Improving Legal Culture of Voters in the Russian Federation* by **Mr Gennady Shaikhullin**, Head of the Russian Center for Training Election Technologies at the [Central Election Commission](#) of the Russian Federation

3) *How to reinforce the capacity building of Electoral Management Bodies?*



Hall №9

Moderated by **Mr François Friederich**, Head of the [Division of Electoral Assistance and Census](#), DGII, Council of Europe

Intervention:

- *Capacity building of electoral management bodies*, by **Mr Maarten Half**, [Electoral Assistance Division](#), Department of Political Affairs, United Nations

17.45-18.15 Debriefing from the working sessions and closing remarks of the first day



Dumsky Hall

Moderated by **Mr Gaël Martin-Micallef**, Legal Adviser, Division of Elections and Political Parties, [Venice Commission](#)

18.30-19.00 Cultural programme: concert of organ music (Kupolny Hall)

Tuesday, 16 May 2017

09.00-10.30 **Third plenary session**
Towards genuine democratic elections



Dumsky Hall

Moderated by **Mr Chemavon Chahbazian**, Head of the Election Observation and Interparliamentary Co-operation Unit of the [Parliamentary Assembly of the Council of Europe](#)

Interventions:

- *Conscious voters in the digital age*, by **Mr Stepan Áhiy**, Program Manager, on behalf of **Mr Zsolt Szolnoki**, Secretary General of the [Association of European Election Officials](#) (ACEEO)
- *Towards genuine democratic elections in the OAS Region*, by **Dr. Francisco Guerrero**, Secretary for Strengthening of Democracy, Department of Electoral Cooperation and Observation, Secretariat for Political Affairs, [Organization of American States](#) (OAS)
- *Access to justice and effective remedies in electoral processes*, by **Ms Claudia Valle Aguilascho**, Chief Justice at the Regional Chamber of Monterrey, [Electoral Tribunal of the Judiciary](#), Mexico
- *Role of international observation on providing democracy and transparency of electoral campaigns*, by **Mr Viktor Guminskiy**, First Deputy Chairman of the [CIS Executive Committee](#)
- *Council of Europe co-operation activities in the electoral field*, by **Mr Petr Sich**, Head of Office, [Council of Europe Programme Office in the Russian Federation](#)

10.30-11.00 Coffee break (Ekaterininsky Hall)

11.00-12.15 Working sessions

1) Parliamentary dimension of elections: how to improve electoral legislation and practice in line with international standards? The experience of the latest elections in Europe



Hall №1

Moderated by **Mr Stanislav Tkachenko**, Doctor of Economics, Professor at [Saint Petersburg State University](#), Expert of the IPA CIS

Intervention:

- *Improvement of the electoral legislation in the Member Nations of the CIS since 2002: the role of national parliaments*, by **Mr Stanislav Tkachenko**, Doctor of Economics, Professor at [Saint Petersburg State University](#), Expert of the IPA CIS
- *Experience of Kyrgyzstan's parliamentary democracy in using advanced technologies as a guarantee of the purity of the electoral process*, by **Mr Aaly Karashev**, Member of the Committee of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic on constitutional legislation, state structure, judicial and legal issues and Regulation

2) How can Electoral Management Bodies enhance voting rights?



Hall №16

Moderated by **Mr Oliver Kask**, Judge, Member of the [Venice Commission](#), Council of Europe, President of the [Council for Democratic Elections](#)

3) How to enhance better understanding of electoral processes by voters?



Hall №9

Moderated by **Ms Renata Levovski**, [International Foundation for Electoral Systems](#) (IFES), Kyrgyzstan

Intervention:

- *Social control as an element of improving credibility of elections*, by **Mr Igor Borisov**, Chairman of the Board of the Russian Public Institute of Suffrage

12.15-12.30 Debriefing following the working sessions*Dumsky Hall*

12:30-14:00 Lunch break (Restaurant “Tavrichesky”)

14.00-15.15 Closing session**Discussion on and adoption of the conclusions of the 14th European Conference of electoral management bodies***Dumsky Hall*

Co-moderated by:

Mr Thomas Markert, Secretary, Director of the [Venice Commission](#), Council of Europe,

Prof. Vasily Likhachev, Member of the [Central Election Commission](#), Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Russian Federation,

Mr Dmitry Gladei, Deputy Head, Council Secretariat, [Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States](#)

Version française

Lundi 15 mai 2017

08.00-08.50 Inscription des participants (salle Kupolny)

09.00-09.30 Session inaugurale



Salle de réunion Dumsky

Animée par **M. Alexey Sergeev**, Secrétaire générale de [l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants](#)

Interventions :

- **M. Alexey Sergeev**, Secrétaire générale de [l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants](#)
- **M. Gianni Buquicchio**, Président de la [Commission de Venise](#) du Conseil de l'Europe
- **M. Nikolay Vladimirovich Levichev**, membre de la [Commission électorale centrale](#) de la Fédération de Russie, **au nom de Mme Ella A. Pamfilova**, Présidente de la [Commission électorale centrale](#), Fédération de Russie

09.30-11.15 Première session plénière Des administrations électorales fonctionnelles



Salle Dumsky

Animée par le **Prof. Vasily Likhachev**, Membre de la [Commission électorale centrale](#), Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Fédération de Russie

Interventions :

- *Rôle des administrations électorales dans la rédaction et l'interprétation de la législation électorale*, par **M. Oliver Kask**, Juge, Membre de la [Commission de Venise](#), Conseil de l'Europe, président du [Conseil des élections démocratiques](#)
- *L'organisation des élections* par l'Institut National Electoral du Mexique, par **M. Lorenzo Cordova**, Président de [l'Institut National Electoral](#), Mexique
- *Leçons tirées de l'élection présidentielle de 2016 tenue en Autriche* par **M. Gregor Wenda**, Chef adjoint du département des affaires électorales, [ministère fédéral de l'Intérieur](#), Autriche
- *L'organisation des élections au Brésil*, par le juge **Gilmar Mendes**, président du [Tribunal supérieur électoral](#) du Brésil
- *Le nouveau modèle électoral en République kirghize: réalisations et défis*, par **Mme Nurzhan Shaildabekova**, Présidente de la [Commission centrale des élections et référendums](#) de la République kirghize
- *Le système électoral russe : formation, expérience et perspectives de développement*, par le **Prof. Vasily Likhachev**, Membre de la [Commission électorale centrale](#), Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Fédération de Russie

11.15-11.30 Photo de Groupe (Ekaterininsky Hall)

11.30-12.00 Pause-café (salle Ekaterininsky)

11.30-12.00 Conférence de Presse (Centre de presse)

12.15-13.15 Sessions de travail

1) Comment assurer des administrations électorales efficaces ?



Salle de réunion №1

Animée par **M. Alberto Guevara Castro**, Directeur général des relations extérieures, [Tribunal fédéral électoral](#), Mexique

Interventions :

- *La Commission de Venise et les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour prévenir et contester l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux*, par **M. Anatoly Kovler**, Chercheur principal à l'[Institut de législation et droit comparé](#), Ancien juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme, Membre Suppléant à la Commission de Venise, Fédération de Russie
- *Influence des missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur l'élaboration de la législation nationale*, par **M. Alexander Ignatov**, Directeur par intérim de l'Institut public du Suffrage, Fédération de Russie

2) Comment garantir des administrations électorales transparentes et interactives ?



Salle №16

Animée par **Mme Nana Kalandadze**, Chargée de programme, Programme de l'Europe élargie, [Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale](#) (International IDEA)

- *La société civile et le système électoral: les tendances de l'influence mutuelle*, par **M. Evgeny Kolyushin**, Membre de la [Commission électorale centrale](#), Fédération de Russie

3) Comment améliorer la législation afin de garantir des administrations électorales fonctionnelles ?



Salle №9

Animée par **M. Vladimir Lukin**, Vice-président du Comité des affaires internationales, [Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale](#) de la Fédération de Russie

Interventions :

- *Interaction entre les commissions électorales et les institutions chargées d'appliquer la loi dans la prévention et la répression des violations de la loi électorale*, par **M. Siyabshah Shapiev**, Membre de la [Commission électorale centrale](#), Fédération de Russie

- *Gestion des élections: les moyens d'amélioration (sur la base des résultats de suivi de l'Assemblée interparlementaire de la CEI)*, par **M. Alexey Kartsov**, docteur en droit, Conseiller auprès de la [Cour constitutionnelle](#) de la Fédération de Russie, expert de l'Assemblée interparlementaire de la CEI, Fédération de Russie

13.15-14.30 Pause déjeuner (Restaurant "Tavrichesky")

14.30-16.00 Seconde session plénière
Des administrations électorales professionnelles

Salle Dumsky

Animée par **M. Alexander Shlyk**, Chef du [département des élections](#), OSCE/BIDDH

Interventions :

- *Présentation des conclusions de l'étude sur le « perfectionnement de la gestion électorale » : les déterminants organisationnels de l'intégrité électorale »*
Présenté par **M. Toby James**, Maître de conférences en politique britannique et comparée à l'Université d'[East Anglia](#), et **Mme Leontine Loeber**, Doctorante à l'Université d'[East Anglia](#), Grande-Bretagne
- *Formation du personnel des administrations électorales: Comment moderniser les centres de formation et améliorer les capacités internes? Leçons apprises*
par **Mme Ana Cristina López López**, Chef de l'unité de coopération électorale, [Direction générale de la politique intérieure, Ministère de l'intérieur](#), Espagne
- *Pouvoir et ordre de constitution des commissions électorales*, par **M. Alexander Kinev**, Membre de la [Commission électorale centrale](#), Fédération de Russie
- *Expérience de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie sur la garantie des droits électoraux des personnes handicapées, Voter dans les régions éloignées et à l'étranger* par **M. Nikolay Levichev**, Membre de la [Commission électorale centrale](#), Fédération de Russie

16.00-16.30 Pause-café ((Ekaterininsky Hall)

16.30-17.45 Sessions de travail

- 1) *Comment garantir le professionnalisme et la responsabilité des administrations électorales ?*



Salle №1

Animée par **M. Pierre Garrone**, chef de la [Division des élections et des partis politiques](#), [Commission de Venise](#)

- 2) *La formation des agents électoraux par les administrations électorales :*



Salle №16

Animée par **Mme Ana Cristina López López**, Chef de l'[Unité de coopération électorale](#), Direction générale de la politique intérieure, ministère de l'Intérieur, Espagne

Intervention:

- *Formation des organisateurs d'élections et amélioration de la culture juridique des électeurs en Fédération de Russie*, par **M. Gennady Shaikhullin**, Chef du Centre russe pour la formation des technologies électorales à la [Commission électorale centrale](#), Fédération de Russie

- 3) *Comment renforcer la capacité des administrations électorales ?*



Salle №9

Animée par **M. François Friederich**, chef de la [Division de l'assistance électorale et du recensement](#), DGII, Conseil de l'Europe

Intervention :

- *Renforcement des capacités des organes de gestion électorale*, par **M. Maarten Halff**, [Division de l'assistance électorale](#), Département des affaires politiques, Nations Unies

17.45-18.15 Retours des sessions de travail et propos conclusifs de la première journée



Salle Dumsky

Animée par **M. Gaël Martin-Micallef**, Conseil juridique, [Division des élections et des partis politiques](#), [Commission de Venise](#)

**18.30-19.00 Programme culturel: concert de musique d'orgue (salle Kupolny)
(à confirmer)****Mardi 16 mai 2017****09.00-10.30 Troisième session plénière
Vers des élections authentiquement démocratiques***Salle Dumsky*

Modérée par **M. Chemavon Chahbazian**, Chef de la Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire de [l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#)

Interventions :

- *Électeurs conscients à l'ère numérique*, par **M. Stepan Ahiy**, Gestionnaire de programmes, au nom de **M. Zsolt Szolnoki**, Secrétaire général de [l'Association des officiels électoraux européens](#) (ACEEEO)
- *Vers des véritables élections démocratiques dans la Région de l'OEA*, par **Mr Francisco Guerrero**, Secrétaire pour renforcement de la démocratie, Département de coopération et d'observation des élections, Secrétariat aux affaires politiques, [Organisation des États américains](#) (OEA)
- *L'accès à la justice et recours effectifs dans les processus électoraux*, par **Mme Claudia Valle Aguilascho**, Juge en chef à la Chambre régionale de Monterrey, [Tribunal fédéral électoral](#), Mexique
- *Le rôle de l'observation internationale sur la démocratie et la transparence des campagnes électorales*, par **M. Viktor Guminsky**, Premier vice-président du [Comité exécutif de la CEI](#)
- *Les activités de coopération du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral*, par **M. Petr Sich**, Chef de bureau, [Bureau du programme du Conseil de l'Europe](#) en Fédération de Russie

10.30-11.00 Pause-café (salle Ekaterininsky)

11.00-12.15 Sessions de travail

- 1) *La dimension parlementaire des élections : Comment concorder la législation nationale et les pratiques avec les standards internationaux ?*



Salle №1

- Animée **M. Stanislav Tkachenko**, Docteur en économie, Professeur à [l'Université d'Etat de Saint-Pétersbourg](#), Expert auprès de [l'Assemblée interparlementaire de la CEI](#)

Intervention :

- *Amélioration de la législation électorale dans les États membres de la CEI depuis 2002: rôle des parlements nationaux*, par **M. Stanislav Tkachenko**, Docteur en économie, Professeur à [l'Université d'Etat de Saint-Pétersbourg](#), Expert auprès de [l'Assemblée interparlementaire de la CEI](#)

- 2) *Comment renforcer le droit de vote via les administrations électorales ?*



Salle №16

Animée par **M. Oliver Kask**, Juge, Membre de la [Commission de Venise](#), Conseil de l'Europe, Président du [Conseil des élections démocratiques](#)

- 3) *Comment assurer une meilleure compréhension des processus électoraux par les électeurs ?*



Salle №9

Animée par **Mme Renata Levovski**, [Fondation internationale pour les systèmes électoraux \(IFES\)](#), [Kirghizistan Office](#)

Intervention:

- *Le contrôle social en tant qu'élément d'amélioration de la crédibilité des élections*, par **M. Igor Borisov**, Président du Conseil de l'Institut Public Russe du Suffrage

12.15-12.30 Compte-rendu des sessions de travail



Salle Dumsky

12:30-14:00 Pause déjeuner (Restaurant “Tavrichesky”)

14.00-15.15 Session de clôture
Discussion et adoption des conclusions de la 14^{ème} Conférence européenne des administrations électorales



Salle Dumsky

Co-animée par :

M. Thomas Markert, Secrétaire, Directeur de la [Commission de Venise](#), Conseil de l'Europe,

Prof. Vasily Likhachev, membre de la [Commission électorale centrale](#), Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Fédération de Russie, et

M. Dmitry Gladei, Directeur adjoint, Secrétariat du Conseil, [Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants](#)

Русская версия

Воскресенье, 14 Мая 2017 г.

18:00 – 21:00 Экскурсия по городу*

**Для участников, прошедших предварительную онлайн-регистрацию
На русском и английском языках
Место сбора участников: возле Таврического дворца*

Понедельник, 15 Мая 2017 г.

08.00-08.50 Регистрация участников (Купольный зал)

09.00-09.30 Церемония открытия



Место встречи: Думский зал

Модератор — **г-н Алексей Иванович Сергеев**, генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств

Выступления:

- **Г-н Алексей Иванович Сергеев**, генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств
- **Г-н Джанни Букиккио**, председатель Венецианской комиссии Совета Европы
- **Г-н Николай Владимирович Левичев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, от имени **г-жи Эллы Александровны Памфиловой**, председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

09.30 – 11.15 Первое пленарное заседание «Функциональные избирательные органы»



Место проведения - **Думский зал**

Модератор — **г-н Василий Николаевич Лихачев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации, профессор

Выступления:

- **Г-н Оливер Каск**, судья, член Венецианской комиссии, Совета Европы, Председатель Совета по демократическим выборам: *« Роль органов, ответственных за организацию выборов при разработке и толковании избирательного законодательства»*
- **Г-н Лоренцо Кордова**, председатель Национального избирательного института Мексики: *«Организация выборов Национальным избирательным институтом Мексики»*
- **Г-н Грегор Венда**, заместитель руководителя Департамента по проведению выборов федерального Министерства внутренних дел Австрии: *«Уроки прошедшей в 2016 году избирательной кампании по выборам Президента Австрии».*
- **Г-н Джиљмар Мендес**, судья, председатель Высшего избирательного суда Бразилии: *«Организация выборов в Бразилии»*
- **Г-жа Нуржан Кармабековна Шайлдабекова**, председатель Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики: *«Новая избирательная модель Кыргызстана: достижения и задачи»*
- **Г-н Василий Николаевич Лихачев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации: *«Российская избирательная система: формирование, опыт и перспективы развития»*

11.15-11.30 Групповое фото (Екатерининский зал)

11.30-12.00 Кофе-брейк (Екатерининский зал)

11.30-12.00 Пресс-конференция (Пресс центр)

12.15-13.15 Рабочие заседания

- 1) Как обеспечить эффективность органов, ответственных за организацию выборов?



Место проведения - Зал № 1

Модератор — **г-н Альберто Гевара Кастро**, генеральный директор по внешним связям Избирательного трибунала Мексики

Выступления:

- **Г-н Анатолий Иванович Ковлер**, заместитель Представителя Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы от Российской Федерации, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, бывший судья Европейского суда по правам человека (в 1998–2012 гг.): *«Руководящие принципы Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по предупреждению и пресечению злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов»*
- **Г-н Александр Вячеславович Игнатов**, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права (РОИИП) *«Влияние миссий БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами на развитие национального законодательства»*

- 2) Как обеспечить прозрачность и взаимодействие органов, ответственных за организацию выборов?



Место проведения - Зал № 16

Модератор – **г-жа Нана Каландадзе**, сотрудник программы, Программа «Расширенная Европа», Международный институт демократии и помощи в проведении выборов (International IDEA)

Выступление:

Г-н Евгений Иванович Колюшин, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: *«Гражданское общество и избирательная система: тренды взаимовлияния»*

3) Как усовершенствовать законодательство в целях обеспечения эффективности избирательных органов?



Место проведения - Зал № 9

Модератор — **г-н Владимир Петрович Лукин**, заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам

Выступления:

- **Г-н Сиябшах Магомедович Шапиев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: *«Взаимодействие избирательных комиссий и правоохранительных органов по предупреждению и пресечению правонарушений на выборах»*
- **Г-н Алексей Сергеевич Карцов**, советник Конституционного Суда Российской Федерации, эксперт МИМРД МПА СНГ, д.ю.н. *«Организация избирательного процесса: пути совершенствования» (на основе опыта мониторинговой деятельности МПА СНГ)*

13.15-14.30 Обеденный перерыв

**14.30-16.00 Второе пленарное заседание
Профессиональные Избирательные Органы**



Место проведения - **Думский зал**

Модератор — Глава Департамента по выборам Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ **Александр Шлык**

Выступления:

- **Г-н Тоби Джеймс**, старший преподаватель по английской и сравнительной политологии Университета Восточной Англии (Великобритания) и **Леонтин Лебер**, аспирантка Университета Восточной Англии. Презентация результатов исследования на тему *«Совершенствование управления избирательным процессом: организационные детерминанты честных выборов»*
- **Г-жа Анна Кристина Лопес Лопес**, глава Управления международного сотрудничества в области выборов Генерального директората внутренней политики Министерства внутренних дел Испании *«Обучение сотрудников избирательных органов: как модернизировать учебные центры и усовершенствовать внутренние ресурсы»*

- **Г-н Александр Юрьевич Кинев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, *«Полномочия и порядок формирования избирательных комиссий»*
- **Г-н Николай Владимирович Левичев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации *«Опыт Центральной избирательной комиссии России по обеспечению избирательных прав лиц с ограниченными возможностями, голосованию в отдаленных районах и за рубежом»*

16.00-16.30 Перерыв на кофе (Екатерининский зал)

16.30-17.45 Рабочие заседания

- 1) Как обеспечить профессионализм и подотчетность органов, ответственных за организацию выборов?**



Место проведения - Зал № 1

Модератор — г-н **Пьер Гаррон**, глава отдела выборов и политических партий Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы

- 2) Подготовка участников избирательного процесса органами, ответственными за организацию выборов**



Место проведения - Зал № 16

- Модератор - **г-жа Анна Кристина Лопес Лопес**, глава Управления международного сотрудничества в области выборов Генерального директората внутренней политики Министерства внутренних дел Испании

Выступления:

- **Г-н Геннадий Сахиуллович Шайхуллин**, руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям (РЦОИТ) при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации *«Обучение организаторов выборов и повышение правовой культуры избирателей в Российской Федерации»*

3) Как способствовать развитию и укреплению потенциала органов, ответственных за организацию выборов?



Место проведения - Зал № 9

Модератор — **г-н Франсуа Фредерик**, руководитель отдела содействия выборам DGII Совета Европы

Выступления:

- **Г-н Мартен Халфф**, представитель отдела содействия выборам Департамента по политическим вопросам Организации Объединенных Наций «Развитие и укрепление потенциала органов, ответственных за организацию выборов»

17.45-18.15 Обмен мнениями участников рабочих групп и подведение итогов первого дня конференции



Место проведения - **Думский зал**

Модератор – **г-н Газель Мартин-Микаллеф**, консультант по правовым вопросам, Отдел по выборам и политическим партиям, Венецианская комиссия

18.30-19.00 Культурная программа: концерт органной музыки (Купольный зал) (Будет подтверждено)

Вторник, 16 Мая 2017 г.

**09.00-10.30 Третье пленарное заседание
На пути к подлинно демократическим выборам**



Место проведения - **Думский зал**

Модератор — **г-н Шемавон Шахбазян**, глава Департамента по межпарламентскому сотрудничеству и наблюдению за выборами Секретариата Парламентской Ассамблеи Совета Европы

Выступления:

- **Г-н Степан Ахий**, руководитель программы, от имени **г-на Жолта Солноки**, генерального секретаря Ассоциации организаторов выборов стран Европы: *«Сознательные избиратели в эпоху цифровых технологий»*
- **Г-н Франсиско Герреро**, руководитель Департамента по развитию демократии, Секретариат по политическим вопросам Организации Американских Государств: *«На пути к подлинно демократическим выборам в регионе ОАГ»*
- **Г-жа Клаудиа Валеагуиласохо**, член Избирательного суда федеральной судебной системы Мексики, Председатель Регионального избирательного суда штата Монтерей: *«Доступ к правосудию и эффективные правовые средства в избирательном процессе»*
- **Г-н Виктор Александрович Гуминский**, первый заместитель председателя Исполнительного комитета СНГ: *«Роль международного наблюдения в обеспечении демократии и прозрачности избирательных кампаний»*
- **Г-н Петр Сич**, глава офиса, Бюро Совета Европы в Российской Федерации: *«Деятельность по сотрудничеству Совета Европы в избирательной области»*

10.30-11.00 Перерыв на кофе (Екатерининский зал)

11.00-12.15 Рабочие заседания

- 1)** *Парламентское измерение электорального процесса: как улучшить избирательное законодательство и практику проведения выборов и привести их в соответствие с международными стандартами? Опыт недавних выборов в Европе*



Место проведения - Зал № 1

Модераторы — **г-н Леонид Александрович Цуприк**, председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту

Выступление:

- **Г-н Станислав Ткаченко**, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, д.э.н., эксперт МИРД МПА СНГ: *«Совершенствование избирательного законодательства в МПА СНГ с 2002 года: роль национальных парламентов»*

- 2)** *Как органы, ответственные за организацию выборов, могут способствовать усовершенствованию избирательного права?*



Место проведения - Зал № 16

Модератор – **г-н Оливер Каск**, судья, член Венецианской комиссии, Совета Европы, Председатель Совета по демократическим выборам

- 3)** *Как улучшить понимание избирательных процессов самими избирателями?*



Место проведения - Зал № 9

Модератор — **г-жа Рената Левовски**, Международный фонд избирательных систем (IFES), Кыргызстан

Выступление:

- **Г-н Игорь Борисович Борисов**, председатель Совета Российского общественного института избирательного права: *«Общественный контроль как элемент повышения доверия к выборам»*

12.15-12.30 Обсуждение итогов дискуссий, проведенных в рабочих группах



Место проведения - **Думский зал**

12.30-14.00 Обеденный перерыв (ресторан «Таврический»)

**14.00-15.00 Заключительная церемония
Обсуждение и принятие выводов 14й Европейской
Конференции Органов Ответственных за Организацию
Выборов**



Место проведения - **Думский зал**

Модераторы:

Г-н Томас Маркерт, Секретарь Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы

Г-н Василий Николаевич Лихачев, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Г-н Дмитрий Георгиевич Гладей, заместитель главы в Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств, Российская Федерация

15.30-16.00 Перерыв на кофе (Екатерининский зал)

16.00-17.00 Культурная программа: посещение Таврического дворца*

** Для участников, прошедших предварительную онлайн-регистрацию
На русском и английском языках*

II. OPENING SESSION

Address by Mr Alexey Sergeev, Secretary General of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States

Уважаемые дамы и господа!

Рад приветствовать вас в стенах Таврического дворца, штаб-квартиры Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств, которая в эти дни выполняет почетную миссию — принимает у себя гостей и участников 14-й Европейской конференции органов администрирования выборов. Мы знаем, что Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы уже проводила подобные мероприятия в Российской Федерации, однако в Санкт-Петербурге оно проводится впервые. Я хочу поблагодарить вас, уважаемый господин Букиккио, за то, что предоставили возможность гостям конференции побывать в нашем городе, в Таврическом дворце, а нам как соорганизаторам — принять у себя столь представительный состав участников. Хочу поблагодарить соорганизатора конференции — Центральную избирательную комиссию Российской Федерации — за всестороннюю поддержку и деятельное участие в подготовке данного мероприятия.

В нашей конференции принимают участие 130 делегатов, руководство и представители органов администрирования выборов из 28 стран мира, парламентарии, представители 10 международных организаций, ученые, эксперты в области избирательного права.

Позвольте 14-ю Европейскую конференцию органов администрирования выборов объявить открытой.

Уважаемые участники конференции!

Нынешний год является юбилейным для Межпарламентской Ассамблеи СНГ: она учреждена 27 марта 1992 г. и за прошедшую четверть столетия добилась заметных результатов в развитии межпарламентского сотрудничества постсоветских государств, гармонизации их законодательства, разрешении возникающих конфликтов путем переговоров и равноправного диалога.

Также следует отметить и тот факт, что 15 лет назад Совет Европы и Европейская комиссия за демократию через право, а также государства — участники СНГ предприняли знаменательные шаги по превращению электоральной тематики в один из важнейших приоритетов своей деятельности.

В феврале 2002 г. Венецианская комиссия изменила формат своей деятельности, став расширенным соглашением, открытым как для государств — участников Совета Европы, так и для государств, не входящих в организацию, но стремящихся добиться успехов в построении развитого демократического общества. Венецианская комиссия в течение последних лет превратилась в глобальный институт, чьи экспертные оценки и суждения воспринимаются с максимальным вниманием в парламентах, правительствах, судах, структурах гражданского общества в Европе и далеко за ее пределами.

В свою очередь в октябре 2002 г. государства СНГ на своем саммите в Кишиневе одобрили Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод. Это уникальный международно-правовой документ, в котором осуществлена детальная систематизация стандартов демократических выборов в рамках межгосударственного образования и обеспечено их закрепление в форме конвенции, носящей юридически обязывающий характер.

Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ и Европейскую комиссию за демократию через право связывают многие годы совместной работы по совершенствованию конституционного законодательства и передаче европейского опыта государствам бывшего СССР. Наши интересы пересекаются в таких областях, как государственное строительство, конституционное право, а также гармонизация подходов к проведению выборов и референдумов. При разработке модельных законов, а также рекомендаций постоянные комиссии МПА СНГ регулярно обращаются к опыту Европейской комиссии за демократию через право. Нашей целью является продолжение и расширение экспертного диалога по всем направлениям, где полномочия Венецианской комиссии и МПА СНГ совпадают.

В этой связи думаю, что хорошей платформой для продвижения такого взаимодействия мог бы стать документ о сотрудничестве между нашими организациями, идею подписания которого мы сегодня обсуждали с господином Букиккио.

Сегодня все представленные в МПА СНГ страны завершили процесс формирования системы институтов организации и проведения выборов на национальном, региональном и местном уровнях. Под руководством центральных избирательных комиссий в наших государствах сформирован корпус высокопрофессиональных специалистов, обеспечивающих проведение свободных и справедливых выборов. Параллельно развивается процесс совершенствования корпуса национальных наблюдателей на выборах и референдумах, представляющих как политические партии, так и структуры гражданского общества. Национальные парламенты уделяют первостепенное внимание формированию правовой базы для проведения демократических выборов, а также их финансированию в требуемых объемах из национальных бюджетов. По уровню оснащенности избирательных участков, территориальных и центральных избирательных комиссий современными средствами подсчета голосов, организации в режиме реального времени веб-трансляции и использования систем единого регистра населения с биометрическими базами данных для идентификации избирателей ряд государств — участников МПА СНГ сегодня по праву входит в число мировых лидеров.

Уверен, что накопленный в наших странах опыт проведения выборов и их мониторинга представляет несомненный интерес для всех присутствующих в этом зале, и мы готовы поделиться им в ходе нынешней конференции со всеми зарубежными гостями.

Позвольте проинформировать вас, что Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Валентина Ивановна Матвиенко направила участникам 14-й Европейской конференции органов администрирования выборов приветствие, в котором благодарит зарубежных партнеров из Европейской комиссии за демократию через право, политических деятелей, экспертов за участие в конференции и заинтересованность в обсуждении вопросов обеспечения работы избирательных структур и повышения уровня доверия граждан к выборам. В этой связи, по ее мнению, большого внимания заслуживает обсуждение практических мер по повышению эффективности и прозрачности в работе органов администрирования выборов. Председатель Совета МПА СНГ подчеркивает, что Межпарламентская Ассамблея рассматривает данную конференцию в качестве важнейшей площадки для обмена опытом и выработки общих подходов к реагированию на новые вызовы в электоральной сфере. С полным текстом приветствия госпожи Матвиенко вы сможете ознакомиться на сайте Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

В заключение хотел бы отметить, что впереди у нас два дня напряженной, но, я надеюсь, плодотворной работы. Пройдут три пленарных заседания, запланирована работа в девяти секциях и принятие итогового документа, который будет представлен на закрытии конференции.

Уверен, что конференция сыграет свою положительную роль в обмене опытом и в гармонизации подходов к организации и проведению выборов в соответствии с общепринятыми европейскими стандартами.

Address by Mr Gianni Buquicchio, President of the Venice Commission of the Council of Europe

Mesdames et messieurs,
Chers amis,

C'est avec un grand plaisir que j'inaugure la 14^e Conférence européenne des administrations électorales, dans ce palais Tavrisheskiy, hautement symbolique, et plus particulièrement cette salle Dumsky, ce lieu prestigieux ayant accueilli la première Douma Russe.

Je souhaite remercier nos deux partenaires qui se sont grandement impliqués pour œuvrer au succès de la Conférence : M. Nikolay Levichev, membre de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, au nom de Mme Ella A. Pamfilova, Présidente de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie et de M. Alexey Sergeev, Secrétaire général de l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants.

Au fil des années, la Commission de Venise a noué des liens solides avec les administrations électorales d'Europe et d'autres continents, essayant nos principes et valeurs en Europe bien sûr, mais aussi en Afrique, en Asie et en Amérique.

Depuis quelques mois, la Commission de Venise est composée de 61 Etats membres – le Costa Rica étant le dernier Etat membre à nous rejoindre.

Aujourd'hui, vous représentez les administrations électorales d'environ 40 Etats membres pour un total de 130 participants ! Merci pour votre confiance. Nous avons le plaisir de mettre à votre disposition pour la première fois une brochure qui présente la Conférence européenne des administrations électorales. Cette brochure est à votre disposition en salle, en anglais, russe et français.

Institution du Conseil de l'Europe en matière d'ingénierie constitutionnelle au service des Etats membres, et notamment dans le domaine des élections, la Commission de Venise est composée de membres indépendants, spécialistes du droit constitutionnel, du droit international ou de la science politique.

Elle est au service des Etats qui veulent progresser sur le chemin de la démocratie en fournissant des avis ou études juridiques et en organisant des événements comme celui d'aujourd'hui.

Pour la préparation de ses avis tout comme pour l'organisation d'événements, la Commission recherche toujours le dialogue notamment avec les institutions de l'Etat. La Conférence européenne des administrations électorales s'inscrit dans cet esprit de travail consensuel sous la forme d'un forum international entre praticiens.

Cette 14^e édition se recentre sur les administrations électorales que vous représentez. Les administrations électorales jouent un rôle crucial dans l'organisation des processus électoraux. Elles sont confrontées aux problèmes inhérents à tout processus électoral. Elles sont aussi souvent rendues responsables – et pas toujours à tort – des problèmes survenant lors des élections.

On connaît l'adage attribué à Staline : « Ce qui compte n'est pas qui vote, mais qui compte les votes ». Lors de leurs toutes premières missions, les représentants de la Commission de Venise ont eu même l'occasion d'entendre dire que l'administration électorale décide du résultat des élections.

En réalité, « qui vote » est un élément essentiel du processus électoral, tout comme « qui compte les votes » et surtout « comment on compte les votes », et un grand nombre d'autres éléments.

Les élections ne sont pas l'événement d'un jour – le vote –, mais un processus continu, qui commence au plus tard avec l'enregistrement des électeurs, suivi de celui des candidats, et se termine avec le dépouillement et la proclamation des résultats, suivie le cas échéant du règlement du contentieux en la matière.

Je ne mentionnerai pas tous les éléments du processus électoral, mais n'oublions pas de mettre l'accent sur les différents aspects de la campagne électorale, y compris les questions de financement et d'accès aux médias.

Compte tenu de la fréquence des scrutins dans chaque pays – nationaux, régionaux, municipaux, etc. –, le processus électoral est en réalité continu, ce qui explique pourquoi vous êtes des organes permanents.

Tous ces éléments sont certes déterminés par la loi. Cette loi doit se conformer aux normes internationales, au patrimoine électoral commun. Elle doit ensuite être mise en œuvre en conformité avec ces règles.

Or, qui met en œuvre les différents aspects du droit électoral ? Pour l'essentiel, les administrations électorales. Loin d'elles de ne faire que compter les votes, même si, nous l'avons vu, cet élément est central. Il se peut certes que des aspects spécifiques, tels que l'enregistrement des électeurs, ou le contrôle du financement des partis et des campagnes, relèvent d'autres administrations ou organismes indépendants. De même, l'implication des administrations électorales dans le contentieux varie selon les Etats.

Cependant, alors que les autres organes interviennent à des moments ou sur des points spécifiques, les administrations électorales suivent le processus du début à la fin, elles ont une vue d'ensemble et aussi une responsabilité d'ensemble.

Oui, vous êtes au centre du processus électoral ! Le fonctionnement efficace des administrations électorales est donc un élément essentiel du succès d'un cycle électoral. Se pose alors la question : **comment assurer des administrations électorales opérationnelles pour permettre des élections démocratiques ?**

Vaste sujet me direz-vous mais le but de cette 14^e Conférence est justement de débattre de ce sujet et de tirer des enseignements de vos pratiques, sur la base des élections passées tenues dans vos pays respectifs.

L'existence d'administrations électorales fonctionnelles est une pré-condition essentielle à des élections démocratiques. N'oublions pas à ce titre nos principes : assurer des élections au suffrage universel, égal, libre, secret et direct.

Ces principes sont développés dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, le texte européen de référence en matière de standards électoraux, et qui pose comme postulat l'existence d'un patrimoine électoral commun.

D'autres instruments traitant des standards électoraux existent bien sûr et nous aurons l'occasion de débattre de ces différents instruments à caractère contraignant ou non durant ces deux jours de débats.

N'oublions pas nos principes disais-je, mais n'oublions pas non plus les conditions de mises en œuvre de ces principes, tels que retenus encore une fois par le Code de bonne conduite en matière électorale.

C'est d'abord le respect des droits fondamentaux, en rappelant que les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et en particulier de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et

d'association à des fins politiques, y compris la liberté de création de partis politiques qui se doit d'être la plus large possible.

Le respect de ces principes est notamment indispensable pendant les campagnes électorales et toute restriction à ces droits fondamentaux doit être conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité.

Il faut ainsi prendre garde à ne pas censurer le discours critique envers les autorités alors que cela constitue l'essence même du débat démocratique.

Assurer la mise en œuvre des principes visant à des élections démocratiques, c'est également assurer un rang au moins -législatif et donc une stabilité- aux éléments essentiels du processus électoral, tel que la composition des commissions électorales, le système électoral proprement dit ou encore le découpage des circonscriptions.

Ces grands principes doivent également être protégés par des garanties procédurales, en particulier en permettant l'organisation d'élections démocratiques par une administration électorale indépendante et impartiale, du niveau national au niveau du bureau de vote. Ainsi les notions d'« administrations électorales opérationnelles » et d'« élections démocratiques » sont-elles inextricablement liées.

Ces principes et leurs garanties de mise en œuvre étant rappelés, vous entrevoyez déjà les bases de notre débat de ces deux jours : c'est mettre l'accent sur le travail fait par les administrations électorales, mieux comprendre leurs structures, leurs forces et leurs éventuelles faiblesses.

Les débats ne devront pas se limiter à la question des structures des administrations électorales mais devraient porter aussi sur leur fonctionnement. Des administrations électorales opérationnelles nécessitent des ressources humaines et financières suffisantes pour être capable d'organiser des élections dans leur intégralité de manière transparente et indépendante.

Notre première session portera sur « Des administrations électorales fonctionnelles ». On traitera des bonnes pratiques visant à améliorer le fonctionnement des administrations électorales pour les rendre plus efficaces, – il pourra être discuté de leurs structures internes, de leur composition et notamment l'équilibre politique au sein des commissions, du caractère inclusif du processus de prise de décision ou encore de leur budget.

Cet après-midi, nous traiterons « Des administrations électorales professionnelles ». Notre objectif sera d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de professionnalisme des administrations électorales et les méthodes et règles susceptibles de renforcer ce professionnalisme.

Le professionnalisme exige une organisation rigoureuse des élections par des membres d'administrations électorales bien formés et expérimentés. Il est à distinguer du mode de nomination (partisan ou non) des commissions.

Demain, des conférenciers vont être invités à intervenir durant la troisième et dernière séance intitulée: « Vers des élections authentiquement démocratiques ».

Cette session sera plus large que les deux premières et traitera de sujets variés mais convergents sur la question de l'apport possible des administrations électorales et des autres acteurs électoraux à l'amélioration des processus électoraux.

Les thèmes traités ces deux jours peuvent sembler beaucoup plus nombreux que lors d'autres conférences européennes des administrations électorales, centrées sur un sujet plus limité. Ils se ramènent toutefois à un seul sujet, qui est votre raison d'être : garantir que vous soyez en mesure d'organiser des élections démocratiques.

Or – cela mérite d'être souligné encore une fois - comme le processus électoral est continu, le travail de l'administration électorale l'est aussi – ce qui implique l'existence d'administrations électorales permanentes. Tout comme le processus électoral, l'administration électorale ne peut être découpée en éléments indépendants les uns des autres.

Au contraire, une administration électorale efficace et, par conséquent, des élections véritablement libres et démocratiques, ne peuvent se concevoir que si l'ensemble des aspects dont nous allons parler pendant ces deux jours sont traités en conformité avec les normes du patrimoine électoral européen, telles que définies notamment à l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et dans le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise.

Mesdames et Messieurs,

Le chantier reste considérable pour parvenir à des élections authentiquement et incontestablement démocratiques dans l'ensemble de nos pays. Mais vous êtes les artisans de cet objectif de tendre vers un idéal qu'est l'idéal démocratique.

La vocation de la Commission de Venise est, précisément à travers les liens étroits tissés entre les administrations électorales grâce à des conférences comme celle-ci, de rendre ces principes universels et de leur donner une dimension concrète, pratique. Le partage d'expériences et l'identification de bonnes pratiques sont donc essentielles pour tendre vers cet objectif.

Enfin, j'ai le plaisir de vous annoncer que la Norvège accueillera en 2018 la 15^e édition de la Conférence européenne des administrations électorales.

Mesdames et Messieurs,

Vous constituez un forum international unique en son genre. Je vous invite donc à tirer profit de cette 14^e édition de la Conférence européenne des administrations électorales pour partager vos expériences et mieux vous connaître ! Notre objectif est à la fois de rendre les principes du patrimoine électoral aussi universels que possible, mais aussi de vous aider à tisser ces liens au-delà des frontières et des continents.

Je vous souhaite donc de fructueux débats !

Address by Mr Nikolay Levichev, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, on behalf of Ms Ella A. Pamfilova, Chairperson of the Central Election Commission

Уважаемые коллеги!

На мой взгляд, актуальность приобретает гуманитарная составляющая мирового развития, особенно это касается процесса организации и проведения выборов, поскольку свободные прямые выборы являются основой демократического государства, и каждый гражданин, обладающий активным избирательным правом, должен иметь возможность его осуществления. Предоставление таких возможностей — задача профессиональных избирательных органов.

Я кратко остановлюсь на политике обеспечения гендерного равенства и вовлечения различных социальных групп в избирательный процесс в Российской Федерации.

Социально-инклюзивный характер выборов является залогом их легитимности и эффективности, и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, понимая актуальность данной темы, принимает меры по включению в избирательный процесс всех социальных групп и реализации их избирательных прав в полной мере, что особенно касается наиболее уязвимых групп населения, к которым мы с вами относим женщин, инвалидов, представителей малых и автохтонных народов.

Конституция Российской Федерации устанавливает равенство прав избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право на участие в референдуме граждан независимо от пола. Указанные положения Конституции и нормы законодательства о выборах и референдумах не разделяют избирательные права женщин и мужчин, а используют такие понятия, как «гражданин», «кандидат», «депутат» безотносительно к половой принадлежности участников избирательного процесса.

В Российской Федерации женщины составляют абсолютное большинство членов избирательных комиссий всех уровней. Многие из них занимают руководящие должности. В частности, в новом составе Центральной избирательной комиссии России два из трех руководителей — женщины: Председатель Центральной избирательной комиссии госпожа Элла Панфилова и секретарь Центральной избирательной комиссии Майя Гришина. Однако результатами деятельности комиссий пользуются в основном мужчины: в составе Государственной Думы, избранном в 2016 г. резко изменилось гендерное соотношение: женщины занимают уже только 16 % депутатских мест. Но в представительных органах муниципальных образований депутатов-женщин существенно больше, они составляют почти половину муниципальных депутатов.

Следующая важная тема — обеспечение избирательных прав людей с ограниченными физическими возможностями. В Российской Федерации насчитывается почти 10 % избирателей (это порядка 12 млн. граждан), имеющих инвалидность, и обеспечение необходимых условий для реализации их избирательных прав мы считаем своей важнейшей задачей. Специальные нормы российского законодательства позволяют избирательным комиссиям оказывать помощь гражданам с инвалидностью.

Например, для избирателей с нарушением зрения изготавливаются специальные трафареты для заполнения бюллетеня, в том числе со шрифтом Брайля. Это отражено в статье 63 соответствующего федерального закона. Для граждан, которые по состоянию здоровья или инвалидности не могут прибыть на избирательный участок лично, комиссия организует голосование на дому при помощи переносных ящиков.

В то же время в предвыборный период избирательными комиссиями ведется большая работа по уточнению мест фактического проживания избирателей с инвалидностью с целью

технической подготовки избирательных участков для голосования этой группы. В частности, для избирателей с нарушением функций опорно-двигательного аппарата участки оснащаются специально оборудованными кабинами для голосования, поручнями, пандусами, подъемниками для инвалидных колясок.

Участки для избирателей с ограничениями по зрению снабжаются средствами оптической коррекции, к которым относятся лупы, электронные увеличители, дополнительное освещение, тактильные указатели, трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

В целях обеспечения избирательных прав глухих и слабослышащих граждан на участки приглашаются специалисты-сурдопереводчики.

В местах компактного проживания инвалидов, к которым относятся дома-интернаты, жилые дома около специализированных предприятий, где оборудуются рабочие места для людей с физическими ограничениями, создаются соответствующие специальные избирательные участки. Для удобства голосования инвалидов аналогичные специальные участки открываются и в местах временного пребывания инвалидов, например, в медицинских учреждениях, клиниках, больницах.

Уже в течение семи лет Центральная избирательная комиссия России реализует проект, который мы называем «Маршрут на избирательный участок». В межэлекторальный период избирательная комиссия составляет паспорт оптимального маршрута на избирательный участок, который фиксирует существующие препятствия, и эта комиссия предоставляет информацию органам исполнительной власти для принятия мер.

Мы все-таки считаем, что голосование инвалидов не на дому, а вместе с другими гражданами на избирательных участках позитивно влияет на их интеграцию в общество, повышает электоральную активность избирателей с инвалидностью.

Эта работа ведется в сотрудничестве с общественными организациями инвалидов, которые активно привлекаются к информационно-разъяснительной деятельности. В Центральной избирательной комиссии создана специальная рабочая группа по взаимодействию с общественными организациями инвалидов. Ее возглавляет Председатель ЦИК Элла Панфилова, я являюсь ее заместителем в этой рабочей группе.

Для граждан с нарушениями органов зрения на сайтах избирательных комиссий размещаются адаптированные информационные материалы о кандидатах, политических партиях, способах голосования, порядке заполнения бюллетеня. Для связи с глухими и слепыми избирателями в период избирательных кампаний работает специальная горячая линия. Избиратели с нарушением слуха осуществляют коммуникацию с избирательной комиссией посредством смс-сообщений, а избиратели с нарушением зрения — через специальную программу, которая преобразует смс-сообщение в голосовой сигнал.

При проведении тематических телепередач, информационных выпусков, создании видеороликов о выборах используется или сурдоперевод, или бегущая строка — субтитрование.

Должен, конечно, отметить, что Российская Федерация при своих необъятных просторах еще и многонациональное государство, и в Конституции закреплено равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, места жительства, происхождения и отношения к религии. В России проживает более 190 народов, среди них 47 относятся к коренным малочисленным народам. Общая численность таких избирателей оценивается нами примерно в 500 тыс. человек. Поэтому по решению избирательной комиссии каждого субъекта Российской Федерации избирательные бюллетени печатаются как на русском языке, так и на государственном языке

соответствующей республики или на языке малочисленных народов на территории их компактного проживания.

Кроме того, избирательное законодательство Российской Федерации предусматривает возможность досрочного голосования для тех групп избирателей, которые находятся в труднодоступной или отдаленной от помещения для голосования местности.

В инклюзивных группах избирателю предлагается множество индивидуальных процедур, которые создаются органами власти специально для упрощения осуществления ими волеизъявления. Помощниками людей с ограниченными возможностями, как правило, являются социальные работники или государственные служащие. Таким образом, с одной стороны, решаются проблемы электорального равноправия, но с другой стороны, возникают предпосылки и возможности для злоупотреблений. Инструменты индивидуального подхода к инклюзивным группам могут сами по себе провоцировать рост электорального администрирования, и создается ситуация, при которой избиратель может принуждаться к лояльности по отношению к политической линии существующей власти. Это похоже на то, как компания удерживает своих клиентов, привязывая их к своим товарам и услугам, применяя методы, как известно, скрытого поощрения или даже скрытого давления.

Несколько слов хотел бы посвятить организации голосования за рубежом, которое представляет определенные организационные сложности. На минувших выборах в Государственную Думу в 145 зарубежных странах было создано 732 избирательных участка. Практически весь земной шар охватывается деятельностью Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В силу объективных организационных сложностей избирательные участки, создаются только на базе дипломатических представительств. Администрирование кампании начиная от формирования участковых избирательных комиссий, ведения агитации и до процедуры осуществления голосования имеет ряд сложностей. Количество избирателей, потенциально имеющих право голосовать, оценивалось нами примерно в 2 млн. человек. Мы считали граждан, состоящих на консульском учете в российских дипломатических учреждениях. Помимо бюллетеней для голосования по партийному общефедеральному списку, в 34 страны из этих 145 необходимо было доставить списки для участия в голосовании за кандидатов в 75 мажоритарных округах. Следует признать, что эффективность логистики оказалась недостаточной, и членам зарубежных участковых избирательных комиссий пришлось вручную проводить процедуру гашения более полутора миллионов неиспользованных бюллетеней. И мне представляется, что обсуждение возможных форм взаимопомощи избирательными комиссиями наших стран при организации голосования за пределами государственных границ пока еще не выходило в конструктивную плоскость.

Уважаемые коллеги!

Думаю, вы согласитесь с тем, что все-таки ключевая фигура всего электорального цикла — это избиратель, и главной задачей органов, проводящих выборы, является содействие реализации избирательных прав абсолютно всех социальных групп, в особенности наиболее уязвимых членов общества. В этом и состоит наша профессиональная задача.

Хочу вам напомнить, что сегодня, 15 мая, Международный день семьи, провозглашенный Генеральной Ассамблеей ООН, и в заключение я хочу пожелать благополучия вашим семьям, а также выразить надежду, что наша сегодняшняя конференция, наша взаимная помощь, наша совместная работа способствуют созданию духа такой международной мировой семьи профессиональных избирательных органов.

III. FIRST PLENARY SESSION: FUNCTIONAL ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

Role of Election Management Bodies in Drafting and Interpretation of Election Legislation, by Mr Oliver Kask, Judge, Member of the [Venice Commission](#) of the Council of Europe and President of the [Council for Democratic Elections](#)

Dear participants,

First of all, I would like to discuss the role of EMBs in drafting election legislation. It is vital in order to organise elections in a good manner to have a proper legislation on election administration and electoral procedures. In a state governed by democracy and rule of law – and these are the core principles we may not set aside – electoral management bodies cannot be functional without a solid legislation. Looking into electoral legislation in Venice Commission Member States, we can find different approach: in some countries, the law is very short with reference to general principles and provisions allowing the EMBs quite wide margin of appreciation, in other countries, the law is extremely detailed covering more than 200 pages.

What is in common is the way these laws have to be drafted. We need a dialogue between experts and politicians. Experts can provide different solutions for the decision-making, just good ones or the best. It is up to the politicians to find out which solution is the best and has a tone acceptable among the wider population. The legitimacy of the law cannot be derived only from the expert knowledge. We can have legitimacy of laws only in case the parliaments are able to discuss different good solutions and choose among them. In case there is only one good solution to a practical problem which has to be solved by law, it is up to the experts to explain it to the politicians and provide arguments against any other solutions.

A good example of communication, a dialogue in international level is the work of the Council of Democratic Elections working beside the Venice Commission. The Council for Democratic Elections consists of both experts from among members of the Venice Commission as well as politicians, elected persons from national parliaments as well as from local and regional assemblies. It is important to share the experience, the expert knowledge to apply the electoral principles in a clear and uniform manner.

What can be shared by experts is the experience from previous elections – this the practical side – as well as the academic knowledge on which are the effects, the consequences of using different electoral systems, different means to register voters, which are the best practices to increase the participation and to avoid election fraud or inequalities in campaigning or campaign financing, and of course how to better avoid misuse of administrative resources. It is the duty of experts to provide information on which are the best practices in electoral matters used in other countries, which are the lessons learnt from mistakes and which are the minimum standards which *have to* be achieved in order to assess the elections to be democratic and being in accordance with European Convention on Human Rights.

The dialogue between experts from EMBs and politicians is advantageous for legislator, as well. Having the information on how the EMBs would interpret – at least in first sight – the provisions of draft legislation, gives the legislator a better understanding on the effects of the law. It is important to have more academic knowledge in decision-making. One of the tasks of the EMBs is to share the academic knowledge, provide links with experts in election law or election law application.

The EMBs have to stay neutral and avoid political decision-making. For example, it is the legislator, the parliament, who should find the best solution, if there is more than one way how to solve the problem in accordance with international standards and best practices.

A close communication between lawmakers and experts from EMBs may lead to accusations that the EMBs are not neutral, that they are closely related to some political parties, especially if the solutions

suggested by experts are supported by only some political groups. In order to avoid these accusations, we have to keep in mind some main principles in communication. The opinion of the EMB has to be internally thoroughly discussed, all the members of the election commission have to be heard. By this, the opinions of the election commissions may be reasoned and substantiated. The opinions of EMBs should reflect all different opinions, all separate opinions inside the election commission, not only point out the opinion of the majority or the opinion of the chairperson. The expert opinions of EMBs, as expert opinions in general, have to be well grounded and reasoned, and provide both pros and cons.

An expert opinion by the election commission which does not concern any concrete case, any specific case, creates an opportunity to find out, to have a reliable knowledge on how the electoral law will be applied in practice, how it will be interpreted by the election management bodies. If the election commission has in abstract way, without a specific case, without any political parties concerned, explained the interpretation or application of a norm, then it should – acting reliably – use such interpretation if it faces a speedy practical case and has to apply the same law assessed in law drafting procedure.

Application of law based on general principles and values is a cornerstone of present legal theory. It is the same with application of electoral law. The legislator has to give general principles which the EMBs have to use to interpret the general principles of democratic elections, i.e. universality of the right to vote, the requirement to preregister all voters, the leading role of the body organising voting in polling stations etc.

It is vital to apply the law in good faith and with the usage of expertise. The EMBs need to have visible relations with both academics and other EMBs in international level as well as equal and clear relations with all political stakeholders and parliament in order to operate legitimately and make decisions in a good manner. EMBs need to have close relations with bodies authorised to control the balanced functioning of audiovisual media during campaign period, as well. A cooperation network, a multitude of connections is a challenge which makes the decision-making more time-consuming in the topic where decisions have to be made in especially speedy procedure.

An adequate financing of the EMBs is a prerequisite for fulfilling all these tasks. I am not speaking only of the bodies which carry out the usual tasks of election management. State Audit Office or internal auditors in administration to counteract the misuse of administrative resources and to efficiently control the financing of campaigns reported by political parties are among those bodies which have to be provided adequate resources.

Next, I will discuss law interpreting. One of the main principles of rule of law is that legislation has to be applied in uniformity, independent of the persons involved in the specific case. How to achieve that aim in electoral matters?

First of all, we need a thorough reasoning of the decisions of EMBs. Even in cases where the decision-making has to be speedy, the application of electoral law has to be clarified and the interpretation given to any provision has to be justified and motivated. It is not enough to only refer to the provisions applied in case the law itself is unclear.

Further, the decisions have to be available to the public without delay and it should be possible to find – preferably by search engine – any previous similar decisions, not only those related to the last elections.

The protocols of EMB sessions have to be accessible for public, especially for journalists and electoral stakeholders, as some rationale might be found in these documents. For sure, there are protocols without reference to different opinions or details of the discussions, but we should not let us drive by bad practice. Looking at the best practices, we can see that the protocols are a source for understanding both the procedure of the session, whether all members had a chance to present their arguments and whether these were discussed thoroughly, and also some detailed arguments for the interpretation given which might not have been added to the decision of the EMB itself.

Decisions of the EMBs have to be appealable to the court. It is a topic on which a former annual EMB conference has already been organised, so I would not go into details but refer only to the Report on cancellation of election results adopted by the Venice Commission in 2009 (CDL-AD(2009)054).

These requirements give a solid ground for interpreting the electoral legislation in uniformity. In order for the operation of EMBs to be trustworthy, the members and staff of EMBs have to be well trained, well educated, have deep knowledge of the electoral law. And I do not mean only the knowledge on the provisions adopted by the parliament, but also international minimum standards and good practices, documents prepared by different international institutions which explain the general principles of democratic elections and the rule of law, but also court practice, case law.

I remind you that the Code of Good Practice in Electoral Matters celebrates this year its 15th anniversary. This is a document you are all well aware. It is a summary of the best practices, of international standards applicable in our everyday topic of discussion.

The members and staff need to have sufficient education, but the decision-making in the EMBs has to take place in adequate level as well. It means that for example candidates' registration or allocation of mandates in parliamentary elections should take place in higher-level election commissions to guarantee the uniformity of interpretation and decision-making in most important issues by the most reputable and highly legitimated institutions.

How to further improve the quality of the decisions made by the EMBs? Law has to be interpreted based on those means of interpretation which do not always collide with the grammar of the provision. One has to find out the rationale, the aim of the legal provision, and assess how the law should be interpreted for it to be in accordance with constitution and with international conventions as well to be more coherent with international standards and good practices. If the EMBs are using such means of interpretation not matching with wording and explain, reason them in great detail, it is a sign that elections are managed by an independent body, by a body not dependent on leading political parties.

Our conference has to find answers how to get rid of fear to make decisions still occurring in some cases. I wish you a good luck and successful conference.

Organisation of elections by the National Electoral Institute of Mexico, by Mr Lorenzo Cordova, President of the [National Electoral Institute](#), Mexico

“Disenchantment with democracy as the main challenge for democratic systems nowadays”

I am truly thankful for the opportunity to share with you some reflections which, from the National Electoral Institute’s view, affect the proper development of the organisation of elections and the democratic coexistence.

In perspective, there were two processes of importance which set a milestone in the international society’s future by the end of the twentieth century and the beginnings of this new one: economic globalization and the expansion of democratic systems.

On the one hand, there is a global tendency towards commercial liberalisation and a widespread growth of information technologies, which have certainly facilitated the movement of merchandises, resources, and people across borders.

Regional economic blocs and the market economy were strengthened within the vast majority of nations, including those that once belonged to the so-called socialist world; and the belief, however false, that the better version of the State would be that of a narrowed State.

Regarding the second factor, democratic expansion implied more than two decades of an important process to adapt the rules of the democratic game to instil credibility to the act of voting, and equity to the electoral competition.

In broad sense (*lato sensu*) it was a lapse when electoral rules, institutions and procedures were constantly adapted to turn elections into the fundamental mechanism to access political power in all regions of the world.

Both phenomena, economic globalization and democratic expansion, generated intense multilateral interactions to give way to interdependence among economic phenomena, and to support the development of international standards that would strengthen democracies around the world.

Thus, to contribute to the improvement of democratic systems, a wide array of multilateral forums sprung, such as the European Commission for Democracy through Law, International IDEA, UNIORE, and even organizations, such as OAS, which had been previously established, reconsidered their priorities to focus on strengthening electoral systems.

However, since the neoliberal model of development seeks to trim down the State, the expansion of globalisation was happening in parallel to the weakening of the welfare State, thus reducing the institutional capabilities to respond to the social demands made by important sectors of society.

Paradoxically, while the procedures continued to improve and elections became part of the young democracies, its citizens are straying from politics, political parties are undergoing a representation crisis, and a dangerous disenchantment towards democratic coexistence is taking place.

The principles on which democracy lies, like respect and tolerance towards those who think differently; recognition and appreciation of plurality; the logic of inclusion as the foundation of a democratic society; the pre-eminence of reason versus emotions as the basis of political decision-making; and the acknowledgement of politics as the art of building consensus that might not necessarily meet one’s personal position, but through which the visions of others must be sieved, are not healthy enough.

This devaluation of the principles and values of a democratic system are present both in countries with consolidated democracies and in those working for its consolidation.

Hence, the disenchantment with democracy is a global phenomenon, which brings together the concerns of specialists and electoral authorities throughout Europe and Latin America.

Such disenchantment feeds not only on inequality, but on the disaffection of the new generations towards politics, and on a widespread tendency to the simplification of political discourse, which shows as Manichean stances, postures of good and evil.

It replicates itself within those discourses that use fear and intolerance to blame certain society groups for the lack of competitiveness of the productive sector, for the inequality and for unemployment caused by the development model in our countries.

Thus, the disenchantment with democracy is a global phenomenon that draws on the radical proposals made by both extremes of the political spectrum, which have not been seen since the end of the Cold War, and, in some regions in Europe, since World War II.

Disenchantment is fuelled in the social media by the lack of results of the rule of law, the post-truth, anonymity and instantaneity.

Clearly, the power of social media as a means of communication has favoured that they become tools that catalyse social discomfort and contribute to overthrowing governments (as shown by the Arab Spring).

Nonetheless, the same virtual and individualised nature that so characterises these networks, is also proof that they are means which build neither institutions, nor democratic systems (also exemplified by the Arab Spring).

I believe Brexit's triumph, the "no" in the Colombian peace plebiscite and Trump's victory in the United States, are examples where the unfulfilled expectations and the inconformity with the evolution of the economy, as well as the worsening of inequalities, were successfully used by those who incited intolerance and made some sectors of society, racial groups or migratory phenomena, responsible for the problems in their countries.

But even if the disenchantment with democracy is a global phenomenon, it does not mean that the democratic systems and their principles are bound to fail.

Fortunately, the elections in Austria last December, in the Netherlands this March and the second round in France prove that, beyond disenchantment, elections give us the opportunity to define which political projects we want and to which groups or parties will we entrust the exercise of political power.

Without any doubt, the electoral experiences of Austria, the Netherlands and France, which draw the interest of the international community because of the risks that the eventual triumph of radical stances posed, were lessons of inclusion, hope and tolerance in an unceasingly unequal world that must, inevitably, reappraise its redistribution priorities.

I believe a similar interest to the one raised by this European elections will shortly be redirected towards Latin America.

The reason is that, in the remainder of 2017 and in 2018, 12 of the 19 countries that conform the continental platform will celebrate elections in a region that has registered, according to Latinobarómetro, a drop in the levels of satisfaction with democracy close to those of 1995.

The countries that will hold general elections in the next 17 months are: Brazil, Chile, Costa Rica, Colombia, Honduras, Mexico, Paraguay, and Venezuela; in addition, legislative elections will take place in Argentina and El Salvador, judicial elections in Bolivia, and municipal elections in Peru.

In the case of Mexico, the 2018 elections are particularly important, since they will allow the assessment of one whole cycle of the national system of elections brought by the last constitutional and legal reform.

Not only will they be the largest contemporary elections in Mexico (because of the amount of posts to be elected), but they will also be the most competed (due to the number of candidates) and the most transparent we have experienced (by reason of the online oversight system).

In these elections, which will start in September 2017, a total of 3,260 posts will be voted countrywide; 30 local elections will concur with the federal competitions; 88.7 million citizens will be enfranchised (9 million more than in 2012); an estimate of over 157 thousand polling stations will be installed (almost 15 thousand more than in 2012), and a little over one million citizens will be required to act as polling station officers to receive and count the votes.

These dimensions show, since now, the logistics odyssey INE will undertake to fulfil its role as an anchor of political stability.

Besides, as a social phenomenon, these might be the most interesting since they will take place in a context where, according to the *Country Report on the quality of citizenship in Mexico*, the two least-trusted institutions by Mexicans are the political parties, with 19%, and the deputies, with 17%; it is serious because both parties and legislators are indispensable in any modern democracy.

Another data that helps us understand what we are going through as a society in Mexico is that, 72% of Mexicans believe most of the persons beyond their family scope cannot be trusted.

It is evident that something is not working properly between those who govern and those who are governed, which is undermining the trust in the authorities and the credibility of the institutional solutions to the problems of the Mexican society.

But it is in these circumstances that the 2018 elections will be organised.

Because of that, from my perspective, one of the responsibilities of the electoral authorities is to foster a national debate that will encourage the construction of a civic culture that will synchronise the cultural practices with a process of almost 30 years of perfecting the procedures.

It is a new cultural paradigm, of new political practices that favour the acceptance of the defeat and that voters raise the exigency context for those competing for power and for those who exercise it.

At INE, we have left behind the scope of civic education as a downward formative process to assume the one that implies a horizontal learning-model and a much more active participation in public issues.

This debate will ineludibly include the viability of the current development model to contribute to the sustainability of the Mexican democracy in the future, as well as the promotion of a wide invitation among State institutions, civil society organisations, academic institutions and even regional and multilateral organisations to collaborate in the development of public policies that will further the construction of citizenship.

We know both the designing of the model and the new civic culture go beyond the responsibilities of the electoral authorities.

With that in mind, we have begun to summon the local electoral management bodies, the federal education authorities, the higher education institutions and the governors of the 32 states.

Even though putting together the new cultural paradigm needed by the Mexican democracy is a long-term challenge, at INE we have decided to begin immediately and to bet from this very day to the construction of a much more inclusive, democratic and less unequal Mexico that will vindicate the principles and values of democracy, both in the electoral processes and in the everyday coexistence for the new generations of Mexicans.

Lessons learned from the 2016 Presidential Election held in Austria, by Mr Gregor Wenda, Deputy Head of the Electoral Affairs Department, [Federal Ministry of the Interior](#), Austria



Lessons learned from the 2016 Presidential Election in Austria



**Gregor Wenda
Federal Ministry of the Interior
Republic of Austria**

**14th EMB Conference
St. Petersburg, 15 May 2017**

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Table of Contents

- I. Introduction to Austria and EMB structure
- II. 2016 Presidential election – 1st and 2nd round
- III. Constitutional Court Decision (1 July)
- IV. Subsequent steps and repeat 2nd round

I. Introduction to Austria & EMB structure

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 53126 - 0

Introduction to Austria

Republic of Austria

- Democratic republic
- Federal President is head of state (elected every 6 years by popular vote)
- Federal Parliament (bi-cameral)
- Approx. 84,000 km²
- 8,6 million inhabitants.
- 9 autonomous provinces (states)
- 2,100 municipalities



BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 53126 - 0

Types of EMBs

(according to IDEA)

Independent

Mixed

Governmental

e.g. Central
Election
Commission

e.g. Electoral
Council &
Ministry of Int.

e.g. Ministry
of Justice

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Types of EMBs

(according to IDEA)

AUSTRIA

Mixed

*Federal Electoral
Board (Commission)*

&

*Federal Ministry of
the Interior*

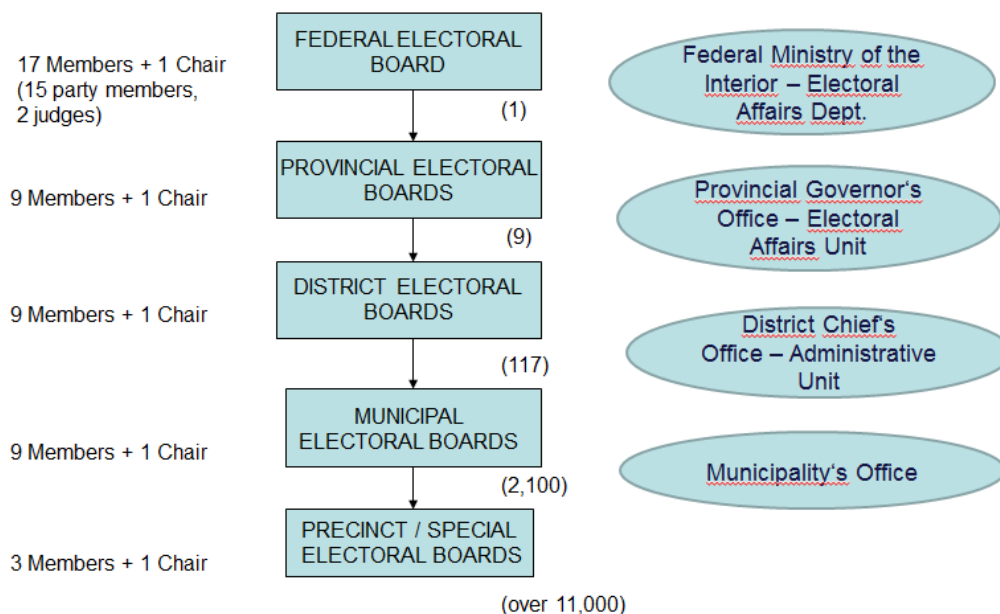
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Dual System of EMBs

- Traditional system of separation since 1st Republic
- Electoral boards (commissions) render all crucial decisions
- Electoral boards (commissions) are composed of representatives of parties in parliament (on Federal level: also judges in the board)
- Daily preparatory work usually done by administrative authority on specific level of government (Federal Ministry, Provincial Governor's Office, District, Municipality)
- Chairs are linked with administrative authority, auxiliary personnel (support) can be drawn from administration

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Electoral Boards and Administrative EMBs

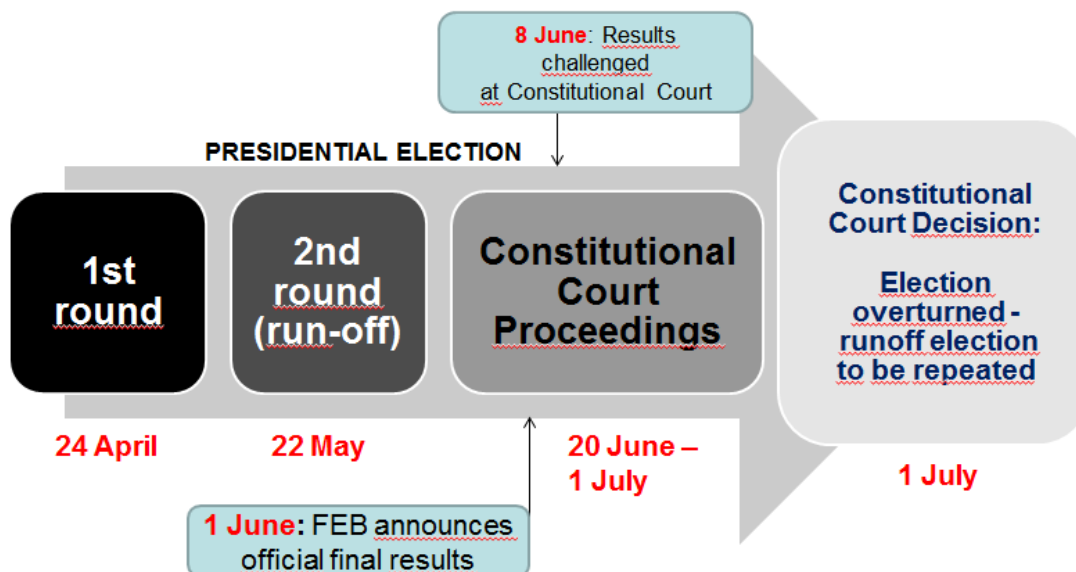


BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

II. 2016 Presidential Election - 1st and 2nd round

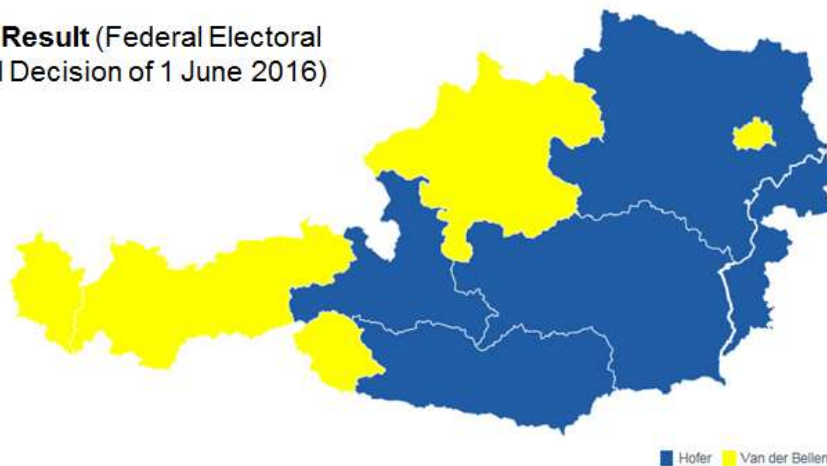
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

2016 Presidential election – the first 2 rounds



BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Final Result (Federal Electoral
Board Decision of 1 June 2016)



Österreich, endgültiges Endergebnis

Ing. Norbert Hofer 49,7 % (+14,6 %)



Dr. Alexander Van der Bellen 50,3 % (+29,0 %)



BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Developments after 22 May

- 22/23 May Close result – heated discussions start
- May/June Numerous allegations of criminal activities submitted to competent prosecutors' office, intense media focus
- 8 June 2nd round officially challenged, complete complaint also submitted to prosecutors' office
- 1 July Constitution Court decision (written version on 13 July)



III. Constitutional Court Decision

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Constitutional Court Proceedings (1)

- Constitutional Court has sole jurisdiction to decide about challenged elections in Austria.
- Decision rendered in less than 4 weeks (election challenged on 8 June, decision on 1 July).
- Only 2nd round of 22 May to be repeated.

Ruling of 1 July:

“Runoff election to the office of Federal President has to be repeated in its entirety all over Austria.”

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Constitutional Court Proceedings (2)

- Largest public hearing in history of Austria's Constitutional Court
- Court summoned 90 witnesses (and interviewed around 70)
- Behaviour in 14 districts found problematic



BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Court's Reasoning

1. District Electoral Authorities

- Infringements of the law occurred in 14 district electoral authorities (total of 77,929 postal votes concerned);
- difference between candidates Alexander van der Bellen and Norbert Hofer was only 30,863 votes
→ **may have had "an influence on the election result"**

2. Transmission of partial results

- Decision by FEB, partial results only transmitted to select media and universities to prepare pre-calculations
→ **may have had "an influence on the election result"**

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

“Stare decisis“: Long line of Court decisions

- Laws governing elections must be strictly applied (generally no room for discretion; provisions must be interpreted by their literal meaning)
→ in order to exclude any abuse and manipulation.
- No need to proof any manipulations “if infringements of the law are of an extent that they may have had an influence on the election result” (first comparable decision rendered in 1927).

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

IV. Subsequent steps and repeat 2nd round

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Steps after Constitutional Court Decision (1)

- 8 July New e-day set for 2 October 2016
- 12 July Federal Electoral Board Meeting
 - training sessions for all subordinate electoral authorities requested (organized by different admin. levels)
 - no more transmissions of partial results
- 14 July MOI requests provincial governments to examine professional behaviour of officials in districts

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Steps after Constitutional Court Decision (2)

- 25-26 August OSCE/ODIHR NAM in Austria
- 29 August Call center launched
- 6 September E-learning tool available online (two courses for district and local boards)
- 6 September Conference of Chairs of Provincial and District Electoral Boards at MOI

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Defective Voting Cards: Timeline

- Friday, 2 September: First report of defective voting card – additional reports over weekend (both voting cards for Vienna district election and presidential election affected)
- Monday, 5 September: MOI orders check of all envelopes at municipalities before distribution
- Tuesday, 6 September: Meeting at MOI with election officials, presentation of E-Learning tool
- Following days: additional reports, pictures, complaints re: voting cards
- Friday, 9 September: Interior Minister announces press conference for Monday – no sufficient legal basis for postponing presidential election

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Problems with defective Voting Cards (Examples)



BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Postponing the Election

- Monday, 12 September: Interior Minister asks Parliament to enable postponement by passing an extraordinary law – political consensus
- Tuesday, 13 September: 4 Parties submit bill proposing extraordinary statutes to postpone election day – discussed by Constitutional Committee on 15 September
- Wednesday, 21 September: **Bill passed by National Council**
- Friday, 23 September: Acceptance by Federal Council
- Monday, 26 September: Promulgation in Federal Law Gazette

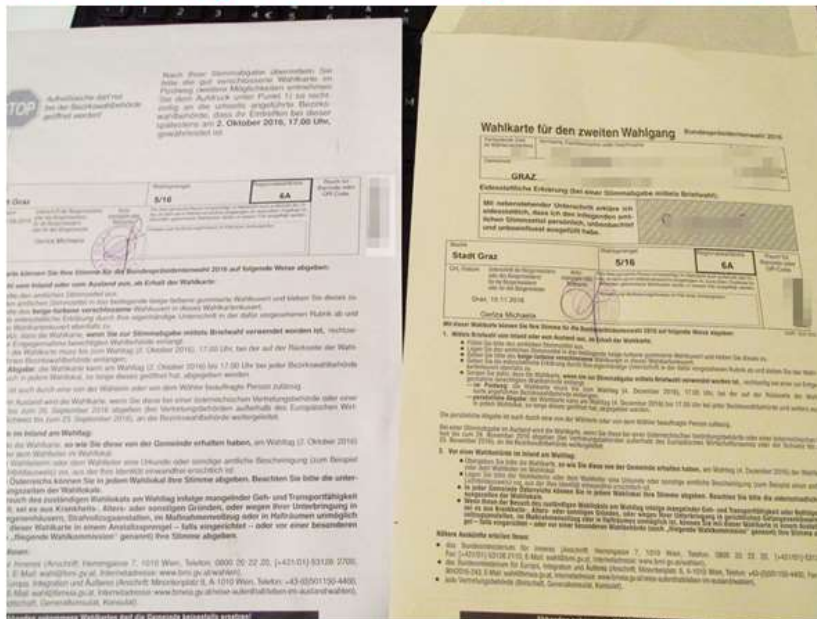
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Extraordinary Statutes: Amendments to Presidential Elections Act

- Election day 2 October 2016 cancelled
- **New election day (4 December)** and new cut-off day (27 September) specified
- New voter rolls set up for 4 December → change of electorate for election on basis of **a unique constitutional amendment** (new chance for 16-year-olds and expats)
- Introduction of new (old) envelope model → guarantees high stability

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Re-introducing “old” Voting Card Models



BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Managing the postponed repeat 2nd round (1)

- Complete evaluation of the election cycle
- Risk assessment and risk management measures (with external advisors)
- Nation-wide E-learning tool, trainings in all provinces
- Revised instructions and Guidelines by Interior Ministry
- Additional circular letters and decrees by Interior Ministry
- Strongly intensified medial relations work (incl. social media)
- Call center stocked up (100-300 calls/day)
- Revised work-flow for inquiries via internet/e-mail

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Managing the postponed repeat 2nd round (2)

- New printing matters ordered - valid contract with printing company but different company tasked with production of voting cards
- Extra security measures for production/ transportation of new printing matters
- Additional quality control for voting card production
- Collection of defunct printing matters from authorities
- Research regarding cause of defective voting cards (ongoing)

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Full timeline: Summary

- 24 April 2016: 1st round of presidential election
- 22 May 2016: 2nd round of presidential election
- June 2016: 2nd round challenged, Court proceedings
- 1 July 2016: Constitutional Court annuls 2nd round
- 8 July 2016: New date 2 October for repeat 2nd round
- July/Aug. 2016: Preparations for repeat 2nd round
- 2 Sept. 2016: First problems with voting cards
- 26 Sept. 2016: Election day postponed to 4 December
- Oct./Nov. 2016: Preparations for repeat 2nd round
- 4 Dec. 2016: E-day for postponed repeat 2nd round
- 5 Dec. 2016: Final result → new president elected
- 26 Jan. 2017: Inauguration of new president

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Lessons learned

- Dual system of EMBs works well
→ challenge: Finding (voluntary) commission members
- Need to introduce a Central Eletoral Register (laws meanwhile passed – in force by 1 January 2018)
- Additional legal amendments to be discussed
- Very detailed product descriptions for next printing matters tender (currently on-going)
- Matrix structure in MOI for future elections recommended, importance of printing matter management
- Value of social media for fast communication
- Full transparency ensures trust
- “Robustness” and “resilience” of democracy
- OSCE EET Report: “Well prepared, efficient, transparent”

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

Thank You for Your Attention!

Contact:

Gregor Wenda
Federal Ministry of the Interior
Republic of Austria
Department of Electoral Affairs
gregor.wenda@bmi.gv.at
www.bmi.gv.at/wahlen

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES, 1014 WIEN, HERRENGASSE 7, TEL.: +43 - (0)1 - 531 26 - 0

The organisation of elections in Brazil, by Justice Gilmar Mendes, President of the [Superior Electoral Court](#) of Brazil

*“Operational Electoral Management Bodies for Democratic Elections -
Functional Electoral Management Bodies”: The organization of elections in Brazil*

At the outset, allow me to thank the organizers of the Conference:

- the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States, represented by Secretary-General Alexey Sergeev;
- the Venice Commission, in the person of President Gianni Buquicchio; and
- the Central Election Commission of the Russian Federation, represented by Mr. Nikolay Levichev.

On behalf of the Superior Electoral Court of Brazil (TSE), I congratulate you on bringing together such a diverse and meaningful set of experiences. We are certain to share valuable knowledge with one another in the next couple of days.

I would also like to express my gratitude for the warm welcome received from the people of the beautiful city of Saint Petersburg.

I fully coincide with the topic of the Conference (“Operational electoral management bodies for democratic elections”). An effective and reliable EMB is an integral part of free, fair and competitive elections.

With that in mind, I will share a brief overview of Brazil’s Electoral Justice, including not only matters of its institutional design, but also practical aspects of organizing elections. Furthermore, I will try to address improved practices current in development or already underway.

Dear colleagues,

Our mission is one of great proportions in Brazil: a population of 207 million, with over 140 million registered voters, living in nearly 6 thousand different municipalities. That means 450 thousand polling stations and 550 thousand electronic voting machines.

The Electoral Justice is unique in its responsibility for three different functions: election management, election regulation and judicial review of electoral procedures. These

tasks can only be successfully performed with a body of well-trained professionals: over 3 thousand electoral judges and more than 26 thousand civil servants. The Electoral Justice enjoys the constitutional guarantees of autonomy, independence and stability.

The Superior Electoral Court, at the top of this system, is composed of 7 Justices: 3 from the Supreme Federal Court, 2 from the Superior Court of Justice, and 2 other jurists. Each Justice has a mandate of 2 years, renewable once. The rotating nature of our Court provides an additional guarantee of impartiality.

Our legislation and regulations encompass numerous other guarantees of competitiveness, transparency and accountability. I will give you two examples:

- (i) On election day, each political party is entitled to appoint 2 delegates in each municipality, and 2 inspectors at each voting board;
- (ii) Electoral judges are the ones responsible for the lists of each polling place. The lists are forwarded to the voting boards, who identify the voters and grant them access to the polling station.

An overview of our **electronic voting system** gives an even clearer idea of how those principles are implemented.

As you may know, **electronic voting** has been at the center of our electoral system for 20 years now. It is highly trusted by the population. The machine is standardized in the whole country – the same gear is used in big cities and in indigenous villages. We are capable of providing results nearly in real time: 3 hours after the end of the vote in most of Brazil, 94% of the votes are already counted: that is an average of 50 thousand votes per second.

Our **electronic voting** is so safe because the whole system is designed and developed by the IT experts of TSE, or under their supervision. A complex array of digital signatures, digital envelopes, cryptography and other methods ensures the fidelity and impenetrability of the system. Each voting machine uses the same system, directly installed by the Electoral Justice.

The system is auditable. Vote casting, counting and totalling can be monitored by political parties, by the Bar Association, public prosecutors, Federal Police and the Brazilian Computer Society, among other entities. Political parties may establish their own audit system, based on the data uploaded to the totalling system. Any voter may attest to the correspondence of the number of votes in a machine report and the number of votes disclosed online.

In order to reinforce trust and correct possible vulnerabilities, TSE periodically holds the **Public Safety Test**. The next edition will take place in November. We invite interested computer experts to attempt to hack the system, and even let them have access to the hardware. So far, no-one has managed to get even close to interfering with the results.

Despite the success of our electronic voting, constant update is essential. A **new prototype of the updated ballot** was presented two weeks ago. It will be lighter, easier to install and to operate. It will have a longer battery life and will be modular, allowing it to be coupled with a paper printer – as required by our new legislation.

Dear colleagues,

Like many areas, in electoral management, standing still often means staying behind. Traditional and new challenges – be they technological, political or otherwise –demand constant watchfulness and improvement. In order to consolidate our good practices and retain the strength of our institutions, we must be open to change and modernization.

With that in mind, I will briefly present some of the new initiatives of TSE.

TSE has rapidly advanced its **Biometric Identification Program**. Aiming at greater security and fidelity, it virtually excludes the possibility of human manipulation. The functioning is very simple: only after the voter has been identified by the AFIS (automated fingerprint identification) does the voting machine allow him or her to vote. The biometric database has reached 50 million voters, and we expect to reach all voters by 2022.

Like other federal countries, Brazil lacks a unified ID document. Each state issues their own IDs (RGs); the federal tax authority issues a taxpayer ID (CPF); and the Electoral

Justice has its electoral IDs. Last week, President Michel Temer sanctioned a law creating the **national civil identification (ICN)**, which will unify those databases and IDs into a single document to be issued by TSE. It will make use of the electoral database, including the biometric data. We expect the ICN to be fully operational by 2020. It will prevent both identity fraud and other inconsistencies – such as campaign donations by people without declared income or by beneficiaries of welfare programs.

Finally, on the inclusion of voters: Brazil has an estimated 3 million citizens and 1,5 million potential voters living overseas – but only 450 thousand registered voters. In order to increase their participation, TSE has recently extended the use of the online pre-registration facility, named **TítuloNet**. Instead of pre-registering in the Consulate or Embassy, the voter now pre-registers online, saving an often costly trip to a distant city. This procedure also saves money and time, since the documents no longer need to travel to Brazil. Such measures will help Brazilian expats strengthen their bonds with the country, and ensure the exercise of their citizenship rights around the globe.

Dear colleagues,

TSE has been providing cooperation and technical assistance, especially to developing countries. We are more than happy to discuss partnerships in that regard. Also, we look forward to hearing the valuable experiences of other countries, in order to continue improving our own electoral system.

Finally, as you may know, next June the Superior Electoral Court will decide on perhaps the hardest case in our history - that is, the case regarding alleged economic and political abuse during the 2014 presidential elections. The current President of the Republic, Michel Temer, originally elected as Vice-President, and former President Dilma Rousseff, who has been impeached, are going to be on trial in what is perhaps the most challenging case ever presented before our Court.

Thank you very much.

The new electoral model in the Kyrgyz Republic: achievements and challenges, by Ms Nurzhan Shaildabekova, Chairwoman of the [Central Commission on Elections and Referenda](#) of the Kyrgyz Republic



НСУР 2013-2017: поиски оптимальной модели



21 января 2013 г.



Принятие Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (далее НСУР).



22 мая 2013 года



Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию избирательной системы Кыргызской Республики». Сформирована Рабочая группа по совершенствованию избирательной системы Кыргызской Республики



25 апреля 2014 года:



Решение Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики № 1 «Честные выборы - залог устойчивого развития страны». Утверждена новая избирательная модель, предусматривающая составление списков избирателей и их идентификацию на основе биометрических данных и автоматический подсчет голосов избирателей с использованием автоматически считывающих урн (АСУ).



ПОИСКИ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ: основные этапы и направления



01

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
ИНИЦИАТИВЫ



02

ТЕХНИЧЕСКОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ



03

ОБУЧЕНИЕ И
ВНЕДРЕНИЕ



II. ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБОРУДОВАНИЕ



ИДЕНТИФИКАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ



1

ЭТАП

Биометрическая верификация по отпечатку пальца, для подтверждения избирателя.

2

ЭТАП

Идентификация избирателя по персональным данным, т.е. по ПИН, ФИО, паспортные данные/

СТАТИСТИКА



Граждане старше 18 лет = 3 740 899



Сдали биометрические данные
старше 18 лет = 2 939 940 = 78,59%

Информационная избирательная система



УИК – участковая избирательная комиссия

Автоматически-считывающая урна – прием и подсчет избирательных бюллетеней.

Модем – передача данных после завершения голосования на сервер ЦИКа.

Серверная ЦИК

Сбор и сохранение данных с АСУ.

Сайт ЦИК - ИИС

Предоставление результатов на всеобщее обозрение.



АСУ - Автоматически-считывающая урна внешний вид



Информационная избирательная система
Участковая избирательная комиссия.
Начало голосования. Нулевой отчет.

[illegible]

Нулевой отчет

После завершения подготовки АСУ, перед началом голосования производится распечатка отчета о начале голосования - нулевого отчета. Нулевой отчет выдается всем наблюдателям и представителям кандидатов.



Информационная избирательная система
Процесс голосования. Участковая избирательная комиссия.

- с момента начала голосования до завершения АСУ не должен быть подключен к модему;
- количество проголосовавших, взятые с экрана АСУ, передаются в территориальную избирательную комиссию по графику.

Экран монитора АСУ
в процессе голосования



Информационная избирательная система
Завершение голосования. Участковая избирательная комиссия.

[illegible]

После завершения голосования, перед отправкой данных на центральный сервер ЦИК производится распечатка отчета о завершении голосования - итогового отчета.

Итоговый отчет выдается всем наблюдателям и представителям кандидатов.

Данные голосования с АСУ являются предварительными.

Преимущества применения АСУ:

- инструмент контроля подсчета итогов голосования - фактор предотвращения фальсификации голосования;
- инструмент мгновенного получения данных об итогах голосования - фактор стабильности.



Информационная избирательная система
Завершение голосования. Передача данных с АСУ на центральный сервер ЦИК.

После завершения голосования производится отправка данных в центральный сервер ЦИК по защищенным каналам связи.



Данные с 97% АСУ участковых избирательных комиссий поступают на центральный сервер ЦИК в течении 1,5 часов после завершения голосования.





Оперативная отправка
результатов АСУ с участков
на сервер ЦИК КР



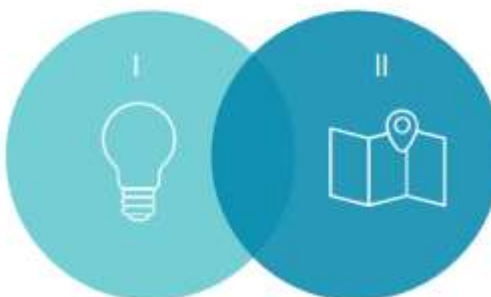
ЗАВЕРШЕН 1 –ЭТАП РЕФОРМЫ



ЗАВЕРШЕН 1 –ЭТАП РЕФОРМЫ



Усовершенствование процедуры избирательной модели (биометрическая идентификация избирателей, голосование, подсчет голосов и подведение итогов).



Совершенствование комплекса правовых отношений между субъектами избирательного процесса.



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ

Russian electoral system: Fomation, experience and prospects for development, by Prof. Vasily Likhachev, Member of the [Central Election Commission](#), Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Russian Federation

Я начну со слов благодарности участникам официальной презентации нашей конференции, которые задали, с моей точки зрения, прекрасный ритм, логику как подходов, так и решений многочисленных проблем, существующих в нашей деятельности, в нашей работе.

Я хотел бы остановиться в этой преамбуле на нескольких аспектах, которые, с моей точки зрения, определяют прикладной характер нашей встречи, разговора, который будет не только полезным и прагматичным, но и будет основан на принципах уважения национальных суверенитетов, поиска общих конструкций, механизмов, для того чтобы европейская, евразийская, латиноамериканская, и другие электоральные практики развивались в соответствии с теми трендами, задачами, проблемами, которые ставит перед всеми нами эволюция политического, экономического, международно-правового миропорядка в XXI веке.

Здесь собрались люди, которые не понаслышке знают, что такое власть, как надо организовывать институты власти, учреждать и развивать самые важные для каждого государства и общества отношения. Если мы с вами посмотрим внимательно на политическую повестку существующего мира — в прошлом, 2016 году, в идущем, 2017-м, в будущем, 2018-м, — то мы увидим, что выборные кампании занимают в этой политической повестке одно из центральных мест. Это совершенно закономерно. Вопросы власти были актуальны и 100 лет назад, когда в этом городе начиналась Великая Октябрьская социалистическая революция, они актуальны и вчера, и сегодня, я уверен, будут актуальны и завтра. К такому выводу подводит анализ тех кампаний, которые прошли — и выборы в Государственную Думу Российской Федерации седьмого созыва, и выборы президента США, выборы президента Франции, завершившиеся буквально на днях, и подготовка к парламентской кампании во Франции, в Германии.

Я уверен, что сегодня для нас, лиц, которые имеют прямое отношение к организации разного рода электоральных кампаний, очень важно не только посмотреть друг на друга, сверить наши позиции, поговорить о совпадающих элементах методологического и политического свойства, но и наметить конкретные шаги для движения вперед. Понятно, что сегодня все мы с вами владеем современным лексиконом электоральной практики. Мы разделяем такие понятия, как электоральная демократия, мы представляем страны, для которых тезис, субстанция — важное содержание такого понятия, как электоральный суверенитет, это понятия, которые не абстрактны, не виртуальны, это наша с вами повседневная работа.

Я также уверен и в том, что сегодня мы с вами, делая акцент на презентации и изучении национальных электоральных практик, будем говорить и о многих элементах международного сотрудничества, которые в современном мире, в мире высоких технологий, требующих особого внимания.

Я как дипломат, как политик глубоко уверен в том, что сегодня мы имеем полное право вести речь о таком институте современной общей дипломатии, как электоральная дипломатия. В основе последней версии Концепции внешней политики Российской Федерации, подписанной Президентом Путиным, лежат многие демократические постулаты, и мне кажется, при ее анализе можно сделать вывод о том, что мы с вами имеем сегодня некую политическую обязанность развивать институты, механизмы, принципы электоральной дипломатии. По существу, наш сбор в этом историческом городе, в историческом месте как раз и является красивым, я бы сказал, подтверждением того, что электоральная дипломатия существует и имеет большие перспективы.

И с этой точки зрения я, конечно, не могу не сказать об особой роли в развитии этих процессов Венецианской комиссии, которая очень многое сделала для становления современного избирательного законодательства. И мне кажется, что эта комиссия, видя существующие

проблемы, предлагает нам в очень комфортной, очень удобной, уважительной форме анализировать эти тренды, которые возникают в политико-правовом поле современной Европы и других регионов земного шара.

И последний мой тезис. Мы с вами по итогам двухдневной работы должны подготовить документ. Хотелось бы, чтобы он не был формальным по сути, а содержал идеи, мысли, позиции, чтобы в этом документе мы смогли выйти на решение или по крайней мере постановку ряда проблем, которые, что называется, стучатся в политическую повестку европейского и мирового порядка.

И я бы хотел предложить включить в нашу декларацию положение о некоем политико-правовом ренессансе — продолжении работы над проектом европейской Конвенции об избирательном праве, тем самым проектом, который 15 лет назад государствами, входящими в Ассоциацию организаторов выборов Центральной и Восточной Европы, был представлен в структурах Страсбурга, получил очень солидную, аргументированную поддержку в лице Венецианской комиссии, в лице Парламентской ассамблеи Совета Европы. Но тогда было принято решение о том, что нужно понаблюдать, как будет развиваться практика реализации свода рекомендуемых норм, разработанных в 2002 г. Венецианской комиссией. Я думаю, что этот период уже должен завершиться, и одним из наших решений могло бы быть заключение о необходимости создания мониторинговой группы, которая внимательно изучит национальные практики, выявит совпадающие элементы и сможет порекомендовать институтам Совета Европы, Европейского парламента, ОБСЕ, СНГ идею разработки юридически обязательного документа по регулированию очень многих серьезных вопросов, для решения которых, с моей точки зрения, сегодня уже недостаточно политического потенциала, норм, которые относятся к корпусу морально-политических. Многие проблемы, которые сегодня возникли в Европе: миграция, проблемы актуальнейшей борьбы с коррупцией, в том числе и во время электоральных циклов, проблемы, которые связаны с повышением эффективности Европейского суда по правам человека, требующего первоклассного юридического материала для вынесения решений, — все это требует появления трансъевропейского юридического документа, международно-правового по сути. И я предлагаю нашим коллегам подумать над этой идеей.

В ходе такого рода интеллектуального разговора, конечно, мы должны учитывать 15-летний опыт, включающий серьезные достижения по имплементации, по реализации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ 2002 г. Мы будем говорить об этом опыте, рассматривать процессы, которые удалось урегулировать, будем обсуждать существующие первоклассные подходы стран — участниц СНГ к регулированию, восприятию, имплементации этого документа. И практика, которая сложилась в регионе СНГ, я в этом уверен, будет интересна и для наших европейских партнеров.

Задач много, задачи интересные, задачи эти нам с вами по плечу, потому что та интеллектуальная сила, которая присутствует в этом зале, она действительно адекватна в своем действии, в своем развитии самым важным, глубоким, многофакторным трендам XXI века. Я также поймал себя на мысли, что сегодня в Пекине говорят о проблемах совершенствования и развития мирового экономического, торгового, валютного порядка, а вот здесь, в Санкт-Петербурге, мы говорим о том, как надо формировать власть, как сделать это таким образом, чтобы фундаментальные, императивные политические права наших с вами граждан были реализованы. И, наверное, такого рода взаимосвязь неслучайна. Мир занимается решением вопросов ответственного функционирования, в том числе и электоральной демократии.

Working session 1: How to ensure efficient Electoral Management Bodies

Influence of OSCE/ODIHR election observation missions on the development of national legislation, by Mr Alexander Ignatov, Acting Director of the Public Institute of the Suffrage, Russian Federation

Избирательное законодательство, являясь достаточно динамичным во всех государствах мира, развивается под воздействием различных факторов, включая изменение конституционных основ выборов, общественно-политических условий, развитие новых технологий, в первую очередь, информационно-коммуникационных, изменение запросов общества и др. Одним из важнейших факторов, влияющих на состояние и совершенствование избирательного законодательства в современном мире, безусловно, являются международные обязательства государств и результаты деятельности миссий по наблюдению за выборами, выраженные в их рекомендациях.

Важность рекомендаций и необходимость их выполнения неоднократно подчеркивалась в обязательствах государств в рамках ОБСЕ, включая, пункт 25 Хартии европейской безопасности 1999 г., в котором государства признали, что БДИПЧ может оказывать им помощь в разработке и реализации законодательства о выборах и согласились незамедлительно реагировать на заключения и рекомендации БДИПЧ, в решении Совета министров ОБСЕ № 7 в Порту 2002 г., в котором содержится призыв к государствам-участникам более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами. В задачи наблюдения за выборами входит, согласно Руководству БДИПЧ, выработка конкретных и действенных рекомендаций, которые должны содержаться в итоговом отчете.

Надо отметить, что БДИПЧ достаточно интенсивно работает в направлении подготовки рекомендаций в своих итоговых отчетах: всего за период практической деятельности БДИПЧ с 1995 по 2016 г., по данным РОИИП, его миссиями сформулировано около 4 453 рекомендации. То есть, накоплен значительный массив рекомендаций, представляющий собой базу для анализа. При этом большинство рекомендаций адресовано организаторам выборов.

Рассмотрим влияние рекомендаций БДИПЧ на развитие избирательного законодательства на примере Российской Федерации, где за период с 1996 по 2016 год работали 8 миссий БДИПЧ ОБСЕ, которые сформулировали в общей сложности 146 рекомендаций (миссия 2000 г. рекомендации не сформулировала, а 1996 г. сформулировала всего 4 рекомендации).

По нашей экспертной оценке, рекомендации БДИПЧ, не считая миссии 2016 года, оценивать выполнение рекомендаций которой преждевременно, в Российской Федерации в большей части выполнены. Так, полностью выполненными можно признать 38 % рекомендаций, частично выполненными – 25 %, невыполненными – 20 %, в отношении 17 % рекомендаций сделать вывод об исполнении не представляется возможным ввиду неконкретности или незавершенного характера самих рекомендаций.

К последней группе отнесены, например, рекомендация внимательно следить за использованием специальных избирательных участков для избирателей без постоянной регистрации (2004), преобразовать государственные телекомпании в независимые служащие населению СМИ (2003, 2004, 2012), предпринять больше усилий для эффективного разграничения государства и партии (2011), рассмотреть возможность объединения всех законов о выборах в единый кодекс (2011) – кодекс не принят, но экспертные дискуссии по этому вопросу, в т.ч. организованные ЦИК России, проходят регулярно.

Кстати, стоит отметить тенденцию по увеличению доли рекомендаций, оценить реализацию которых невозможно, от отчета к отчету, что свидетельствует об уменьшении степени конкретности и определенности рекомендаций, а, следовательно, их потенциальной

эффективности. Так, если в 1999 г. таких рекомендаций не было, то в 2003 г. – 12 %, в 2004 – 19 %, в 2011 – 29 %.

Бесспорно, позитивное влияние на развитие российского законодательства оказали выполненные рекомендации пересмотреть предельный размер избирательных фондов в сторону увеличения (1999), что регулярно делается, причем фонды увеличиваются и в реальном выражении, не только на величину инфляции, что уже вызывает обратную озабоченность представителей гражданского общества, поднимающих вопрос о необходимости противодействовать «коммерциализации» выборов; пересмотреть положение, влекущее снятие списка кандидатов при выбытии кандидата из федеральной тройки (1999), пересмотреть запрет на агитацию в период между выдвижением и регистрацией (1999), законодательно урегулировать статус международных наблюдателей (1999), предусмотреть толерантность системы ГАС «Выборы» к незначительным ошибкам (1999), размещать данные в Интернете в течение часа после их внесения в ГАС «Выборы» (2003). Данные рекомендации, сформулированные, кстати, в большинстве своем в 1999 году, то есть в начале периода взаимодействия с БДИПЧ, стимулировали изменения законодательства в контексте международных обязательств и стандартов.

Ряд частично выполненных рекомендаций также задали вектор развития правового регулирования выборов. К этой группе можно отнести, например, рекомендации конкретизировать требования законодательства о предоставлении бесплатного эфирного времени в прайм-тайм посредством более четких инструкций как такое время определять (2011, 2012), поскольку ЦИК России во взаимодействии с экспертами и СМИ разработала и опубликовала такие рекомендации, однако они не были утверждены официально; публиковать жалобы и решения по ним на сайте (2011, 2012), поскольку решения по жалобам, рассмотренным на заседании ЦИК России, публикуются на сайте, а сами жалобы нет (при этом экспертном сообществе отсутствует согласие по поводу целесообразности публикации жалоб на официальном сайте ЦИК России, т.к. такой шаг может стать способом предвыборной агитации отдельных участников процесса); установить альтернативные наказания с учетом масштабов нарушения (1999), которые в настоящее время установлены в отношении отдельных нарушений: финансовых и в сфере злоупотребления преимуществами должностного положения, но не установлены, например, в отношении подкупа избирателей. Вместе с тем, дифференциация правовых последствий нарушений, как при подаче документов и рассмотрении вопроса о регистрации, так и при дальнейшем ведении избирательной кампании, необходимость которой отмечалась не только БДИПЧ, но и неоднократно Конституционным Судом Российской Федерации, последний раз в постановлении от 13 апреля 2017 г. № 11-П по жалобе Трунова и Юревича, стала очевидной тенденцией развития российского избирательного законодательства.

Стоит отметить, что среди 20 % невыполненных рекомендаций, например, такие как рекомендации отменить ограничение пассивного избирательного права лиц с двойным гражданством (2011), которое, кстати, было предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, признавшего ограничение соответствующим Конституции; предоставить возможность выбора альтернативных методов подсчета голосов, удовлетворяющих наблюдателей и обеспечивающих ускорение процесса (1999), что очевидно не будет способствовать единообразию процедуры подсчета; создать независимый совет по делам СМИ с надзорными полномочиями (2003, 2004, 2011, 2012). Необходимо заметить, что реализация всех названных рекомендаций не входит в компетенцию организаторов выборов.

Эти рекомендации не реализованы поскольку в отношении их реализации нет согласия экспертного сообщества, политических партий и, главное, парламентариев. Данное обстоятельство показывает недостаток инклюзивного диалога миссий БДИПЧ с внутригосударственным экспертным сообществом при их формулировании.

Вместе с тем, ряд невыполненных обязательств, содержат в себе серьезный потенциал по стимулированию совершенствования законодательства: разработать подробные правила о порядке рассмотрения жалоб на всех уровнях (2011), предоставить непартийным

организациям возможность наблюдать за выборами (2012), установить основания и порядок принятия решения о приостановлении или отложении выборов (1999).

Отдельно следует отметить реализованную рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ по отмене графы «против всех». Отмена в 2006 г. данной графы не была поддержана значительной частью общества и экспертов, и вызвала достаточно серьезную дискуссию как в правовом поле (в Конституционном Суде), так и в гражданском обществе. Такая дискуссия привела федерального законодателя к необходимости ухода от императивного регулирования данного вопроса и предоставления в 2014 г. регионам полномочий по введению или исключению голосования «против всех» на муниципальных выборах. Вопрос о графе «против всех» на федеральных и региональных выборах на сегодня окончательно не закрыт.

Нельзя не отметить и противоречивость некоторых рекомендаций. Так, в 1999 г. рекомендации БДИПЧ ОБСЕ предписывали существенно увеличить штрафы за клевету, а в 2016 г. – декриминализировать клевету, т.е. смягчить ответственность за нее.

К сожалению, изучение итогового отчета миссии БДИПЧ 2016 г. позволяет поставить под сомнение обоснованность целого ряда рекомендаций, а, следовательно, и перспективы их позитивного влияния на совершенствование законодательства. Так, отчет содержит целый ряд случаев крайне сомнительного толкования международных обязательств и стандартов, неверных ссылок на законодательство, неверного или неполного понимания закона и практики его применения. К таким можно отнести неверное указание срока начала предвыборной агитации в СМИ (за 30 дней, в то время как по закону – за 28 дней до дня голосования), указание на то, что УИКи не погашали недействительные бюллетени до начала подсчета действительных, в то время как законодательство не предусматривает такого действия, упоминание про 70 отказов в рассмотрении дел Верховным Судом без анализа оснований отказов, и другие. Вряд ли правомерна ссылка на нератифицированную Россией Европейскую конвенцию о гражданстве. И совсем странно, с точки зрения принципа профессионализма, смотрится ссылка на несуществующий международный акт – статью 3 протокола № 1 к Конвенции ООН о правах инвалидов, которому, согласно отчету, противоречит российское законодательство.

Отдельного внимания заслуживает рекомендация отменить ограничение избирательного права лиц с психическими расстройствами при одновременном обеспечении необходимых механизмов поддержки для осуществления права голоса, мотивированная ссылками на Конвенцию ООН о правах инвалидов и «накапливающийся массив прецедентного права ЕСПЧ», где всеобщее лишение права голоса без индивидуализированной судебной оценки и исключительно на основании психического расстройства считается несовместимым с тем самым несуществующим международным актом. При этом под «массивом» практики понимается единственное решение ЕСПЧ по делу Алойиш Кишш против Венгрии (2010), из которого с очевидностью следует, что признанное судом нарушение состояло исключительно в автоматическом характере лишения активного избирательного права гражданина, помещенного под частичную опеку, т.е. ограниченно дееспособного, введенное без надлежащего учета степени недееспособности или степени психического заболевания. Полагаем, что рекомендация сделана без учета правовой природы института недееспособности в Российской Федерации, где признание гражданина недееспособным и есть оценка степени тяжести его психического расстройства, а механизм признания недееспособным сам по себе предполагает индивидуализированную судебную оценку, учитывающую не только сам факт психического расстройства, но и его последствия для способности осознавать значение своих действий и руководить ими. Лишение же лица, признанного по результатам такой процедуры недееспособным, избирательного права как непосредственное следствие признания недееспособным, согласуется с позицией Венецианской комиссии, сформулированной в пояснительном докладе к Своду рекомендуемых норм относительно выборов. При этом ограниченно дееспособные, в отличие от Венгрии, в России избирательного права не лишены, реализуют его самостоятельно и в полном объеме. То есть в данном случае также просматривается недостаток изучения миссией

БДИПЧ проблемы, недостаток общения с внутригосударственными экспертами, которые могли бы разъяснить эти особенности.

Рассматривая влияние рекомендаций миссий БДИПЧ ОБСЕ, как и других миссий по наблюдению за выборами, на развитие законодательства, необходимо отметить, что высокая эффективность таких рекомендаций и заинтересованность государств в их реализации может быть обеспечена лишь при:

- высокой степени профессионализма, объективности и деполитизированности миссий наблюдения,
- наличии единых универсальных международных стандартов демократических выборов,
- универсальности методологии наблюдения, эффективности и обоснованности методов выработки рекомендаций,
- совместной работе миссии с организаторами и участниками выборов, со всеми, а не только склонными к критике избирательной системы представителями национального экспертного сообщества, ведении инклюзивного диалога с экспертным сообществом.

Важным является то, что подготовка и реализация рекомендаций представляет собой дорогу с двусторонним движением, и важно не только стремление государства выполнить рекомендации, но и их выработка международными наблюдателями при инклюзивном диалоге с внутригосударственными экспертами и политическими силами.

В этой связи заслуживают поддержки усилия, направленные на совершенствование института международного наблюдения за выборами, его четкую регламентацию, а также выработку универсальных юридически обязывающих стандартов демократических выборов.

Working session 2: How to improve legislation in order to secure functional Electoral Management Bodies?

Electoral Management: Ways of Improvement (Based on the Monitoring Findings of the IPA CIS), by Mr Alexey Kartsov, Doctor of Law, Adviser of the Constitutional Court of the Russian Federation, expert of the IPA CIS, Russian Federation

Уважаемые коллеги!

В октябре текущего года нас ждет знаменательная дата. 15 лет назад, 7 октября 2002 года, в Кишиневе была подписана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Конвенция вступила в силу в следующем, 2003 году, начав действовать после ратификации парламентами трех государств - Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Позднее участниками конвенции стали также Армения, Молдавия, Казахстан и Белоруссия.

Ключевыми преимуществами Конвенции являются нормативность, всесторонность регулирования, а также структурная близость к кодификационному акту. Эти качества стимулируют дальнейшее совершенствование правовой базы и организационного обеспечения выборов, проводимых в государствах — участниках СНГ.

В Конвенции СНГ критерии демократических выборов обрели свое детализованное и — что самое важное — юридически обязывающее закрепление. Впервые в мировой практике правила формирования органов публичной власти были утверждены именно как стандарты, будучи систематизированы и запечатлены в рамках международно-правового акта, носящего обязательный характер.

Следует отметить, что действующие в рамках Совета Европы нормативно закрепленные избирательные стандарты представлены единственной статьей Протокола №1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом из прецедентной практики Европейского Суда по правам человека вытекает, что это положение распространяется только на выборы в законодательные органы. Международные обязательства по линии ОБСЕ не распространяются на референдум. В пределах Европейского Союза международно-правовая основа электоральной регламентации опирается лишь на общие положения Хартии основных прав Европейского Союза. На этом фоне избранный большинством стран Содружества конвенционный путь закрепления избирательных стандартов — комплексный и юридически обязывающий — выглядит, несомненно, более предпочтительным.

Этот первый региональный стандарт демократических выборов, подготовленный на основе общепризнанных принципов и норм международного права, вобрал в себя все лучшее из того, что содержалось на момент его появления в соответствующих документах ООН, ОБСЕ, Совета Европы.

При этом Конвенция не ограничивается простым перечислением стандартов выборов, но раскрывает содержание каждого из них, называя требования, которые должны быть выполнены государствами для соблюдения каждого из них. Этот юридически обязывающий характер дает возможность всем субъектам избирательного процесса применять ее, используя внутригосударственные механизмы, включая судебную защиту.

Поскольку Конвенция заложила прочную правовую основу межгосударственного сотрудничества в электоральной области на пространстве Содружества, постольку участие в ней сообщает ощутимый импульс восприятию позитивного опыта правового регулирования и практики проведения выборов.

Из участия в Конвенции вытекают обязательства по углублению демократичности избирательного процесса, повышению электоральной культуры и развитию сотрудничества между избирательными органами. Впрочем и сотрудничество с Конвенцией (обычно предшествующее ее ратификации, т. е. принятию на себя формальных обязательств по соблюдению едва ли не самых высоких в мире электоральных требований), свидетельствует об ответственном отношении к качеству национального законодательства и правоприменения.

Конвенция стала отправным ориентиром для подготовки других важных для улучшения защиты избирательных прав и организации наблюдения за выборами документов Содружества. Это Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств и Декларация о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами. В частности, Рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства, комментируя конвенционные нормы относительно значимых характеристик избирательного процесса, ощутимо воздействуют на нормативное регулирование выборов и референдумов. Содержащиеся в них указания учитываются при проведении законопроектных работ, в ходе правоприменения, подвергаются доктринальному осмыслению.

Отныне все международные наблюдатели от СНГ, в том числе от Межпарламентской ассамблеи, осуществляют оценку наблюдаемых электоральных процессов именно на основе конвенционных критериев

Принятие Конвенции создало новую правовую реальность, предоставив законодателям и правоприменителям отчетливые ориентиры, а международным наблюдателям юридически работающий инструмент оценки демократических выборов, не подверженный видоизменениям в зависимости от политической ситуации.

В целом Конвенция, явившись в том числе правовой основой внешнего электорального наблюдения со стороны Содружества, гарантирует равный подход наблюдателей к мониторингу выборов, безотносительно к тому, в каком именно государстве они проводятся, взвешенность и выдержанность промежуточных и итоговых оценок.

Поскольку для оценки качества выборов и референдумов требуется не только наличие достоверного фактического материала, но и набор четких критериев, позволяющих дать объективную оценку, постольку принятие Конвенции подняло на качественно новый уровень электоральный мониторинг со стороны Содружества. Прежде всего, разумеется, речь идет о наблюдении за выборами и референдумами, проводимыми в государствах СНГ. В контексте международного наблюдения конвенционные положения были развиты в Положении о миссии наблюдателей от СНГ (2004 г.), Декларации Межпарламентской Ассамблеи СНГ о принципах международного наблюдения за выборами (2008 г.), а также в Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами (третья редакция 2011 г.).

Будучи снабжены внятыми «маркерами», данными в Конвенции, наблюдатели Содружества получили возможность — если проводить сравнение с предшествовавшей практикой — обобщать свои выводы в заключениях более обстоятельных в содержательном плане и более весомых с юридической точки зрения. Не случайно этим документам уделяется все большее внимание со стороны иных международных структур, занимающихся электоральным мониторингом.

Эксперты профильного центра Содружества по электоральным исследованиям, действующего при Межпарламентской Ассамблее (Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ; сокращенно - МИМРД), ведут большую работу по определению соответствия национального законодательства международным избирательным стандартам, обстоятельно анализируют участие в избирательной кампании политических партий,

деятельность избирательных комиссий и средств массовой информации; составляют обзорные доклады, посвященные политической системе государства, проводящего выборы или референдум и т. д. В целях непрерывного отслеживания электоральной ситуации были созданы Ереванский, Бакинский, Бишкекский, Киевский и Кишиневский филиалы Института.

Материалы Юридических Заключений, которые последние десять лет готовятся МИМРД в ходе мониторинга проводимых в странах СНГ выборов и референдумов, свидетельствуют, что за прошедшее с принятия Конвенции время избирательное законодательство государств Содружества (в том числе и тех из них, кто пока еще не является номинально участником Конвенции) претерпело существенные преобразования. Их в целом позитивный характер не подлежит сомнению.

В большей своей части эти перемены могут быть охарактеризованы положительно как обеспечивающие дополнительные условия для претворения в жизнь закрепленных Конвенцией стандартов демократических выборов.

В частности, в ходе обновления национальных избирательных законодательств должное отражение получили конвенционные принципы всеобщего и равного избирательного права, тайного голосования, свободных и подлинных выборов; значительные изменения затронули порядок регистрации кандидатов, финансирования выборов, проведения предвыборной агитации.

Создаются законодательные условия для все более широкого применения в избирательном процессе информационных технологий. Изменения, внесенные в самое последнее время в избирательное законодательство части стран Содружества, предусматривают установку во время выборов на всех участках для голосования веб-камер, транслирующих ход голосования в Интернете. Развитие электронной инфраструктуры избирательного процесса происходит в нескольких технологических форматах.

Вместе с тем было бы преждевременно утверждать об окончательном достижении тех целей, которые ставит наша Конвенция. Как вытекает из материалов Юридических Заключений МИМРД МПА СНГ, в том числе самых недавних, в национальном законодательстве имеются определенные пробелы, порождающие коллизии с ключевыми принципами, лежащими в основе международных стандартов демократических выборов.

Приведем для примера некоторые выводы, содержащиеся в Юридических Заключениях последних лет.

Так, относительно коллизий с **принципом всеобщего избирательного права** обращалось внимание на то, что в Республике Таджикистан тем зарубежные избирательные участки образуются лишь при посольствах и консульствах без учёта установленного в национальном законе общего требования о том, что численность избирателей, приходящихся на один избирательный участок не может превышать максимум в 3000 человек. Однако Конвенция СНГ, ратифицированная Таджикистаном, указывает, что «каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами», а «дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод» (п. «в» ст.2). Ввиду возможной ограниченности финансовых ресурсов конкретного государства из конвенционных положений не может быть выведено обязательство создания за пределами государства-участника точно таких же условий, как и внутри государства. Однако важно обеспечить соблюдение прав граждан в равной мере. Этому требованию, подчеркивалось в Юридическом Заключении, не вполне удовлетворяет существенное сокращение зарубежных

избирательных участков, несущее в себе риск ограничения конституционно закрепленного права на участие в референдуме.¹

«Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи СНГ по совершенствованию законодательства государств - участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами» указывают на целесообразность в случае проведения выборов исключительно по пропорциональной системе законодательного закрепления гарантий осуществления пассивного избирательного права гражданам, не являющимся членами политических партий (второй абзац раздела 2 Перечня мер). В этой связи при оценке полноты реализации данного принципа в законодательстве Республики Казахстан отмечалось, что в настоящий момент в национальном законодательстве подобные гарантии отсутствуют.

Кроме того, пассивного избирательного права по праву Республики Казахстан пожизненно лишены граждане, совершившие весьма широкий круг квалифицируемых законом в качестве "коррупционных" преступлений и правонарушений. В принятом по итогам осуществленной МИМРД МПА СНГ экспертизы Юридическом заключении (2015 г.) констатировалось: не отрицая правомерности применения моральных цензов как таковых, следует тем не менее учитывать, что в данном случае национальным законодательством предусмотрен ценз, вступающий в противоречие с общими принципами возложения юридической ответственности. Неблагоприятные правовые последствия, возложенные в связи с совершенным некогда противоправным деянием и длящиеся, в том числе, после погашения судимости, являются, исходя из соотношения значимости отдельных деяний (прежде всего, административных правонарушений) и важности ограничиваемого права, мерой очевидно непропорциональной. В этой связи рекомендуется устранить имеющее место противоречие с принципом всеобщего избирательного права посредством сокращения перечня коррупционных деяний, являющихся основаниями для лишения пассивного избирательного права (по крайней мере, за счет административных правонарушений), а также, возможно, посредством расширения морального ценза за счет лиц, совершивших электоральные преступления.²

Оценивая осуществление принципа всеобщего избирательного права в законодательстве Республики Беларусь в Юридических Заключениях указывалось, что ситуация, когда избиратели, выдвинувшие кандидата в депутаты путем сбора подписей, имеют право до сдачи подписных листов в окружную, территориальную избирательную комиссию снять свои подписи в подписных листах, подав об этом заявление в соответствующую избирательную комиссию, порождает нежелательную правовую неопределенность. Во всяком случае, кандидат должен обладать достаточным временем для восполнения недостающих подписей, в связи с чем избиратель должен реализовывать предоставляемую ему возможность снятия своей подписи в поддержку выдвижения кандидата не позднее недели до прекращения приема избирательными комиссиями подписных листов.³

В контексте соблюдения данного принципа в качестве нежелательного обстоятельства было расценено также исключение Российской Федерацией института избирательного залога как формы обеспечения выдвижения списков кандидатов на выборах депутатов в Государственную Думу.⁴ При этом принималось во внимание, что выработанный Венецианской комиссией Свод рекомендуемых норм указывает, что процедура, в соответствии

¹ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства Республики Таджикистан, регулирующего проведение референдума 22 мая 2016 года по внесению изменений в Конституцию Республики Таджикистан, международным избирательным стандартам.

² Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 20 марта 2016 года выборы Мажилиса Парламента Республики Казахстан, международным стандартам демократических выборов.

³ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 11 сентября 2016 г. выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь международным стандартам демократических выборов.

⁴ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 18 сентября 2016 г. выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации международным стандартам демократических выборов.

с которой кандидаты или партии вносят определенную гарантийную сумму, которая возвращается, если им удастся получить установленный процент голосов, является более эффективной, чем сбор подписей.

Согласно национальному законодательству избиратели, не состоящие на учете в Республике Армения, не включаются в Регистр избирателей. Законом предусмотрено, что для участия в голосовании во время выборов не позднее чем за десять дней до дня голосования им следует подать заявление о временном включении в список избирателей, указав адрес места своего нахождения в Республике Армения в день голосования. Уполномоченный орган в трехдневный срок после получения заявления включает избирателя в список избирателей избирательного участка по месту его нахождения в Республике Армения в день проведения голосования и предоставляет ему справку об этом. Как указывалось в Юридическом Заключении, подобный механизм реализации активного избирательного права граждан, постоянно проживающих за пределами страны, представляется недостаточным. Он не способствует полной реализации принципа всеобщего избирательного права, ведет к ограничению его действия применительно к названной категории избирателей и объективно ставит их в неравное положение сравнительно с перечисленными в законе категориями, которым предоставлена возможность электронного голосования. Рекомендовалось рассмотреть вопрос о дополнении избирательного закона положениями, допускающими открытие на площадках дипломатических и консульских представительств зарубежных участков для голосования, по крайней мере, в странах с проживанием значительного количества граждан Республики Армения, обладающих активным избирательным правом.⁵

Относительно преодоления имеющих место коллизий с **принципом равного избирательного права**, в частности, рекомендовалось во избежание возможных злоупотреблений, нарушающих, в том числе, данный принцип, закрепить в законодательстве Республики Таджикистан более жесткие требования к документам, устанавливающим личность избирателя (наличие фотографии и сведений о месте жительства). В настоящее время подобные требования отсутствуют, например, применительно к досрочному голосованию.⁶ Также в связи с тем, что согласно законодательству Республики Беларусь бюллетень для голосования выдается избирателю членом участковой комиссии на основании списка граждан, имеющих право участвовать в выборах после предъявления паспорта гражданина Республики Беларусь или иного документа, определяемого ЦИК, рекомендовалось установить, что подобный документ должен предоставлять возможность идентифицировать избирателя и в этих целях должен быть снабжен, по крайней мере, его фотографическим изображением.⁷

Надлежащее соблюдение *принципа тайного голосования*, равно как и иных ключевых принципов, требует их адекватного понимания. В соответствии с принципом свободных выборов реализация права участвовать в выборах представляет именно предоставленную законом управомоченному субъекту возможность, но не возлагаемую на него обязанность, отказ от исполнения которой может повлечь за собой какие-либо санкции. Аналогичным образом соблюдение тайны голосования не может быть обязанностью избирателя, тогда как обеспечение реализации им этого права является обязанностью государства. Между тем избирательным законодательством Республики Армения установлено, что для избирателя тайна голосования является не только правом, но и обязанностью. В этой связи в Юридическом Заключении обращалось внимание на то, что недопущение оглашения избирателем результатов своего голосования в пределах помещения для голосования является приемлемым в качестве дополнительной гарантии общего запрета на ведение

⁵ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 2 апреля 2017 года выборы Национального Собрания Республики Армения, международным стандартам демократических выборов.

⁶ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства Республики Таджикистан, регулирующего проведение референдума 22 мая 2016 года по внесению изменений в Конституцию Республики Таджикистан, международным избирательным стандартам.

⁷ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 11 сентября 2016 г. выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь международным стандартам демократических выборов.

предвыборной агитации в день голосования, но никак не в качестве гарантии собственно тайны голосования, чье соблюдение - право, но не обязанность голосующего.⁸

В части соблюдения **принципа открытости и гласности** указывалось, что достижение большей прозрачности процедур проведения референдума в Республике Таджикистан требует, во-первых, публикация Центральной комиссией сведений об общем количестве избирателей, включенных в списки до дня голосования, а также о количестве избирателей, включенных в дополнительные списки в день голосования и, во-вторых, публикация результатов голосован с дифференциацией по участкам и округам. Кроме того, рекомендовалось обнародование (в том числе, посредством электронной публикации) вынесенных в ходе разрешения электоральных споров административных и судебных решений.⁹

В целях более полной реализации этого же принципа Республике Казахстан рекомендовалось публиковать результаты выборов с дифференциацией по отдельным избирательным участкам, а также с указанием количества выданных в день выборов открепительных удостоверений. Равным образом желательна публикация на сайте ЦИК и финансовых отчетов, представляемых участниками выборов.¹⁰

Также констатировалось, что отсутствие у общественных объединений, включая политические партии, не выдвинувшие зарегистрированного кандидата, возможности назначения наблюдателей осложняет соответствие осуществляемого в Российской Федерации регулирования электорального наблюдения требованиям Конвенции СНГ (пункт 5 статьи 7; пункт 1 статьи 14). Кроме того, указывалось, что достижению большей прозрачности финансирования парламентских избирательных кампаний способствовало бы размещение предоставляемых банками сведений о финансовых операциях, совершаемых по счетам политических партий и избирательных фондов кандидатов, в доступной для всеобщего ознакомления единой электронной базе данных.¹¹

Применительно к законодательству Республики Беларусь обращалось внимание на отсутствие нормы, воспроизводящей положение Конвенции СНГ о необходимости создания наблюдателю условий, позволяющих ему обозреть подсчет голосов (путем, например, выставления на обозрение наблюдателей каждого бюллетеня) и, тем самым, контролировать соблюдение законной процедуры. С учетом отмеченного обстоятельства, запрет наблюдателям «находиться у столов выдачи бюллетеней, у кабин и ящиков для голосования» (статья 13) стесняет возможности наблюдателя контролировать соблюдение работниками комиссии установленных требований, выявлять злоупотребления и тем самым противодействовать нарушениям закона. Кроме того, законодательно не закреплено право наблюдателей присутствовать при проверке подписей, представленных в поддержку выдвижения кандидатов, а также получать заверенные протоколы участковых избирательных комиссий.¹²

Согласно законодательству Республики Армения основаниями для всех заключений наблюдателей должны являться их личные наблюдения. В этой связи рекомендовалось дополнить закон положениями, позволяющими ссылаться на документально подтвержденные – фото и видеосъемкой; решениями правоприменительных органов и т.д. Кроме того, согласно

⁸ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 2 апреля 2017 года выборы Национального Собрания Республики Армения, международным стандартам демократических выборов.

⁹ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства Республики Таджикистан, регулирующего проведение референдума 22 мая 2016 года по внесению изменений в Конституцию Республики Таджикистан, международным избирательным стандартам.

¹⁰ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 20 марта 2016 года выборы Мажилиса Парламента Республики Казахстан, международным стандартам демократических выборов.

¹¹ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 18 сентября 2016 г. выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации международным стандартам демократических выборов.

¹² Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 11 сентября 2016 г. выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь международным стандартам демократических выборов.

законодательству Республики Армения, доклады, представленные наблюдательными миссиями, размещаются на интернет-сайте ЦИК. В Юридическом Заключении указывалось на желательность точного указания сроков, в течение которых ЦИК обязан разместить представленную международными и национальными наблюдателями информацию (п.3 ст.30).¹³

В Юридических Заключениях МИМРД МПА СНГ выявляются и недостатки регулирования, затрудняющие осуществление *принципа свободного волеизъявления участников выборов и референдума*. Данный принцип предполагает, в том числе, уважение фундаментального принципа правовой определенности, из которого, в частности следует предусматриваемое международными стандартами требование стабильности нормативного регулирования по крайней мере за полгода до проведения электорального события. Согласно Закону Республики Таджикистан референдум не может проводиться ранее двух месяцев и позднее четырех месяцев со дня принятия постановления о его проведении, причем данный срок может быть изменен Президентом или Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли (ст.13). В этой связи, отмечалось, что соответствующее положение, противореча прямому конституционному предписанию о том, что предложения по изменению и дополнению Конституции публикуются в печати за три месяца до референдума (ст.99), а также содержащемуся в Законе аналогичному указанию (ст.12), порождает нежелательную правовую неопределенность, тем самым неблагоприятно сказываясь на свободном характере референдума.¹⁴

Аналогичным образом указывалось, что поскольку избирательной законодательство Кыргызской Республики было принято менее чем за два месяца до референдума (закон о назначении референдума, к которому прилагался проект изменений в Конституцию, был принят еще неделю спустя), требование правовой определенности соблюдено не было. Кроме того, базовый закон не содержит указаний на минимально допустимые сроки, отводимые на проведение тех или иных процедур, опосредующих проведение референдума. Так, устанавливая четырехмесячный максимальный интервал, отделяющий принятие решения о проведении референдума от даты его проведения (п.4 ст.12), закон умалчивает о минимальном интервале. При этом агитация по вопросу, вынесенному на референдум, начинается со дня вступления в силу закона о назначении референдума и заканчивается за сутки до дня голосования (п.1 ст.24). Названное обстоятельство, как отмечалось в Юридическом Заключении, также ослабляет гарантии свободного волеизъявления.¹⁵

Согласно законодательству Республики Беларусь, агитационные предвыборные материалы, выступления на собраниях, митингах, в печати, по телевидению, радио не должны содержать, в том числе, оскорблений и клеветы в отношении должностных лиц, кандидатов в депутаты; запрещаются агитация или пропаганда социального и языкового превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную вражду. При нарушении названных требований избирательные комиссии вправе отменить решение о регистрации кандидата. Как отмечалось в Юридическом Заключении, данная норма, в особенности принимая во внимание меру ответственности за её неисполнение, использует достаточно неопределенные понятия «социальной вражды» и «социального превосходства». Политические партии консолидируются именно на основе критериев социальной общности и социального противопоставления. Будучи положены в основу партийной идеологии, эти критерии не могут не влиять на предвыборные лозунги. Соответственно, критика проводимого социального курса – неотъемлемая составляющая предвыборных программ и, в том числе, программ беспартийных кандидатов.¹⁶

¹³ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 2 апреля 2017 года выборы Национального Собрания Республики Армения, международным стандартам демократических выборов.

¹⁴ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства Республики Таджикистан, регулирующего проведение референдума 22 мая 2016 года по внесению изменений в Конституцию Республики Таджикистан, международным избирательным стандартам.

¹⁵ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимый 11 декабря 2016 года всенародное голосование (референдум) по внесению изменений в Конституцию Кыргызской Республики международным стандартам демократических выборов.

¹⁶ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 11 сентября 2016 г.

Применительно к осуществлению в избирательном законодательстве Республики Казахстан конвенционно установленного **принципа справедливых выборов** отмечалось, что поскольку выдвижение кандидатов в депутаты Мажилиса, избираемых по партийным спискам, начинается за два месяца и заканчивается за сорок дней до выборов, если иное не установлено при назначении выборов, постольку представляется целесообразным законодательное закрепление минимальной продолжительности сроков, отводимых на регистрацию партийных списков и проведение агитационных мероприятий, в особенности в ситуации, когда внеочередные выборы проводятся не в связи с какими-либо экстраординарными обстоятельствами.

Кроме того, в связи с тем, что ЦИК Республики Казахстан наделяется правом отказать политической партии в регистрации партийного списка, если ее предвыборная программа будет сочтена провозглашающей идеи "подрыва безопасности государства", а в случае выдвижения политической партией предвыборной программы после регистрации - отменить решение о регистрации партийного списка, отмечалось расхождение данного основания с требованиями, вытекающими из тесно связанного с принципом справедливости принципов пропорциональности и правовой определенности - ввиду размытости вышеназванной формулировки, сопряженной с несоразмерной суровостью возможной санкции.¹⁷

Оценивая имплементацию принципа справедливых выборов законодательством Российской Федерации, отмечалось, что в законе отсутствует четкое разграничение категорий «разжигание социальной розни» как основания для признания агитационной деятельности незаконной, и «агитации, направленной на защиту идей социальной справедливости», что может вести к нежелательной расширительной интерпретации первого понятия в контексте норм, посвященных экстремизму.¹⁸

В связи с тем, что данный принцип предполагает правовое равенство кандидатов на выборные должности, в Юридическом Заключение указывалось, что норма избирательного закона Республики Беларусь, содержащая базовые гарантии правового равенства кандидатов адресует свои требования исключительно кандидату: «кандидат в депутаты не вправе использовать преимущества своего должностного положения в интересах избрания». Однако согласно закону кандидатом является «лицо, зарегистрированное соответствующей комиссией кандидатом в депутаты Палаты представителей». Использовать же преимущества должностного положения до регистрации может лишь «лицо, имеющее намерение выдвинуться кандидатом» (до регистрации инициативной группы по сбору подписей в поддержку выдвижения) либо «лицо, предлагаемое для выдвижения кандидатом» (от регистрации инициативной группы по сбору подписей в поддержку выдвижения и вплоть до вынесения избирательной комиссией решения по поводу регистрации данного лица в качестве кандидата). Именно так определяет статус этих участников избирательного процесса закон (статья 65). Тем самым по строгому смыслу ограничения на использование преимуществ своего должностного положения в интересах избрания на данных лиц не распространяются. Для обеспечения возможности привлечения к ответственности за использование преимуществ должностного положения в интересах выдвижения (при организации инициативной группы в поддержку выдвижения или при сборе подписей, с которых нередко фактически стартует агитационная кампания) рекомендовалось либо изменить соответствующим образом легальную дефиницию понятия «кандидат» либо расширить круг субъектов соответствующих ограничений за счет «лиц, выдвигаемых кандидатами в депутаты».¹⁹

выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь международным стандартам демократических выборов.

¹⁷ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 20 марта 2016 года выборы Мажилиса Парламента Республики Казахстан, международным стандартам демократических выборов.

¹⁸ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 18 сентября 2016 г. выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации международным стандартам демократических выборов.

¹⁹ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 11 сентября 2016 г. выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь международным стандартам демократических выборов.

Проведение выборов и референдумов независимыми органами – важное условие демократии в электоральной области. В частности, с учетом этого обстоятельства в Юридическом Заключении, посвященном избирательного законодательства Республики Таджикистан, в качестве подлежащего корректировке несовершенства отмечалось, что в нем указаны лишь субъекты, уполномоченные на создание того или иного избирательного органа), при этом отсутствует механизм формирования комиссий референдума всех уровней, обеспечивающий независимость и беспристрастность данных органов при проведении выборов (в т.ч., установление количественно-процентных ограничений на членство в избирательных комиссиях государственных и муниципальных служащих; об обязательном представительстве политических партий, во всяком случае представленных в парламенте и т.д.).²⁰

Значительное место в Юридических Заключениях уделяется анализу установленного национальным законом **порядка разрешения избирательных споров**. В частности, применительно к осуществляемому в Республике Казахстан регулированию этой сферы указывалось на целесообразность отказа от альтернативного определения способа обжалования принятых избирательными комиссиями решений в пользу порядка, который исключал бы возможный конфликт между административной и судебной юрисдикциями. Кроме того отмечалась желательность расширения круга уполномоченных на обращение в Конституционный Совет при возникновении спора о правильности проведения выборов депутатов Мажилиса за счет всех участвующих в выборах политических партий.²¹ Относительно действующего в Российской Федерации порядка рассмотрения и разрешения электоральных споров рассмотрении избирательных споров **констатировалась** имеющее место определенная коллизия между административно-процессуальным и избирательным законодательством. В частности, избирательный закон предусматривает право членов избирательных комиссий обжаловать действия (бездействие) избирательных комиссий в суд, не упоминая об основаниях обжалования и не предполагая возможности обжалования членами комиссий решений комиссий. Однако административно-процессуальный кодекс, предоставляя членам комиссий право оспаривать в суде не только действия (бездействие), но и решения избирательных комиссий, устанавливает основание такого обжалования - могут быть оспорены не любые решения, действия или бездействие, но лишь те, которые нарушают права соответствующего члена комиссии при осуществлении им своих полномочий.²² В соответствии с этим, в Юридическом Заключении высказывалась адресованная национальному законодателю рекомендация о преодолении подобного расхождения.

Таким образом, юридическая экспертиза избирательного законодательства государств СНГ, проводимая в ходе мониторинга президентских, парламентских и отчасти местных выборов, а также общенациональных референдумов не только вскрывает ряд проблемных моментов, неблагоприятно отражающихся на выполнении принятых международных обязательств, но и, обращая внимание на оптимальные методы и формы регулирования, содействует преодолению выявленных несовершенств.

В целом же, добротное экспертное обеспечение повышает качество осуществляемого от имени СНГ международного наблюдения за выборами и референдумами, придает ему системный и комплексный характер. Вместе с тем, осуществляя от имени Содружества электоральный мониторинг, мы не склонны абсолютизировать свои методы, будучи всегда готовы к восприятию положительного опыта, кто бы ни являлся его первооткрывателем.

²⁰ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства Республики Таджикистан, регулирующего проведение референдума 22 мая 2016 года по внесению изменений в Конституцию Республики Таджикистан, международным избирательным стандартам.

²¹ Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 20 марта 2016 года выборы Мажилиса Парламента Республики Казахстан, международным стандартам демократических выборов.

²² Заключение МИМРД МПА СНГ о соответствии законодательства, регулирующего проводимые 18 сентября 2016 г. выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации международным стандартам демократических выборов.

IV. SECOND PLENARY SESSION: PROFESSIONAL ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

Presentation of the conclusions of the Survey on “Improving electoral management: the organisational determinants of electoral integrity”, by Mr Toby James, Senior Lecturer in British and Comparative Politics, [University of East Anglia](#), and Ms Leontine Loeber, PhD Research Student, [University of East Anglia](#), United-Kingdom

Abstract

Electoral Management Bodies (EMBs) are pivotal to the democratic process since they are responsible for organising and implementing elections. Yet their roles, organisational structures, and procedures vary enormously around the world and there is relatively little comparative research to help to identify ‘what works best?’ This article describes a new research project, in which European Electoral Management Boards are participating, that involves a survey of EMB personnel, and collects key financial and organisational data. This project will lead to policy recommendations about the ways EMBs can improve electoral management in Europe, through the reform of human resource practices, organisational structures, and the use technology and budgets. The project and the progress made so far will be described. Initial findings from the data collected so far will be summarised including variations in practices found and early lessons on ‘what works’ for EMB design on personnel management.

Introduction

The number of elections that are held around the world has increased substantially, with over 2,600 national contests taking place between 1945 and 2006 (Hyde and Marinov 2012). However, there remains considerable variation in the quality of these elections. Alongside many well-run elections, which often use technology, resources and personnel innovatively and efficiently, there are often concerns about administrative problems, technological failures, incomplete electoral registers and opportunities for fraud. This variation is found in both established and transitional democracies (Lehoucq, 2003, Alvarez et al., 2012, Birch, 2011, Norris, 2014, Norris, 2015, James, 2014).

Indeed, conducting an election is a huge logistical challenge which involves the complex management of people, technology and resources. Electoral management bodies (EMBs) are the government agencies and departments that are tasked with the administration of elections. Yet EMBs come in many different organizational forms around the world. Some operate within the government structure, while others are independent agencies. Some are temporary bodies formed for each election, whether others are permanent parts of the public administration. Some administrate elections at only the national level, while others only work at the local or regional level. While we know that these major variations exist, scholars have little comparative data with which to better understand how EMB organization structures, formal mandates, personnel and resources impact electoral integrity.

This presentation provides an update to a new collaborate project that will conduct the first-ever cross-national survey of electoral administrators. The survey will capture the variations in capacity, personnel, network structure and independence among election management bodies across Europe. The project is working closely with the Venice Commission, European election management bodies, and the Electoral Integrity Project (an international scholarly research project).

This new research project aims to increase our understanding of (a) the variation in institutional design of EMBs worldwide, particularly focusing on capacity, personnel, network structure and autonomy; (b) the consequences of EMB institutional design for EMB performance; and (c) the impact of EMB institutional design for election integrity, credibility and legitimacy, as well as citizens’ and political actors’ perceptions of elections. The project will produce scholarly research and make recommendations to EMBs about the practices that they can use to improve their performance.

Recent Research on Electoral Management Bodies

In recent years, the design of electoral management bodies, the organizations and government departments responsible for conducting elections, has become a pressing concern for policy makers and scholars alike. In fact, the professionalization of Electoral management bodies (EMBs) has been defined as an important policy objective by Kofi Annan's *Global Commission on Elections* (2012). National and international organisations have invested significant sums of resources to improve electoral management. For example, the European Instrument for Democracy and Human Rights spent approximately EUR€307 million on over 700 projects relating to democracy promotion between 2007-2010 (EIDHR, 2011), much of which was spent on electoral assistance.

In many countries, independent EMBs, which operate at arm's length from the executive branch of government, have been championed as a key institutional reform measure to successfully strengthen election integrity. As a result independent EMBs are now the most common institutional model for electoral management in the world (International IDEA, 2014, Wall et al., 2006, Lopez-Pinter, 2000). Yet, despite the intuitively appealing assumption that independent electoral management bodies will be better at their task of organizing and monitoring elections in an impartial manner, empirical evidence is mixed. While regional studies have found a positive impact of independent EMBs on election integrity in Latin America and Africa (Hartlyn et al., 2008, Fall et al., 2012, Hamberg and Erlich, 2013), global comparative studies appear to show that EMB institutional design is either negatively, or only very weakly related to election integrity (Birch, 2011, Norris, 2015).

Moreover, the emerging evidence is that other aspects of EMBs practices can be important to electoral integrity. Emerging scholarship demonstrates that the capacity (Clark, 2015, Clark, 2014, Garnett, 2015, Kerr, 2014, James and Jervier, 2017), the techniques used to manage personnel (James, 2013, James, 2017), the relationships between the EMBs and their partners in civil society (James, 2015, James, forthcoming) and the legal institutional design (van Ham and Lindberg, 2015, Birch and Van Ham, 2017) of EMBs can be key factor shaping the quality of elections.

However, the ability of scholars to provide policymakers with advice on improving EMB designs and practices is limited by a lack of cross-national data. The only global comparative dataset on election management bodies' institutional design was conducted by International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2014, 2006). These data distinguish three broad types of electoral management: independent, mixed, and governmental, provide some information about how EMB members are selected, and offer some commentary on other dimensions by which EMBs will differ. However, much of the data offered by the International IDEA datasets are outdated or incomplete. Furthermore, the organizational structure of election management bodies is vastly more complex than their formal independence, the focus of the International IDEA's classification. In practice, many more differences in functions and accountability exist between countries (Lopez-Pinter, 2000, Norris, 2015, Elklit and Reynolds, 2001).

Our Focus: Capacity, Human Resource Practices and Autonomy

This project therefore tackles this problem of a lack of comparative data, in an attempt to address the concrete challenge of running high-quality elections faced by EMBs around the globe. To do so, this project will be the first study to collect comparative data on the legal, institutional and administrative framework through which EMBs function. It focuses on three major areas that are of the utmost concern to practitioners and policy-makers: capacity, personnel and management, and autonomy.

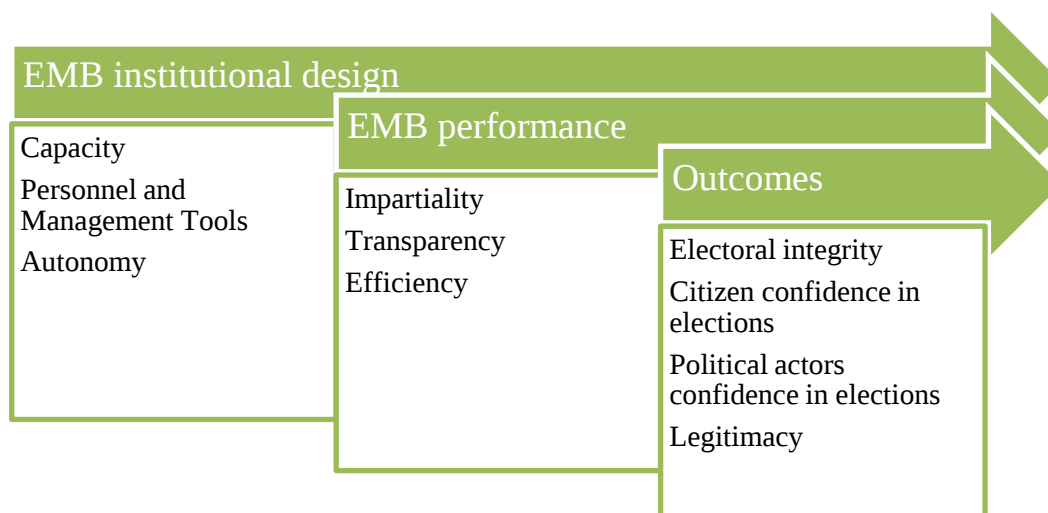
The term **capacity** refers to an EMB's ability to adequately perform its functions. This capacity may be contingent on the budgetary, personnel and technological resources at its disposal: can electoral integrity be strengthened by larger budgets? More personnel? New technology? Research is needed to better understand influence of the internal allocation of personnel and resources on the capacity and performance of election management bodies. Research on technological capacity will allow us to better uncover the role of vendors and private companies in the technical management of elections.

Very little is known cross-nationally about the **personnel and management** of election management bodies. What are the demographic and educational profiles of EMB employees? What human resource practices are in place, and how do they affect employee outcomes and electoral integrity? Further research is needed to link human resources practices with literature on electoral management and integrity.

Finally, we seek to explore EMB **autonomy** more in-depth than the aforementioned tripartite classification of EMB independence. Autonomy. To what extent are EMBs formally independent of government? What appointment procedures and tenure rules are used for EMB boards? What formal accountability structures are in place? What is the scope of tasks of EMBs? Research on this topic will consider the consequences of EMB institutional design for de jure and de facto EMB independence, as well as wider outcomes of election integrity, credibility and legitimacy.

These three facets of EMB institutional design and personnel are hypothesized to impact EMB performance, which in turn will include outcomes such as electoral integrity, confidence in elections, and legitimacy (Figure 1).

Figure 1: Institutional Design, Performance and Electoral Integrity



Methodology

To understand the organizational determinants of electoral management body performance and electoral integrity outcomes, this new international research project must first collect high quality data on variation in the institutional design of election management bodies worldwide. It is doing so through a survey of election management bodies and their employees, to gather information on their capacity, human resource practices and autonomy. We have circulated this survey in all European EMBs with a population over 300,000. A parallel project is occurring in other parts of the world with our partners at the Electoral Integrity Project. In combination, we would have invited all EMBs worldwide.

This project includes two main surveys, covering structural design and EMB personnel. **The Structural Survey** will be completed by one senior official from each EMB. This survey will collect data on:

The organisational design of the EMB

- The volume of staff
- The tasks and responsibilities of the EMB
- The decision-making process within the EMB
- The budget and resources of the EMB
- The EMBs' involvement with the international community

The personnel survey will be sent to all employees of the EMB through an online platform with the help of EMB officials. The survey covers questions about the individual's:

- Role within the EMB
- Perceptions of the quality of elections in their own country
- Perceptions of the human resource practices and their workplace
- Training and professional development
- Demographic information

These data will increase our understanding of the consequences of institutional design on electoral management body performance, credibility and legitimacy, as well as electoral integrity more generally. In order for this project to succeed, we will need the help of European EMBs to complete the structural survey, and send the personnel survey to their employees.

Response rates

At the start of May 2017, we had received structural surveys from 23 EMBs in Europe.²³ In addition, we have a further 34 country level responses from those approached by the Electoral Integrity Project. This is a total of 57 states. Meanwhile, we had received 1901 responses to the personnel survey.²⁴

Both surveys remain open over the summer and EMBs should contact the researchers to take part if they have not done so already.

Early Results

Independence and autonomy

One of the aims of the structural survey is to map the variation in organizational structure of EMBs, and investigate what factors improve EMB performance and ultimately election integrity/quality. Here we present key descriptive results of the survey, but in the policy report and academic publications planned for Autumn 2017, we will investigate how different features of EMBs affect their performance (i.e. how impartial, transparent and efficient they are, see slide 7).

In terms of organizational characteristics, while the vast majority of EMBs are national and permanent bodies, we find large variation in actual organizational structure. For example, while most EMBs surveyed are national bodies, in a substantial number of countries electoral management is decentralized (i.e. Ireland, Switzerland and Croatia), and there is substantial variation in how election-day polling is carried out.

When it comes to formal independence, about 64% of EMBs in our sample are formally independent, but a substantial minority of 36% of EMBs form part of government departments. Likewise, we find that 81% of EMBs in our sample are non-partisan bodies, but there are also EMBs that are mixed-partisan and non-partisan or multi-partisan in composition.

Formal independence is also shaped by appointment procedures and budget control. As regards budget control, the majority of EMBs have their budget approved by the legislature. As regards appointment, the majority of EMBs appoint Chair and Board members of EMBs on the basis of professional qualifications and for limited terms (but again there is a sizeable minority in which we find variation).

²³ Responses were provided by: Albania, Belarus, Belgium, Bosnia & Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Greece, Ireland, Israel, Kyrgyz Republic, Latvia, Luxembourg, Malta, Moldova, Norway, Romania, Russia, Spain, Sweden, Switzerland and Turkey.

²⁴ Responses were provided by: Albania, Belgium, Bosnia, Croatia, Czech Republic, Denmark, Finland, Hungary, Ireland, Kyrgyz Republic, Malta, Moldova, Netherlands, Norway, Portugal, Romania, Sweden, Switzerland and the UK.

Capacity

There are two major components to measuring EMB capacity: resources (budgets, technology, facilities etc.) and personnel size.

In terms of budgets, election year budgets tend to be much higher than non-election year budgets. There is a very large variation across countries: from 1.5 million Euro in Kyrgyz Republic to 258.6 million Euro in Russia. Initial raw data on personnel suggests that the numbers vary across EMBs - from as little as 4 permanent staff in Belgium to 3000 permanent staff in the Kyrgyz Republic. Future analysis will be cross-checking responses to see where these personnel are used and what percentage of their time is used on elections. Centralization may reduce the number of staff, but this hypothesis requires further study.

Information and Communications Technology in Elections

Most countries use software for registration of candidates, voters and for calculation and tabulation of results. There are some outliers that use more 'advanced' technology such as biometric registration (Kyrgyzstan) to internet voting (Switzerland). Usually the EMB has decisive role, but small minority gives this to national legislator or executive. Ownership of devices usually EMB, sometimes central or local government (Luxembourg) or private company (Spain). Support on election day mostly given by EMB staff in combination with personnel of private company

Personnel Characteristics and Human Resource Management Practices

An early analysis of the demographics characteristics of the workforces show that women are much more likely to be employed in elections in Europe than men (73.5 per cent). Interestingly, the reverse true outside of Europe, where most electoral officials are male. There is evidence of some gender biases, however, since women are much less likely to be employed in more senior management positions. The work force is very well educated with 79.7 per cent educated to university undergraduate degree level. The survey outside of Europe found this to be even higher.

The main motivation for working in elections is civic mindedness. When it comes to material incentives, job stability was more important than career prospects and competitive remuneration. The average job tenure varies enormously between countries.

The surveys measured the human resource practices in place in each state. That is, what policies are used manage staff. Figure 2 marks the average score of all data clustered together on a 0-6 scale. Employees respondents positively about their workplace environment, the levels of communication within their team, the recruitment process was meritocratic, training was provided and performance appraisals are regularly given. Team working seems to be strongly encouraged. Opportunities for involvement in decision making and policies to improve motivation such as opportunities for promotion or additional pay are less common.

Figure 2: Human Resource Practices in EMBs: early results

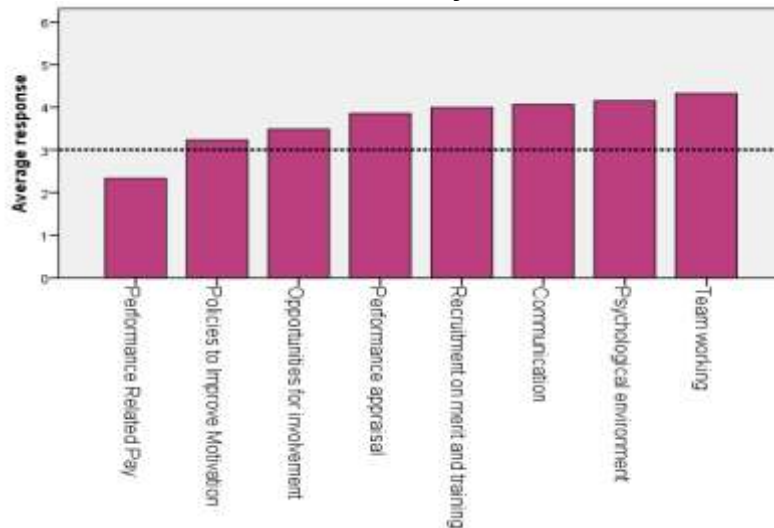
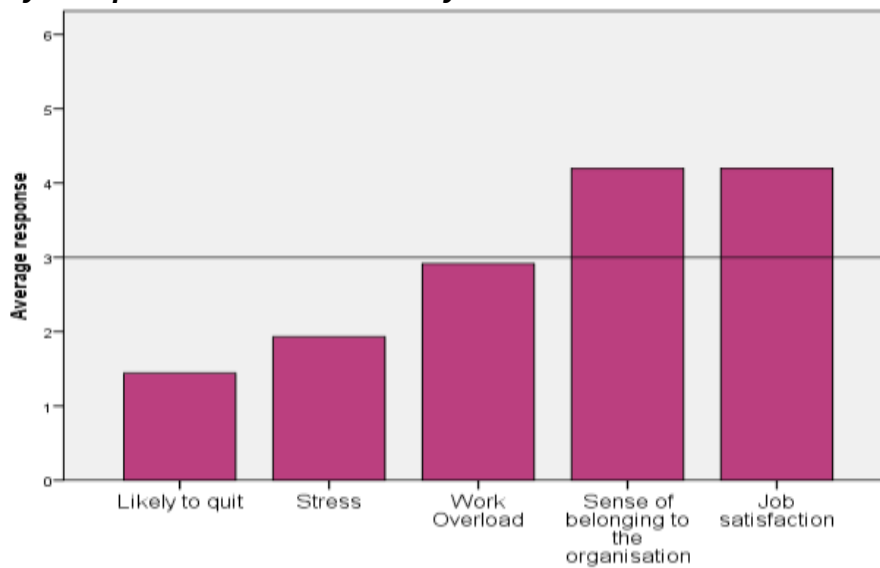
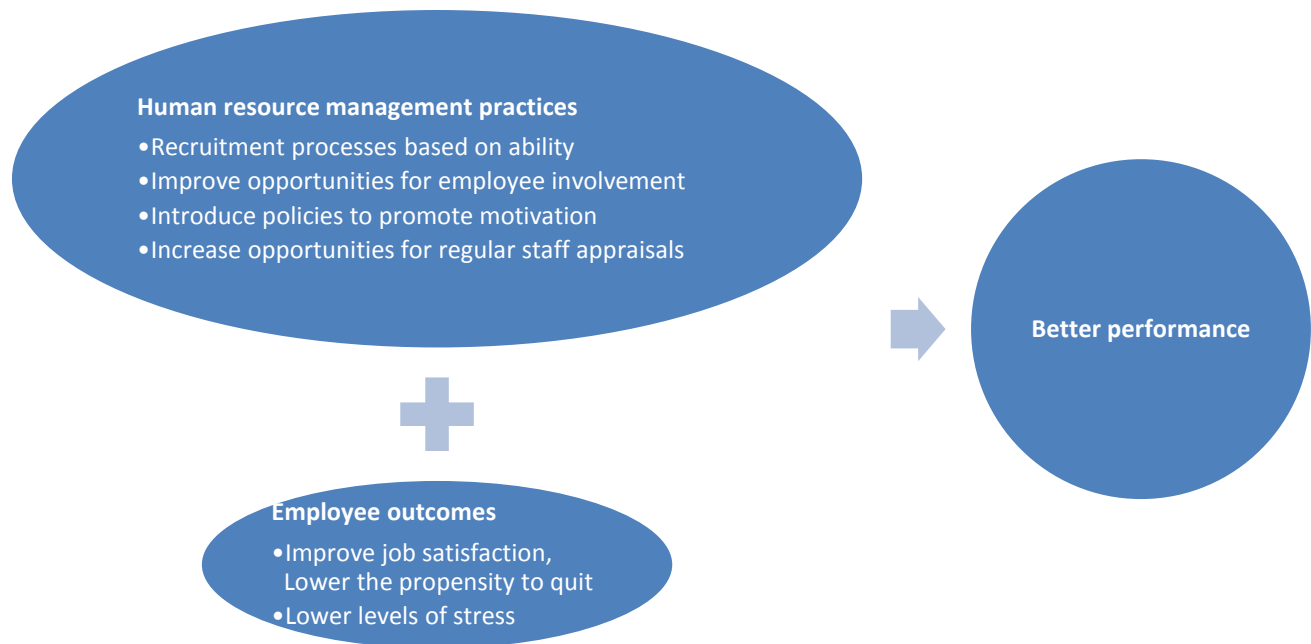


Figure 3 details the employee outcomes as measured in the surveys. Employees are satisfied in their jobs and have a sense of belonging to their organisations. Few are likely to quit. Most employees don't experience problems with stress. Workload overload is common, however.

Figure 3: Employee experiences in EMBs: early results.



Provisional statistical analysis was undertaken to establish which human resource practices and employee outcomes are positively associated with better electoral management. Figure 4 therefore summarises key findings about which policies EMBs can adopt. Interestingly, no positive effects found for improving team working or performance related pay on organisational performance.

Figure 4: Policies that can be used to promote better performance: an initial analysis

Conclusions

EMBs play a vital role in delivery of democracy, yet there is barely any international research that identifies ‘what works’. This research project, which has been developed in collaboration with EMBs themselves, is designed to make significant inroads in this area. This presentation has set out the project progress and some early provisional findings.

There is variation in EMB organizational structure, capacity, use of ICT and personnel that can be measured through institutional and personnel surveys. More analysis will follow but we have been able to report some provisional findings for the management of EMB personnel. On short, we recommend the promotion of:

- Recruitment by merit through a rigorous process
- Regular opportunities for staff (re)training
- Job security and opportunities for promotion
- Employee involvement in decision making
- Supportive supervision of staff with regular appraisals
- A consideration of employee job satisfaction and stress levels.

We are very grateful to all EMBs who participated in the research project so far. There is still an opportunity to be included so please get in contact. We intend to provide a full policy report and academic outputs later in 2017 and will happily provide bespoke advice to all EMBs on request.

Going forward we would like to continue our commitment to work with you. We would like to invite the conference to endorse a second wave of the surveys so that we can map changes and the effects of reforms. Your feedback on this research project, how a second wave of the survey could be revised and your future research needs are very welcome.

Thank you for listening.

Спасибо.

Bibliography

- ALVAREZ, R. M., ATKESON, L. R. & HALL, T. E. 2012. *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*, New York, Cambridge University Press.
- BIRCH, S. 2011. *Electoral Malpractice*, Oxford, Oxford University Press.
- BIRCH, S. & VAN HAM, C. 2017. Getting away with foul play? The importance of formal and informal oversight institutions for electoral integrity. *European Journal of Political Research*, n/a-n/a.
- CLARK, A. 2014. Investing in Electoral Integrity. In: NORRIS, P., FRANK, R. & MATINEZ I COMA, F. (eds.) *Advancing Electoral Integrity*. New York: Oxford University Press.
- CLARK, A. 2015. Public Administration and the Integrity of the Electoral Process in British Elections. *Public Administration*, 93, 86-102.
- EIDHR 2011. *Delivering on Democracy*. Brussels: EIDHR.
- ELKLIT, J. & REYNOLDS, A. 2001. Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics. *Representation*, 38, 3-10.
- FALL, I., HOUNKPE, M. & JINADU, A. 2012. *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of democracy*, Open Society Foundation.
- GARNETT, H. A. 2015. Comparing Election Management Bodies: Information, Communication and Transparency. *pre-APSA workshop "Strengthening Electoral Integrity: What Works?"*. San Francisco, CA: Electoral Integrity Project.
- HAMBERG, S. & ERLICH, A. 2013. Electoral Management Bodies and the Quality of Elections in sub-Saharan Africa between 1990 and 2010. *Prepared for delivery at the 2013 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, August 29 - September 1 2013*.
- HARTLYN, J., MCCOY, J. & MUSTILLO, T. M. 2008. Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41, 73-98.
- INTERNATIONAL IDEA (ed.) 2014. *Electoral Management Design: Revised Edition*, Stockholm: International IDEA.
- JAMES, T. S. 2013. Fixing failures of U.K. electoral management. *Electoral Studies*, 32, 597-608.
- JAMES, T. S. 2014. Electoral Management in Britain. In: NORRIS, P., FRANK, R. & MATINEZ I COMA, F. (eds.) *Advancing Electoral Integrity*. New York: Oxford University Press.
- JAMES, T. S. 2015. Assessing the independence of electoral management boards: A policy network approach. *Paper for the American Political Science Conference, San Francisco, September 2015*.
- JAMES, T. S. 2017. The Effects of Centralising Electoral Management Board Design. *Policy Studies*, 38, 130-148.
- JAMES, T. S. forthcoming. *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*, London and New York, Routledge.
- JAMES, T. S. & JERVIER, T. 2017. The cost of elections: The effects of public sector austerity on electoral integrity and voter engagement. *Public Money and Management*.
- KERR, N. N. 2014. EMB Performance and African Perceptions of Electoral Integrity. In: NORRIS, P., FRANK, R. W. & COMA, F. M. I. (eds.) *Advancing Electoral Integrity*. New York: Oxford University Press.
- LEHOUCQ, F. E. 2003. Electoral Fraud: Causes, Types and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6, 233-56.
- LOPEZ-PINTER, R. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Washington D.C., United Nations Development Programme.
- NORRIS, P. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*, New York, Cambridge University Press.
- NORRIS, P. 2015. *Why Elections Fail*, New York, Cambridge University Press.
- VAN HAM, C. & LINDBERG, S. 2015. When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity. *Irish Political Studies*, 30, 454-481.
- WALL, A., ELLIS, A., AYOUB, A., DUNDAS, C. W., RUKAMBE, J. & STAINO, S. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

Training of EMB Staff: how to modernise training centres and to improve in-house capacities? Lessons learned, by Ms Ana Cristina López López, Head of the electoral cooperation Unit, Directorate General of Internal Policy, Ministry of the Interior, Spain



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

**XIV European Conference of Electoral Management Bodies:
“Operational EMBs for democratic elections”.**

St Petersburg, Russian Federation
15-16 May 2017

**15.00-16.00 Second plenary session
Professional Electoral Management Bodies**

Training of EMB Staff: how to modernise training centres and to improve in-house capacities? Lessons learned through international workshops organized for EMBs by the Spanish cooperation in Latin America.

Ministry of the Interior. Spain. Directorate General of Internal Policy. Deputy Directorate of Internal Policy and Electoral Processes.
www.infoelectoral.mires/ pielecciones@interiores



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

I Workshop: Designing Online training courses for electoral management. Spanish Cooperation Training Center La Antigua, Guatemala. October 2014

Countries: 11

Spain, Guatemala, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, Colombia, Panamá, Ecuador, Honduras, República Dominicana.

EMBS: 14 + UNIORE

EMBs categories:

- Management bodies.
- Electoral Courts.
- Electoral Roll bodies.
- Hybrid EMBs.

II Workshop: electoral management training courses. Spanish Cooperation Training Center. Montevideo, Uruguay. December 2016

Countries: 10

Spain, Uruguay, México, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Chile, Perú, Panamá, Colombia.

EMBS: 12 + UNIORE

The UNIORE survey / EMBs.

1. Argentina. Civic education and training school.
2. Bolivia. Democratic Enhancement Intercultural Service.
3. Colombia. Study Center on Democracy and Electoral Affairs
4. Costa Rica. Training and Democracy Studies' Institute.
5. México. Electoral Training and Research International Center.
6. México. Judiciary Electoral Training Center.
7. Panamá. Democratic Studies' Center.
8. Perú. Electoral and gobernability School.
9. República Dominicana. Electoral Training and Civil Status National School



A. Main issues EMBs were working on in 2016

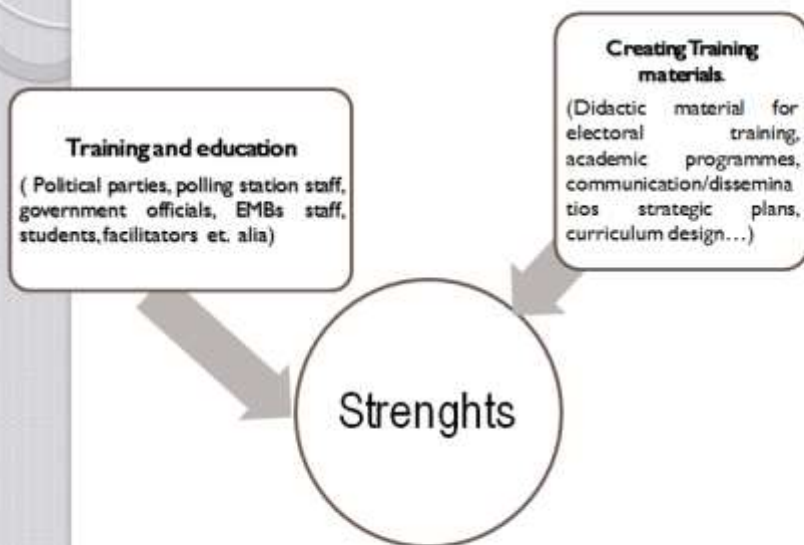
Electoral training, civic education and democratic values. Human rights (political – electoral.)

Actions and methodologies, with an equality and non discrimination approach, addressed to vulnerable groups: the young, women, the elderly and also native communities.

Political parties: strengthening political leaders' capacities.

The incorporations of ICTs to the voting porcess. E voting and out of country voting.

B. Strenghts (High expertise areas)



C. Room for improvement areas.

- 1
 - Further incorporation (design) of new technologic tools for training (online training).
- 2
 - Innovation in training: a more multidisciplinary approach, outcome evaluation, materials' design, vulnerable groups' inclusion...).
- 3
 - More information on innovation and lessons learned (Need: exchange of experiences and expertise.)



D. Main topics for a workshop.

1. Teaching strategies
2. New ICTs (Challenges, online training...)
3. Comparative experiences (EMBs co-operation)
4. Training programmes evaluation/assessment.





Workshops: Main findings.

1. The vast majority of the Latinamerican EMBs do have regulations which expressly recognize powers on electoral management training, as well as civic education.

2. EMBs point out how relevant it is to have trained and qualified human resources (merit and capacity, to access the EMB staff, and long life training)

The need to procure that EMBs consider electoral training as an strategic priority (Public policy) and, thus, attain a higher degree of institutional stability to the electoral training units.

Participants considered that a means to overcome the weak institutionalization in this area could be the promotion of the specialization and profesionalization of the human resources responsible of the electoral training.

As in any other public policy, it was noted that is highly important:

- ❖ to design good dissemination campaigns for the on line training courses,
- ❖ to have the support and compromise of the participants/stakeholders in the process.
- ❖ to gain access to data on the impact of the on line training programs.

On this score, EMBs should have adequate resources (financial, human and technical resources) so that the electoral training units may be sustainable as well as able to permanently innovate and improve.



Workshops: Main findings.

3. Participants agreed on the added value the intensive use of NICTs has in electoral management, including its use for training, both on site and on line. Some of the EMBs have been using on line training courses since 1999/2002. The advantages of on line training (costs reduction, training flexibility, overcoming of geographical and time obstacles, improvement of the training effectiveness and efficacy, wider outreach / scope...) are so relevant that on line training cannot anymore be considered as a B Plan.

4. Even though electoral training units in EMBS may have different competences (operational training, training for electoral judges/attorneys, civic education, political parties' training...) they all share many common features; therefore it is found to be highly important to continue fostering EMBs networks, for the cooperation amongst EMBs with training competences is fundamental in order to share good practices and training programs innovations.

5. A large number of EMBs has strategic alliance with academic institutions for the purpose of: certification/accreditation of the delivered training (masters, postgraduates...); content generation for electoral training courses; Dissemination conferences; On line training platforms...

6. In addition to cooperation via networks, participants noted the need to hold more face-to-face periodic meetings/conferences with EMBS' electoral training units. These gatherings were considered by all participants as essential learning spaces.



Workshops: Main findings.

7. Some of the identified trends/common ground were:

7.1 General aim: To promote the development of capacities, skills and abilities of the EMBs civil servants, in order to promote the levels of efficiency and effectiveness in their performance.

7.2 Specific objectives:

- a) To train and maintain a team of trainers continuously trained in the management of technical methodologies and training tools.
- b) To promote citizens' civic and democratic knowledge: - Active citizenship - Civic participation. - Democratic values.
- c) Inclusion: - Gender approach. - Regionalization. - Accesibility.
- d) Neutrality: - Emphasis on procedural democracy. - No particular ideology is promoted.

7.3 EMBs elaborate their own electoral training contents (interdisciplinary teams);

7.4 The use of both face to face and on line training (complementarity);

7.5 Train the trainers approach (cascade training process);

7.6 Materials are translated into cooficial languages (native population, Braille, sign language...);

7.7 The use of movile devices and on line platforms...

7.8 To be open to the identification of new target groups, according to the evolving democratic reality in each country.



5 phases of the instructional design process: Analyze, Design, Develop, Implement, and Evaluate





Workshops: Main findings.

8. The need of ongoing improvement of all training cycle stages.

DESIGN / ANALYSIS

Problems: There is insufficient knowledge and training in the use of technologies by institutions. Updating of the technological language is required. Lack of knowledge and use of new technological tools.

Proposals: Develop institutional management capacity in virtual education. Provide training in methodological design for the development of courses in virtual field.

DEVELOPMENT / IMPLEMENTATION

Problems: Absence of differentiated methodology for virtual and face-to-face training.

Proposals: To train for the elaboration of contents and methodologies adapted to the face-to-face training and the virtual training. Elaborate contents and methodologies adapted to face-to-face training and virtual training.

Problems: Lack of economic and technological resources. Proposals: To conclude cooperation agreements to optimize economic resources. Inclusion of mobile applications Use of various open platforms Use and update of repositories.

EVALUATION

Problems: Lack of diversification of tools to evaluate.

Proposals: In case of evaluation, develop applications for smartphone. For institutions that apply evaluation of their training activities, it would be advisable to have standardized indicators to measure results. Encourage technology awareness processes. Establish indicators in the training processes on the use of technologies How web pages are managed. Promote regional agreements for the establishment of guidelines for monitoring the use of technology.



Workshops: Main findings.

9. Weaknesses

Follow up and/or impact evaluation as well as gender perspective as it regards the electoral training programs.

Coordination between the electoral and/or civic training and the education system.

Funds for the electoral training activities.

Sustainability.

10. Areas for improvement.

- To find a balance between face to face and on line training.
- Electoral training/civic education oriented to enhance the participation of minorities. (I.e. language etc.)
- A better use of social networks, as information tools, during the training process.
- To create specific units/working teams with academic/analytic knowledge/profiles on Electoral Management and Training.
- Research (I.e. electoral training programs impact evaluation);
- Knowledge management (I.e. document management, compared data bases, document and training materials' repositories...);
- Dissemination (I.e. publications, social media, events...)

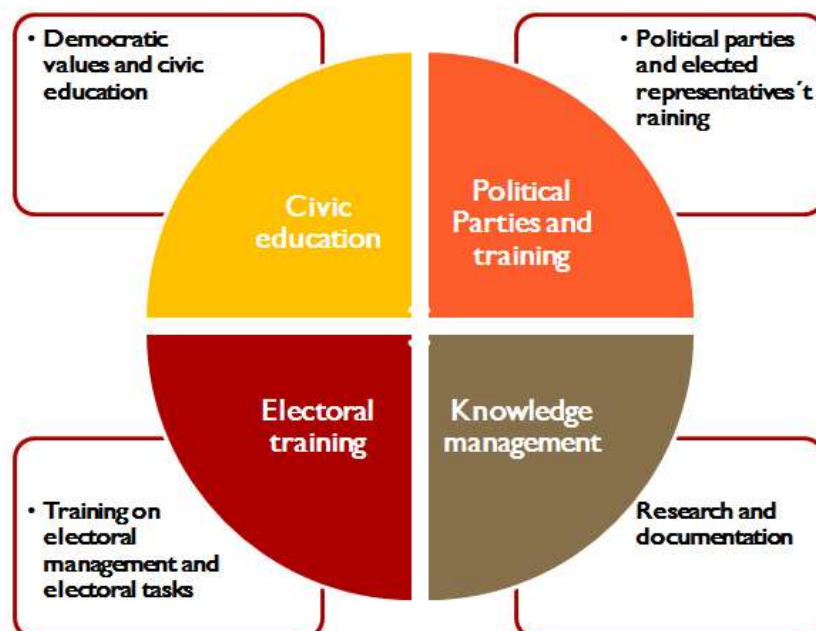


Workshops: good practices.

Good practices	Target group	Considerations
Electoral training specifically designed for groups that were not target groups before.	a) Volunteers (Electoral tasks) b) Judges and prosecutors. c) People who temporarily perform any task in the electoral process.	New target groups, that participated in the electoral process but did not usually receive formal training, are included in the training programs.
Training for political parties.	Members of political parties.	Relevant stakeholders of the electoral process get to know better the regulations etc. This enhances the legitimacy of both the EMB and the electoral process itself.
Training for mass media.	Journalists, social communicators ...	Aims: to prevent media from dissemination wrong or confusing technical information on elections and electoral management and to strengthen public confidence in electoral institutions and processes.
New leadership upbringing	Any person who undertakes activities with social/politic impact in his/her community.	New faces in politics/service vocations are identified.
Increasing the use of NICTs in the electoral training.	Human resources to deploy tasks at the electoral process.	
To create a specific unit/public service for electoral training:	Public Administration.	Institutional strengthening



Workshops: Main findings.





Thank you for your attention.

Powers and order of formation of electoral commissions, by Mr Alexander Kinev, Member of the [Central Election Commission](#), Russian Federation

Добрый день, уважаемые коллеги!

Задача моего выступления — немного рассказать о порядке формирования избирательных комиссий в Российской Федерации и принципах их функционирования. Буду очень рад, если мой рассказ о наработанном в России опыте пригодится вам для повышения эффективности работы при организации выборов в ваших странах.

Итак, несколько цифр, характеризующих избирательную систему Российской Федерации в целом.

Помимо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, у нас действуют избирательные комиссии субъектов в каждом из регионов Российской Федерации, их 85. В городах и районах действуют территориальные избирательные комиссии, их 2 771. Низовое звено, из которого состоит избирательная система России, — это участковые избирательные комиссии, которых насчитывается почти 95 тыс.

В России при организации федеральных избирательных кампаний трудится почти миллион сотрудников избирательных комиссий. Конечно, большую часть из них составляют члены участковых избирательных комиссий, которых более 840 тыс. Избирателей в России более 111 млн.

Россия — федеративная страна, поэтому в системе избирательных комиссий Российской Федерации нет четкой вертикали. Во главе, конечно, стоит Центральная избирательная комиссия как орган, организующий выборы федерального масштаба. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации не подчиняются Центральной избирательной комиссии напрямую, мы осуществляем координацию их работы, в том числе по вопросам обучения, методического сопровождения и т. д.

В Конституции России закреплены европейские принципы относительно местного самоуправления, в связи с чем на уровне муниципалитетов действуют избирательные комиссии муниципальных образований. Избирательным комиссиям субъектов подчиняются территориальные и участковые избирательные комиссии. Закон позволяет при необходимости образовывать отдельный специальный вид комиссий, которые называются окружные избирательные комиссии. Но сегодня все чаще полномочия окружных избирательных комиссий исполняют либо территориальные комиссии, либо избирательные комиссии субъектов федерации.

Несколько слов о порядке формирования комиссий. Начнем с Центральной избирательной комиссии. На первом этапе Центральная избирательная комиссия формируется по предложению трех органов власти: нижней палаты российского парламента — Государственной Думы, верхней палаты — Совета Федерации, где заседают представители регионов, и Президента России. Каждый из этих участников предлагает по пять кандидатов, которые входят в состав Центральной избирательной комиссии России.

На втором этапе из 15 членов ЦИК избирается руководство комиссии. Это делается путем тайного голосования на первом организационном заседании ЦИК. В руководство входят председатель комиссии, его заместитель и секретарь.

Как формируются избирательные комиссии в регионах? Основную роль играет законодательный орган власти, например Законодательное собрание Санкт-Петербурга, председатель которого сегодня выступал с этой трибуны, и первое лицо региона (например, губернатор Санкт-Петербурга). Если мы говорим о примере города Санкт-Петербурга, то по закону состав избирательной комиссии может быть от 10 до 14 человек. В Санкт-Петербурге

семерых человек предложили законодатели, семерых — губернатор. Но из тех кандидатов, которых предложили участники этого процесса, по одному кандидату были предложены Центральной избирательной комиссией. То есть Центральная избирательная комиссия также имеет опосредованное отношение к процессу формирования региональной избирательной комиссии. Именно Центральная избирательная комиссия предлагает кандидатуру на должность председателя региональной избирательной комиссии. На этом ее руководящая роль в этих кадровых вопросах заканчивается. Но тем не менее она достаточно существенна.

Так же, как и в ЦИКе, на первом организационном совещании региональная комиссия избирает руководство, в состав которого входит председатель, заместитель и секретарь.

Очень важен принцип партийности, на основе которого формируются избирательные комиссии. Наш закон об основных гарантиях избирательных прав граждан декларирует, что избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий. Сегодня среди членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации присутствуют представители шести политических партий, в том числе непарламентских. Еще больше партийное представительство в регионах. В региональных избирательных комиссиях у нас присутствуют представители 27 политических партий.

Например, в Красноярском крае из 14 членов 10 предложены политическими партиями, в Ставропольском крае их также 10, в Белгородской области — девять членов комиссии.

Очень важный этап в формировании избирательных комиссий был пройден в 2016 г.: сформирована Центральная избирательная комиссия в новом составе, девять из 15 членов впервые включены в ее состав, полностью обновлено руководство Центральной избирательной комиссии (новый председатель, секретарь, заместитель председателя). Еще большую работу нам пришлось проделать в регионах: из 85 региональных избирательных комиссий в прошлом году сменился состав 63. Обновлялись составы, в том числе руководство.

Несколько слов о принципах, на основе которых работают избирательные комиссии в России. Первый принцип — независимость. В законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится, что комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти, органов местного самоуправления. Решения, принимаемые избирательными комиссиями, не требуют дополнительных согласований и сразу вступают в силу.

Еще один важный принцип — правовая независимость. Помимо федерального законодательства, регулирующего общие вопросы выборов, в каждом регионе существуют собственные законы, регламентирующие региональные кампании. Федеральное законодательство имеет рамочный характер, и большую роль в формировании правил, по которым проходят выборы губернаторов и органов местного самоуправления, играют регионы.

Можно отметить соотношение федерального законодательства, где у нас есть, например, вышеупомянутый закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». И перечень законов одного из регионов России, Дальневосточного региона, Сахалинской области, где есть отдельный закон об избирательных комиссиях, комиссиях референдумов, закон о выборах губернатора Сахалинской области, закон о выборах депутатов Сахалинской областной думы. В основе правовой независимости лежит принцип федерализма, декларируемый в российской Конституции.

Существует и финансовая независимость. Финансовые и материально-технические гарантии независимости также отражены в законе. Финансирование Центральной избирательной комиссии осуществляется из бюджета Российской Федерации. Финансирование избиркомов субъектов осуществляется из бюджета субъекта Российской Федерации. В условиях федеральной кампании, например, выборов Президента, финансирование осуществляется из бюджета Российской Федерации, соответствующие транши мы перечисляем избирательным комиссиям в регионы.

Все члены Центральной избирательной комиссии, а также руководство всех избирательных комиссий России работают на постоянной основе, т. е. их зарплата определена и имеет четкие границы. На них распространяются социальные гарантии — такие же, как на остальных государственных служащих.

Имущество, которым распоряжаются избирательные комиссии, должно передаваться избирательным комиссиям безвозмездно, в том числе рабочие помещения, помещения для организации выборов, для размещения избирательных участков, материально-технические средства и пр.

Очень важной темой является статус членов избирательных комиссий. В законе сказано, что член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации замещает государственную должность Российской Федерации, а член избирательной комиссии региона, соответственно, замещает государственную должность субъекта Российской Федерации. Это значит, что член Центральной избирательной комиссии по статусу равен министру федерального правительства. Соответственно, он обладает уровнем зарплаты министра, аналогичными социальными льготами. На уровне региона член или руководитель регионального избиркома приравнивается к члену регионального правительства.

Еще одна важная тема — неприкосновенность. Закон также гарантирует достаточно четкие критерии неприкосновенности. В частности, в законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сказано, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена Центральной избирательной комиссии может приниматься только руководителем Следственного комитета Российской Федерации, а подвергнуться административному наказанию член ЦИК может только с разрешения Генерального прокурора.

В то же время принципы, на основе которых работает избирательная комиссия в Российской Федерации, требуют совершенствования, уточнения и развития. Работа в данном направлении ведется.

Совершенствование законодательства, процедур, повышение статуса избирательных комиссий — все это делается ради повышения доверия избирателей к результатам выборов, избирательной системе. Все, что мы с коллегами делаем на сегодняшний день в Центральной избирательной комиссии, делается ради достижения этой цели.

Спасибо за внимание.

Experience of the Central Election Commission of the Russian Federation on Ensuring Electoral Rights of Persons with Disabilities, Voting in Remote Areas and Abroad by Mr Nikolay Levichev, Member of the [Central Election Commission](#), Russian Federation

Уважаемые коллеги!

В настоящее время гуманитарная составляющая мирового развития становится все более актуальной. В особенности, это касается процесса организации и проведения выборов. Свободные, прямые выборы являются основой демократического государства, и каждый гражданин, обладающий активным избирательным правом, должен иметь возможность его осуществить.

Я кратко остановлюсь на политике обеспечения гендерного равенства и привлечения всех социальных групп в процесс выборов в Российской Федерации.

Социально инклюзивный характер выборов является залогом их легитимности и эффективности. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, понимая актуальность данной темы, принимает меры по включению всех социальных групп в избирательный процесс и реализации их избирательных прав в полной мере, в особенности, это касается наиболее уязвимых групп населения: женщин, инвалидов, представителей малых коренных и автохонных народов.

Конституция Российской Федерации устанавливает равенство прав избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право на участие в референдуме граждан независимо от пола. **(слайд 2,3)** Указанные положения Конституции и нормы законодательства о выборах и референдумах не разделяют избирательные права женщин и мужчин, а используют понятия «гражданин», «кандидат», «депутат» безотносительно к половой принадлежности участников избирательного процесса. **(слайд 4,5)**

Женщины составляют абсолютное большинство членов избирательных комиссий всех уровней. Многие из них играют в этих комиссиях руководящие роли. В новом составе Центральной избирательной комиссии России из трех руководителей – две женщины: Председатель и Секретарь. **(слайд 6)**

Однако в избранном в прошлом году новом составе Государственной Думы – нижней палаты российского парламента – гендерное соотношение резко меняется. Женщины занимают уже только 16 процен тов мест.

В представительных органах муниципальных образований депутатов-женщин существенно больше – почти половина. **(слайд 7,8,9)**

В Российской Федерации почти 12 миллионов граждан – 10% избирателей – имеют инвалидность. Обеспечение всех необходимых условий для реализации их избирательных прав мы считаем своей важнейшей задачей.

Специальные нормы российского законодательства позволяют избирательным комиссиям оказывать помощь гражданам с инвалидностью. Например, для избирателей с нарушением зрения изготавливаются специальные трафареты для заполнения бюллетеня, в том числе со шрифтом Брайля (статья 63 ФЗ). **(слайд 10)**

Для тех граждан, которые по состоянию здоровья или инвалидности не могут прибыть на избирательный участок, комиссии организуют голосование на дому при помощи переносных ящиков. **(слайд 11)**

В то же время в предвыборный период ведется большая работа по уточнению мест фактического проживания избирателей с инвалидностью с целью технической подготовки избирательных участков для голосования этой группы.

В частности, для избирателей с нарушением функций опорно-двигательного аппарата участки оснащаются специально оборудованными кабинами для голосования, поручнями, пандусами, подъемниками для инвалидных колясок. **(слайды 12,13, 14, 15, 16)**

В свою очередь, участки для избирателей с нарушениями по зрению снабжаются средствами оптической коррекции (лупы, электронные увеличители), дополнительным освещением, тактильными указателями, трафаретами для самостоятельного заполнения бюллетеня, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля. **(слайд 17, 18)**

В целях обеспечения избирательных прав глухих и слабослышащих граждан на участки приглашаются специалисты-сурдопереводчики. **(слайд 19,20,21)**

В местах компактного проживания инвалидов (дома-интернаты, жилые дома около специализированных предприятий) создаются специальные избирательные участки. Для удобства голосования инвалидов такие участки открываются и в местах временного пребывания инвалидов, например, в больницах.

Уже в течение семи лет ЦИК России реализует проект «Маршрут на избирательный участок». Избирательные комиссии составляют паспорт оптимального маршрута на избирательный участок, который фиксирует существующие препятствия. Эта информация предоставляется органам исполнительной власти для принятия мер. **(Слайд 22)**

Мы считаем, что голосование инвалидов не на дому, а вместе с другими гражданами на избирательном участке позитивно влияет на их интеграцию в общество, повышает электоральную активность избирателей с инвалидностью.

Эта работа ведется в сотрудничестве избирательных комиссий с общественными организациями инвалидов, которые также активно привлекаются к информационно-разъяснительной деятельности.

Для граждан с нарушением зрения на сайтах избирательных комиссий размещаются адаптированные информационные материалы о кандидатах, политических партиях, способах голосования, порядке заполнения бюллетеня.

Для связи с глухими и слепыми избирателями в период избирательных кампаний работает необычная «горячая линия». Избиратели с нарушением слуха осуществляют коммуникацию с избирательной комиссией посредством смс-сообщений, а избиратели с нарушением зрения – через специальную программу, которая преобразует смс-сообщения в голосовой сигнал. При проведении тематических телепередач, информационных выпусков, видеороликов о выборах используется сурдоперевод или «бегущая строка» (субтитрирование).

Уважаемые коллеги, Российская Федерация – многонациональное государство, в Конституции закреплено равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии.

В России проживает более 190 народов, среди них 47 коренных малочисленных народов. На представленной карте вы можете увидеть их географическое распределение и названия. Общая численность составляет около 500 тысяч человек. **(Слайд 23-25)**

Поэтому по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации избирательные бюллетени печатаются как на русском языке, так и на государственном языке

соответствующей республики или языке малочисленных народов на территории их компактного проживания. **(Слайд 26)**

Кроме того, избирательное законодательство Российской Федерации предусматривает возможность досрочного голосования для тех групп избирателей, которые находятся в труднодоступной или отдаленной от помещения для голосования местности. **(Слайд 27-30)**

Избирателю в таких инклюзивных группах предлагается множество индивидуальных процедур, создаваемых властью для облегчения его волеизъявления. Помощниками людей с ограниченными возможностями, как правило, являются социальные работники или государственные служащие.

Таким образом, с одной стороны, решается проблема электорального равноправия, но с другой стороны – возникают возможности злоупотреблений.

Инструменты индивидуального подхода к инклюзивным группам могут сами по себе провоцировать рост электорального администрирования. Создается ситуация, при которой избиратель может принуждаться к лояльности по отношению к политической линии существующей власти.

Это похоже на то, как компания удерживает своих клиентов, «привязывая» их к своим товарам и услугам, применяя методы скрытого давления или поощрения.

Голосование за рубежом (слайд 31)

Уважаемые коллеги!

Думаю, вы согласитесь с тем, что избиратель – ключевая фигура всего электорального цикла, и главной задачей органов, проводящих выборы, является содействие реализации избирательных прав абсолютно всех социальных групп, в особенности, наиболее уязвимых членов общества.

Спасибо за внимание!

Working session 3: How to reinforce the capacity building of Electoral Management Bodies?

Capacity building of electoral management bodies, by Mr Maarten Halff, [Electoral Assistance Division](#), Department of Political Affairs, United Nations

A few brief remarks about the United Nations approach to building the capacity of electoral management bodies.

1. UN assistance context

UN has provided electoral assistance for several decades now. Since then, we have supported more than 110 of our Member States in conducting credible elections. At any time, UN entities provide assistance in some 60 to 70 Member States.

An elaborate legal and institutional framework has been developed for this field of UN activity. This includes the following principles, set by the General Assembly:

- assistance can be provided only at the request of a Member State, or based on a mandate from the UN Security Council or General Assembly
- respect for the sovereignty of Member States; recognition that there is no single model of democracy.

Large operations to supervise or conduct elections are rare; we now almost exclusively provide technical assistance, especially to EMBs.

Electoral observation is rare. No public judgements about the quality of an electoral process or legitimacy of outcome unless mandated to do so.

Increasing collaboration with regional intergovernmental organizations, helping them build their own capacity to provide electoral activities for their Member States.

2. Cornerstones of election administration

Irrespective of the model of electoral administration – governmental or independent – there are a number of principles that we generally consider cornerstones for credible election administration. And these are the elements that we build capacity-building programmes around. These include the topics we have already heard much about at this conference: independence and neutrality; transparency; professionalism.

3. Not just the process; not just capacity-building

At the same time, while we understand that we should strive for excellence in electoral administration, the credibility of an electoral process does not necessarily depend on a technical “scorecard”.

The connection between the quality of the process and the legitimacy of its outcomes is complex. Most elections produce results that are accepted even in the face of imperfections. And – conversely – well-conducted elections can still lead to situations in which a defeated candidate or other stakeholders refuse to accept the outcome.

We have come to find that confidence in an election is also shaped by its broader political and economic context – in other words, by factors that go beyond the effective performance and capacity of the electoral management body.

And we have come to strongly believe that it is not only election administrators who play a role in facilitating the acceptance of credible results: the overriding responsibility lies with political leaders.

For the UN, this means that our capacity-building and assistance programmes: a) typically revolve around confidence building, and b) often go hand in hand with other measures, in particular good offices and preventive diplomacy – where this is requested or mandated, of course.

4. Some lessons about capacity-building of EMBs

a) Capacity building means much more than the training of people.

- Adopting and demonstrating a vision of goals and values, eg. through a strategic plan
- Developing an organizational structure and job descriptions tailored to its functions
- Developing strategies for particular topics (eg technology), or interest groups (women, youth)
- Acting consistently, including through the adoption of standardized processes
- Hiring, training and motivating competent staff who follow organizational values/principles
- Pursuing inclusiveness in hiring as an HR goal, strive for gender balance.
- Developing long-term plans for procurement and logistics
- Actively pursuing knowledge management and retaining institutional memory
- Monitoring and evaluating institutional performance
- And others.

b) Capacity building is never quite complete

This is due to staff turnover; the introduction of new rules or technology; drawing lessons from past performance; or simply some other new circumstances. Of course, there is a delicate balance to be sustainability and costs.

UN capacity building programmes will always start with an assessment of the needs and available resources, and introduce a longer-term perspective.

c) It is not enough to have a strong institutional capacity; voters also have to *perceive* the EMB as being credible.

This starts with having an strategic communication and outreach plan, identifying the different stakeholders.

Not just a good website and regular publications; but also regular in person liaison with political parties, candidates, civil society, media and so on.

And it is not just about providing information or explanations; it is also about consulting stakeholders, including political parties and candidates; listening to the needs of the different actors; factoring them in in the design of procedures, plans and so on.

5. Takeaways

- UN looks at capacity-building as part of a broader approach to building and maintaining public confidence
- Responsibility for a credible election rests with political actors as much as it does with electoral administration bodies; it's not just about the performance of the EMB
- Capacity-building is not just about training *people*, but more broadly about strengthening *institutions*
- It is not enough to *be* good: it is also important to *look* good. That is: to be perceived as performing well
- It is not enough to *inform*: one should also *listen*. That is: communication is interactive, and involves dialogue and consultations with all stakeholders, not just explaining things or providing information.

V. THIRD PLENARY SESSION: TOWARDS GENUINE DEMOCRATIC ELECTIONS

Towards genuine democratic elections in the OAS Region, by Dr. Francisco Guerrero, Secretary for Strengthening of Democracy, Department of Electoral Cooperation and Observation, Secretariat for Political Affairs, [Organization of American States](#) (OAS)

1. About the OAS

- The roots of the OAS date back to 1890 with the formation of the Pan-American Union to address common commercial and juridical problems in the Hemisphere. It was comprised of 15 Latin American countries, Haiti and the United States.
- The name was changed to the Organization of American States with the Ninth International Conference of American States, held in Bogota, Colombia in 1948.
- The first two goals of the OAS included “to strengthen peace and security of the continent” and “to promote and consolidate representative democracy, with due respect to the principle of nonintervention.”
- The OAS brings together all 35 independent states of the Americas and constitutes the main political, juridical, and social governmental forum in the Hemisphere. In addition, it has granted permanent observer status to 69 states, as well as to the Russian Federation.
 - Cuba was suspended from the OAS in 1962, but that suspension was lifted in 2009. Cuba still needs to request its re-incorporation in the OAS and fulfil the requirements of the Inter-American Democratic Charter, including having elections that meet international standards.
 - Just last month (on April 26), Venezuela announced that it intends to leave the OAS. By rule, Venezuela must wait two years before formally separating from the OAS and must meet its outstanding obligations, including payment of some \$8.7 million in arrears owed to the Organization.
- It uses a four-pronged approach to effectively implement its essential purposes, based on its main pillars: democracy, human rights, security, and development.

2. Different mechanisms of the Inter-American Democratic Charter to protect Democracy

- The OAS actively promotes democracy in the region. Its legal, binding and non-binding, instruments are the main tools that allow the organization to strengthen democratic governance and culture in the Americas
- The Inter-American Democratic Charter is the affirmation that democracy should be the common form of government for all countries of the Americas, and it represents a collective commitment to maintaining and strengthening the democratic system in the region. Article 1 clearly states: “**The peoples of the Americas have a right to democracy, and their governments have an obligation to promote and defend it.**”
- Coincidentally, the Inter-American Democratic Charter was approved on September 11, 2001, the same day of the terrorist attacks in New York and Washington, D.C.
- The Inter-American Democratic Charter was an effort to broaden the definition of democracy beyond the conduct of free and fair elections and include the recognition of basic human rights, balance of powers and the rule of law, among other things. Nevertheless, it further strengthened

the mandate of the OAS to observe elections, including all phases of the electoral process. There is a special mention of party financing the high cost of political campaigns, for instance.

- Through the 60s and 70s, almost every country in Latin America was ruled by a military dictatorship. Latin America today is radically different from what it was. Despite all of its challenges, democracy is the common type of government practiced in the region.
- I will speak concretely about three mechanisms of the Inter-American Democratic Charter to protect and promote Democracy.

A. Democracy and Electoral Observation Missions (Articles 23, 24 and 25)

- Member states, in the exercise of their sovereignty, may request that the OAS provide advisory services or assistance for strengthening and developing their electoral institutions and processes, including sending preliminary missions for that purpose.
- The right to universal suffrage by secret ballot is a cornerstone of the democratic system. It is imperative that citizens be able to rely on electoral processes that are free, peaceful and transparent.
- **Since 1962 the OAS has deployed over 240 Electoral Observation Missions (OAS/EOMs) in 27 countries throughout the continent**, deploying more than 5.000 international observers.
- The **independent, impartial observation** of elections lends transparency and confidence to the electoral process and is one of the most important instruments the OAS has to help strengthen democracy in the region. Electoral observation missions are conducted in an objective, impartial, and transparent manner and with the appropriate technical expertise.
- Technical observations and recommendations produced by EOMs are independent of any political opinion from the General Secretariat/OAS.
- The missions have progressively expanded the scope of their work through the implementation of methodologies that allow the analysis of key aspects of the electoral cycle such as gender equity in political campaigns, political financing systems, access to media and participation of indigenous and Afro-descendant peoples. The Organization also provides support in the aftermath of elections, helping countries in their own efforts to strengthen the electoral system and make it more transparent.
- Since 2007, the OAS has provided technical cooperation to the electoral bodies of its Member States in the implementation of Quality Management Systems (QMS) and the subsequent certification pursuant to the International Organization for Standardization (ISO) norms. The OAS led the creation of the ISO electoral norms, the first-ever public sector certification standard.
- EOMs/OAS have a political influence in the region as political mediators. Example: Salvador when the party in government won the election by around 6.000 votes.

B. Special Missions (Article 17 and 25)

- Organization may, with the consent of the state concerned, send special missions with a view to creating or improving said conditions.
- The Special Missions section assists Member States in developing national and local capacities and mechanisms to promote dialogue and consensus-building initiatives; and designing and using institutional tools for dealing with political conflicts including the generation of strategies for the medium and long term prevention and management of these conflicts.

- Its main objective is to contribute to the creation of timely responses to the demands and challenges generated by political and conflicts and crisis situations through the promotion of the principals of democratic governance and transformation.
- Missions

The Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in **Honduras (MACCIH)** aims to improve the quality of the services provided by the Honduran justice system in the prevention and combat of corruption and impunity in the country. After the social demonstrations triggered by the corruption scandal in the Honduran Institute of Social Security (IHSS) in march 2015, the Government of Honduras invited the GS/OAS to facilitate a process of national dialogue to build a mechanism to combat corruption and impunity in the country.

One of the key mandates of the OAS is to strengthen peace. In February 2004, the Permanent Council through the resolution 859, decided to create the OAS Mission to Support the Peace Process in **Colombia (MAPP/OEA)**, by its acronym in Spanish). The mission's main objectives are to provide verification and advisory support to Colombia during the process of demobilization and reintegration of illegal armed groups, and to support peace efforts undertaken by Colombian institutions and communities.

The OAS provides technical and political assistance regarding the conflict between Belize and Guatemala by facilitating negotiations in the framework of the "Agreement on a Framework for Negotiations and Confidence-Building Measures" signed by the Governments of Belize and Guatemala in September 2005. The OAS conducts verifications and fosters development and integration of the communities in the Adjacency Zone, along with community resettlement projects.

OAS Haiti played a key role through mediation and through enacting democratic principles in maintaining stability and in helping to ensure an inclusive electoral process. President Jovenel Moïse has reiterated his interest in having the OAS provide continued support for political stability, through its good offices as well as its expertise in dialogue processes and strengthening democratic governance.

C. Sanctions to Member States that suffer institutional, repeated and extended breaks (Article 17, 18, 19, 20, 21 and 22)

- The Inter-American Democratic Charter includes mechanisms to sanction Member States that suffer institutional, repeated and extended democratic violations.
- **The ability to sanction Member States that suffer institutional, repeated and extended breaks in the Inter-American Democratic Charter, is unprecedented in the world: even today, only in the Americas it is legally contemplated.**
- Until now, Chapter IV of the Democratic Charter has been invoked ten times. Seven times was applied preventively to avoid the escalation of political and institutional crisis. In three other cases the Charter was applied in moments considered as ruptures of the democratic order.
- Examples:

The first case goes back to Venezuela in 2002, after the coup that briefly overthrew President Hugo Chavez. On that occasion, the Permanent Council of the OAS resolved its invocation after the dissolution of the Supreme Court of Justice by the de facto president Pedro Carmona Estanga.

Another case was in Honduras in 2009, following the coup against President Manuel Zelaya. The General Assembly of the OAS, at its thirty-seventh special session, issued resolution AG / RES.2 (XXXVII-E / 09), entitled "Suspension of the Right of Honduras to Participate in the Organization of American States," which took effect immediately and lasted almost two years.

In May 2016, the Secretary General of the OAS, Luis Almagro, under Article 20 of the Democratic Charter, called the Permanent Council to assess the situation in Venezuela. The Permanent Council of the OAS adopted on April 3 a resolution reaffirming that the separation and independence of public powers is one of the essential elements of representative democracy. Therefore, he expressed "his deep concern for the constitutional alteration of the democratic order in Venezuela and the support for dialogue and negotiation to lead to a peaceful restoration of the democratic order."

- In conclusion, it can be noted from the examples, that the OAS is not passive in facing the complex challenges of twenty-first century democracy.

Access to justice and effective remedies in electoral processes, by Ms Claudia Valle Aguila-socho, Chief Justice at the Regional Chamber of Monterrey, [Electoral Tribunal of the Judiciary](#), Mexico



Electoral Justice and the Rule of Law

- The rule of law = the foundation to protect and safeguard human rights. This implies the need to provide access to justice in order to protect these rights.
- Goal 16 of the Sustainable Development Goals (SDG) underlines the importance of justice and strong institutions.
- In Latin America, the electoral system is designed so that different institutions carry out specific functions, independently, that ensure democratic elections. This system of checks and balances aims to contribute to the certainty in the electoral process.

“An electoral justice system that resolves political conflict through different legal mechanisms, guaranteeing full compliance with the law, enables democracy to thrive” (IDEA International).



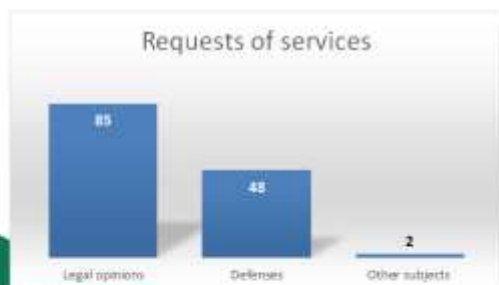
Case study: The Electoral Tribunal of Mexico

- The electoral system in Mexico is organized so that the Electoral Tribunal of Mexico is responsible for the electoral justice → this institutional design ensures independence, autonomy, and highlights the importance of resolving any electoral controversy through the rule of law.
- The Electoral Tribunal is responsible for supervising that all acts and rulings issued by the electoral authorities.
- It has established judicial precedents, which are binding, to guarantee an efficient protection of political rights and the integrity of elections. → ensures equality in access to justice, e.g. independent candidacies.



Electoral Public Defender for Indigenous Peoples and Communities

- In Mexico, about 15 million people identify as indigenous and some of them have defended their right to self-determination, according to their traditions and normative systems.
- The Electoral Public Defender for Indigenous Peoples and Communities was created in 2016, as an independent body of the Electoral Tribunal, to represent and advise indigenous peoples in their claims related to political and electoral rights.



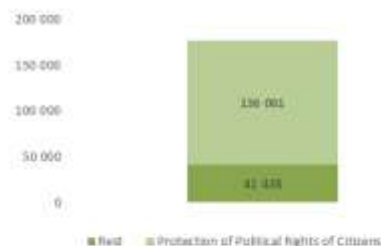
- The Electoral Public Defender has three offices, it is chaired by a Head Public Electoral Defender and four Defenders. From its creation until May 2017, the Electoral Public Defender has received **135** requests of services.



Electoral Trial and Trials for the Protection of political Rights of Citizens

- **Electoral trial:** this form of resolution allows citizens, political parties, and interested parties in general to contest an election, creating a legal option for contestation. This resource has been used in **915** cases in the last five years, and has solved cases that could not be processed as any other type of controversy.
- **Protection of political rights of citizens (JDC):** From November 4, 2006 to May 4, 2017, 76.65% cases have been filed as JDC of the total number of controversies received (177,499).

More and more often, these cases quote international treaties, conventions, standards and rulings from other countries and international bodies. → Increasing global practice to protect the rights related to political participation and representation.



Statistics



November 2006 to May 2017		
Topic of the Electoral Trial	Total	Percentage
Internal life of political parties	36,861	30.58%
Internal process	33,420	27.73%
Electoral results	17,592	14.60%
Voting ID	12,887	10.69%
Candidates registration	4,286	3.54%
Electoral geography	3,337	2.77%
Integration of electoral authorities	1,700	1.41%
Others	10,467	8.68%
Total	120,530	100.00%



Conclusions

As these examples show, access to justice is essential for electoral integrity, and in order to achieve truly democratic elections, these must comply with international principles and standards. Every effort to exchange best practices and strengthen the integrity of elections should be pursued and welcomed.

THANK YOU



Role of international observation on providing democracy and transparency of electoral campaigns, by Mr Viktor Guminskiy, First Deputy Chairman of the [CIS Executive Committee](#)

Позвольте выразить признательность организаторам за приглашение принять участие и выступить на столь представительном мероприятии.

Как показала практика, проведение подобных мероприятий себя оправдывает, а присутствие в зале парламентариев, дипломатов, руководителей центральных избирательных комиссий, представителей ряда международных организаций позволяет определить конференцию как международную трибуну для открытого диалога.

Сегодня выборы являются одним из основных инструментов демократии и обеспечения народного представительства в управлении страной, о чем здесь мы говорим уже два дня. Открытость и демократичность выборов способствуют формированию зрелого гражданского общества.

Почти 16 лет наиболее активно и продуктивно развивается одно из направлений деятельности Содружества Независимых Государств — наблюдение за выборами и референдумами. За это время Исполнительным комитетом организована работа 91 миссии, которые неоднократно проводили мониторинг избирательных кампаний во всех государствах Содружества. Сегодня наработана хорошая практика международного наблюдения, сложилась собственная методика, основанная на солидной научно-правовой базе.

Однако после каждой избирательной кампании представителями ряда международных организаций делаются заявления о соответствии выборов в странах СНГ международным стандартам. Но давайте честно скажем: их не было и нет этих международных стандартов. Есть рекомендации, советы, предложения, обмен опытом, но не более того. Об этом я скажу ниже.

В Содружестве такие стандарты есть. В 2002 г. Совет глав государств СНГ принял Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, которая стала правовой основой деятельности Миссии наблюдателей от СНГ. Конвенция гарантирует равный подход наблюдателей к оценке выборов, справедливость и объективность самих оценок. Более того, наличие неизменных критериев оценки выборов, закрепленных в Конвенции, позволяет целенаправленно проводить профессиональную подготовку наблюдателей.

Ведущую роль в реализации этой функции играет созданный Межпарламентской Ассамблеей СНГ Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан. На основании Конвенции и наработанного практического опыта разработано Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, которое фактически является инструкцией для каждого наблюдателя и помогает ему четко следовать установленным Конвенцией критериям при оценке избирательных процедур.

При организации своей деятельности миссия исходит из того, что выборы являются исключительно внутренним делом государства. Мы твердо придерживаемся позиции, что на вынесение политических оценок проведенным выборам у нас просто нет права.

Для подготовки итогового документа по результатам наблюдения формируется Совет координаторов, который на основе материалов долгосрочного и краткосрочного мониторинга готовит соответствующее заявление. Коллегиальный подход позволяет вырабатывать объективные заключения о состоявшихся выборах, определять направления дальнейшей необходимой помощи государству в плане демократизации избирательного процесса.

При подготовке итогового документа о результатах наблюдения миссия очень аккуратно и взвешенно подходит к формулировкам, которые характеризуют выборы. Они предельно ясные и четкие. Мы неоднократно были свидетелями того, как расплывчатость формулировок отдельных наблюдательных миссий, а также выводы, сделанные на основе не полностью проверенных фактов, служили поводом для усиления противостояния в обществе, чего не должно быть. Мы же заинтересованы в консолидации политических сил в странах Содружества и поступательном развитии наших государств как в экономической области, так и в сфере дальнейшей демократизации общественной жизни.

За годы независимости в государствах Содружества в результате последовательной модернизации политической, государственной и правовой системы создана отвечающая демократическим требованиям избирательная система. Итоги избирательных кампаний показали, что значительно укрепились демократические принципы в организации выборов, совершенствуется избирательное законодательство, принимаются меры по его либерализации. Это говорит о процессе дальнейшего демократического развития государств СНГ, которые стремятся к открытости и прозрачности выборов, а самое главное — хотят обеспечить свободу волеизъявления граждан.

В последние годы заметно стремление государств СНГ внести новации в законодательство о выборах, исключая возможность различного рода фальсификаций. Так, в Азербайджане, Армении, Кыргызстане, России используется система видеонаблюдения за ходом голосования. В Армении, Кыргызстане, России применяются программно-технические средства голосования и подсчета голосов избирателей.

В последнее время мы слышим от организаторов выборов в странах Содружества озабоченность двойными стандартами отдельных миссий в выборной сфере, отсутствием точных юридических критериев демократических выборов у этих миссий, что позволяет вести наблюдение по расплывчатым правилам. Правила наблюдения должны быть четкие и ясные, одинаковые для всех стран к востоку и западу от Вены. Все это делает настоятельно необходимым выработать единые подходы к оценке избирательной практики на всем пространстве ОБСЕ и не только.

Поэтому поддерживаю предложение нашего модератора на первом пленарном заседании господина Лихачева о необходимости подготовки юридически обязательного трансъевропейского документа с учетом опыта 15 лет, в течение которых мы с вами работаем вместе. Я уверен, что тогда будет понятно, как наблюдать, правильно или неправильно наблюдали те или иные миссии, в каком направлении надо совершенствовать избирательное законодательство государств и т. д. Я вижу, что площадкой для создания вот таких мониторинговых групп или мониторинговой группы, о которой говорил господин Лихачев, могла бы послужить площадка нашей уважаемой Венецианской комиссии или БДИПЧ ОБСЕ, или ПАСЕ, или Парламентская ассамблея ОБСЕ. Это уже технический вопрос. Но делать это надо, тем более что мы уже упустили время, можно было бы это уже давно сделать.

Поэтому предлагаю, чтобы предложения господина Лихачева нашли свое отражение в итоговом документе нашей конференции.

Завершая свое выступление, хочу выразить уверенность, что наша конференция будет способствовать поиску и выработке единых универсальных подходов к оценке избирательных процессов и, как следствие, повышению их демократичности.

*Council of Europe co-operation activities in the electoral field, by Mr Petr Sich, Head of Office,
Council of Europe Programme Office in the Russian Federation*

Уважаемые дамы и господа, уважаемые коллеги!

Я очень рад, что именно Шемавону предоставлена возможность председательствовать на этой сессии. Мы вместе работали в течение 15–20 лет в ПАСЕ, наблюдали за многими выборами в странах-членах. Я лично — многие меня знают, уходил в 2016 г., когда меня назначили главой офиса в Российской Федерации — работал на посту главы аппарата председателя ПАСЕ.

Я очень благодарен Содружеству Независимых Государств, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и моим коллегам из Венецианской комиссии за эту возможность выступить сегодня перед вами.

Не знаю, может, это уже прозвучало, но Парламентскую Ассамблею СНГ и Совет Европы связывают очень крепкие связи сотрудничества. Уже в 1997 г. ПАСЕ и Парламентская Ассамблея СНГ подписали совместный договор о сотрудничестве. В течение 20 лет были организованы многие совместные конференции. Я очень рад, что в последнее время Венецианская комиссия тоже подключается к этому сотрудничеству. Возможно, они последуют по пути подписания договора о сотрудничестве. Я могу сказать, что для ПАСЕ эта система работает очень хорошо.

Сотрудничество Парламентской Ассамблеи СНГ и Совета Европы отмечает 20-летие в этом году. В связи с этим хотел бы напомнить, что в прошлом году мы отмечали 20-летие членства в Совете Европы Российской Федерации. На самом деле Российская Федерация присоединилась к Совету Европы в 1996 г. Осуществляется сотрудничество во многих сферах, но хотел бы напомнить, что Российская Федерация ратифицировала и подписала более 60 конвенций Совета Европы. К сожалению, в этом списке нет конвенции в области выборов, но Россия присоединилась к основным конвенциям: Европейской конвенции по правам человека, Европейской социальной хартии, Европейской культурной конвенции, конвенции в области борьбы с коррупцией, с киберпреступностью и др.

Вы знаете, это 20-летие дает возможность Совету Европы констатировать тот факт, что он стал настоящей панъевропейской организацией. Мы — единственная организация, которая смогла обеспечить единое правовое пространство от Лиссабона до Владивостока. И мы очень рады тому, что спустя 20 лет сотрудничества Министр иностранных дел Российской Федерации подтвердил, что Совет Европы является для Российской Федерации важнейшим европейским партнером.

В связи с этим с 2013 г. наш Программный офис работает в Российской Федерации. Вообще-то назначение программных офисов — помогать осуществлению программ сотрудничества. Напоминаю, что на данный момент Совет Европы имеет 11 таких полномасштабных офисов: в Анкаре, Баку, Белграде, Кишиневе, Киеве, Москве, Приштине, Сараево, Тиране, Тбилиси и Ереване. Конечно, они помогают осуществлению программ сотрудничества (на данный момент их около 150) в разных областях деятельности Совета Европы. В наших офисах работает более 300 сотрудников, это достаточно много, учитывая, что общий штат Совета Европы — чуть более 2000 сотрудников. И что касается ресурсов: с учетом того, что у Совета Европы ординарный бюджет где-то 200–240 млн. евро, наши проекты осуществляются за счет добровольных взносов, и в 2015 г. дополнительно к нашему ординарному бюджету мы собрали 52 млн. евро на проекты сотрудничества. Как я говорил, они реализуются во многих областях деятельности, но прежде всего в сфере совершенствования работы юстиции, соблюдения Европейской Конвенции по правам человека, совершенствования работы местной власти, а также в области образования, спорта, выборов.

На данный момент я насчитал четыре офиса, у которых есть программы. Существуют полномасштабные программы в области выборов. Я приведу пару примеров. Конечно, наш крупнейший на данный момент офис, и это не сюрприз, находится в Киеве, насчитывает порядка 40 сотрудников (у нас в Москве 11 сотрудников).

В Киеве осуществляется на данный момент проект «Помощь украинским властям в реформировании избирательного законодательства о проведении конституционных реформ». Мы очень рады, что поддержку этому проекту оказывает Венецианская комиссия, которая разработала экспертное заключение по Закону «О выборах народных депутатов Украины». В рамках этого проекта была создана рабочая группа по вопросам реформирования избирательного законодательства Украины.

Второй проект, который реализуется на Украине, называется «Реформа практики выборов на Украине». В рамках его рассматриваются проблемы освещения выборов средствами массовой информации и возможные решения этих проблем, эффективность существующих механизмов отчетности о нарушениях при проведении выборов, а также планируются проведение кампании по повышению осведомленности по данной теме, организация летних школ по избирательному законодательству.

Два проекта также реализуются на данный момент в Грузии при поддержке Евросоюза. Я хотел сказать, что Евросоюз на самом деле выступает нашим важнейшим партнером. Я думаю, около трети, даже 40 % процентов проектов финансируется за счет средств Евросоюза, еврокомиссий.

В Тбилиси реализуется проект «Оказание помощи в проведении выборов», это вписывается в общие рамки поддержки Грузии: в 2016 г. в ходе парламентских выборов, в 2017 г. — местных выборов, и в 2018 году — президентских выборов. Основной интерес сосредоточен на исследовании по коммуникационным стратегиям Центральной избирательной комиссии Грузии.

Второй проект — продвижение свободы, профессионализма и плюрализма мнений в средствах массовой информации.

Реализуется также проект в Боснии и Герцеговине, он финансируется Лихтенштейном, Швейцарией и называется «Усиление демократической избирательной культуры и роль молодых политических лидеров».

В Баку организованы отдельные семинары, на которых особое внимание уделяется вопросам финансирования политических партий.

Я привел именно эти примеры, но сразу скажу, что намерение Совета Европы — развивать проекты сотрудничества теоретически во всех странах Европы, но, конечно, в первую очередь в тех, которые наиболее заинтересованы. Я также надеюсь, что эта конференция побудит другие страны развивать совместные проекты.

Хотел бы подчеркнуть то, что наши проекты всегда осуществляются с учетом реальных потребностей тех стран, в которых мы совместно работаем. Они разрабатываются совместно. И я очень рад, что Совет Европы из числа тех организаций, которые отказываются от этой философии — поучать кого-то. Мы просто подчеркиваем, что наша работа — это работа с двусторонним движением. Мы должны учиться друг у друга, особенно у стран бывшего социалистического блока. Считаем, за последние 25 лет эти страны приобрели богатый собственный опыт во всех сферах общеполитической жизни, в том числе в сфере выборов. Так что мы предпочитаем говорить не о помощи, а о сотрудничестве, а здесь, в России, — даже о взаимодействии и обмене опытом.

Working session1: Parliamentary dimension of elections: how to improve electoral legislation and practice in line with international standards? The experience of the latest elections in Europe

Improvement of the electoral legislation in the Member Nations of the CIS since 2002: the role of national parliaments, by Mr Stanislav Tkachenko, Doctor of Economics, Professor at [Saint Petersburg State University](#), Expert of the IPA CIS

Структуры представительной и законодательной власти, к числу которых относятся парламенты государств – участников СНГ, являются ключевыми игроками в сфере разработки электорального законодательства и формирования системы эффективного правоприменения в этой сфере. Именно поэтому парламентские структуры всегда уделяют приоритетное внимание всем вопросам, связанным с электоральной тематикой. В конечном итоге, легитимность законодательной ветви власти, равно как и легитимность других структур государственного управления, должны быть бесспорны, ибо в противном случае, само существование суверенного государства может быть поставлено под вопрос. В конечном итоге, кризис легитимности советской элиты в конце 1980-х гг. послужил одной из важнейших причин краха одной из двух мировых сверхдержав той эпохи.

Сразу после распада СССР возникшие на его пространстве государства предприняли энергичные усилия по формированию корпуса правовых норм, регулирующих вопросы организации и проведения выборов, а также референдумов. Назвать эту деятельность целиком успешной нельзя. Большинство государств региона прошли через внутренние потрясения и даже были вовлечены в межгосударственные вооруженные конфликты. Разумеется, в этих условиях вопросы качества законотворческой деятельности, а также критерии свободных и справедливых выборов были не в приоритете у политических элит.

Процесс становления государственности рассматриваемых нами 12 государств СНГ пересек точку невозврата в начале XXI столетия. К этому моменту основные элементы политических систем возникли во всех государствах: три ветви власти, политические партии, периодические выборы, структуры гражданского общества. Все указанные структуры в тот период были еще далеки от совершенства, им была необходима «тонкая настройка». Но эта настройка проводилась не на пустом месте, а затрагивала в целом вполне работающие структуры и институты. И национальные парламенты приняли на себя основную нагрузку в тот период в данном вопросе.

Важным этапом в процессе гармонизации электорального законодательства на основе использования мирового опыта и учета национальной специфики стало принятие главами государств СНГ 7 октября 2002 г. в Кишиневе «Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».²⁵

В конвенции государства СНГ зафиксировали, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и

²⁵ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств Содружество. Кишинев, 7 октября 2002 г. *Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ*. N 2 (41). С. 131–150. Конвенция вступила в силу в ноябре 2003 г.

свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Кишиневская конвенция (2002 г.) согласовала единые подходы государств СНГ к вопросам финансирования выборов, обеспечения их информационной поддержки со стороны государства, в ней определены статус и полномочия национальных и международных наблюдателей. Для подписавших ее государств она стала эффективным помощником в развитии современной технологической инфраструктуры электоральных процессов, обеспечения прозрачности выборов, усиления гарантий независимости избирательных органов, стимулирования честной политической конкуренции. Имплементация положений Конвенции в национальном законодательстве потребовала от государств — участников СНГ принятия на себя расширенных обязательств по углублению демократических характеристик избирательного процесса, повышению электоральной культуры всех участников, развитию международного сотрудничества в данной сфере.

На основе Конвенции Межпарламентская Ассамблея СНГ подготовила ряд дополнительных документов, которые призваны стать инструментами обеспечения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан. Важнейшими среди таких документов стали «Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами» (4 декабря 2004 г.), а также декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (25 ноября 2008 г.).²⁶

Проводя линию на стандартизацию избирательных норм, государства СНГ исходят из убеждения в том, что любые одобренные на межгосударственном уровне стандарты должны разрабатываться и имплементироваться с учетом уникальных характеристик общественно-политической системы и исторических традиций конкретного государства. Т. е. конечная цель межпарламентского сотрудничества — разработка модельных законов и рекомендаций по повышению легитимности процесса выборов при уважении к государственному суверенитету всех стран-участниц.

В качестве практического примера я хотел бы обратиться к опыту России и ее двухпалатного парламента – Федерального Собрания Российской Федерации.

Распад СССР в декабре 1991 г. положил начало становлению России как суверенного государства, ставшего на международной арене продолжателем СССР. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации I созыва состоялись 12 декабря 1993 г., вместе с выборами в Совет Федерации как верхнюю палату двухпалатного Федерального Собрания Российской Федерации. Одновременно проводилось всенародное голосование по вопросу о принятии новой Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой и учреждалась Государственная Дума. Т.е. вскоре после неудачной попытки антигосударственного путча в сентябре-октябре 1993 года в России были заложены основы современной избирательной системы и приняты основополагающие правовые акты, регулирующие данную сферу.

Опыт постсоветской парламентской деятельности в Российской Федерации, который начался в 1993 г., показывает, что у каждой из палат есть уникальная миссия и им удалось занять вполне определенное место в политической архитектуре современной России. Государственная Дума, будучи представительным и законодательным органом, является единственным институтом, способным через выборы депутатов и их работу обеспечить представительство всех слоев многонационального, многоконфессионального российского общества.

Состоящая из представителей законодательных собраний и региональных структур исполнительной власти верхняя палата Федерального Собрания – Совет Федерации – служит

²⁶ Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. *Выборы в мире: международное наблюдение*. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. С. 50–53.

обеспечению на практике достижения целей интеграции и консолидации интересов 85 российских регионов, а также оптимального сочетания всей гаммы интересов: федеральных, региональных и муниципальных.

Принятие в 2002 году Кишиневской конвенции повлияло на решения обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации о внесении изменений в избирательное законодательство и практику проведения выборов. В Российском парламенте, его нижней палате, начиная с этого периода складывается система, которую эксперты склонны называть многопартийной с доминирующей партией – Всероссийской политической партией «Единая Россия». В течение последующих электоральных циклов (а в России все выборы очередные, пока не было случая проведения внеочередных выборов, будь то парламентских или президентских), три политические партии постоянно преодолевают барьер для прохождения их фракций в Государственную Думу – Единая Россия, КПРФ и ЛДПР. В качестве четвертой партии в 2003 г. в Государственную Думу прошел блок «Родина», затем это место заняла партия «Справедливая Россия».

Масштабная либерализация законодательства, предпринятая в 2011–2013 гг., также должна рассматриваться как попытка совершенствования электорального законодательства, более полного учета на практике положений Кишиневской конвенции. Принятые парламентом России в 2011-2013 гг. законы позволили различным политическим силам за короткий срок сформировать около 70 политических партий. Результаты последних по времени выборов, состоявшихся 18 сентября 2016 г., показывают, что на нынешнем этапе развития парламентаризма в России ключевую роль в политической системе государства по-прежнему играет партия «Единая Россия». Она получила по итогам выборов 2016 года конституционное большинство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (343 из 450 мест). При этом определенное расширение представительства политических сил в нижней палате российского парламента также следует подчеркнуть: впервые за многие годы в Государственной Думе будут работать представители партий «Родина» и «Гражданская платформа», а также депутат-самовыдвиженец. Абсолютное большинство международных наблюдателей оценили данные выборы как свободные и справедливые, соответствующие международным обязательствам России и нормам действовавшего на тот момент законодательства.

Главные направления развития парламентаризма и практики проведения парламентских выборов в России сегодня – профессионализация парламентской деятельности, превращение ее в важнейший элемент системы управления государством. Российский опыт последних двух с половиной десятилетий ясно показывает, что демократия и парламентаризм имеют много составных элементов и не могут быть сведены к единой модели, которую следует слепо тиражировать. Даже наиболее успешные и широко разрекламированные модели парламентаризма – американская и западно-европейская – не свободны от недостатков и не могут без негативных последствий быть перенесены на российскую почву. Именно поэтому парламентский диалог, готовность учитывать иностранный опыт и опираться на национальные традиции отличают модель парламентаризма, которая формируется на пространстве СНГ сегодня.

Статус современного профессионального политика отличается от аналогичного статуса в наших государствах начала XX столетия, когда здесь, в стенах Таврического дворца начал свою работу первых в истории Российской империи парламент. Отличие это заключается в осуществлении профессиональной законотворческой деятельности на постоянной основе и в независимости политика от социального происхождения. Двери политической деятельности открыты для широкого круга лиц, представляющих различные профессии, возрастные категории, гендерные группы.

Становление сферы публичной политики в качестве профессиональной деятельности и развивающееся параллельно формирование слоя профессиональных политиков стали важными результатами развития парламентаризма на протяжении последней четверти

столетия истории стран СНГ, особенно с момента принятия Кишиневской (2002 года) конвенции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Построение развитого демократического общества и соблюдение норм свободных и справедливых выборов стоят перед трудной задачей отказа от утвердившейся практики, предусматривавшей вмешательство во внутренние дела суверенных государств. Мы убеждены: международное наблюдение не должно превращаться в структуру с наднациональной властью, диктующую суверенным государствам правила управления. Деятельность по мониторингу развития демократии, включая электоральный мониторинг, должна строиться на уважении государственного суверенитета, учитывать правила дипломатического общения в быстро меняющейся внешней среде, полагаться на убеждение, а не принуждение, привлекать к этой работе широкий круг негосударственных акторов. У каждого из государств СНГ богатая многовековая история, и отказаться от нее в одночасье, имплементировать в политическую ткань этих государств чужеродные элементы – занятие бесполезное и опасное. Задача состоит в том, чтобы перенимать зарубежный опыт и сопрягать его с опытом национальным. Лучший пример именно такой деятельности – рассматриваемая нами Кишиневская конвенция.

Если мировое сообщество откажется от использования международного наблюдения за выборами и референдумами в качестве «разящего меча» и перейдет к наблюдению как средству развития диалога суверенных государств по вопросу о демократизации системы правления, то у него появится будущее. В противном случае сохранение практики вмешательства наблюдателей во внутренние дела суверенных государств уже в ближайшем будущем приведет к демонтажу существующей системы, наиболее важными элементами которой сегодня выступают Совет Европы и его Венецианская комиссия, а также ОБСЕ и его БДИПЧ, а также СНГ и Кишиневская конвенция. Если это произойдет, если попытки вмешиваться во внутренние дела наших государств будут реанимированы, европейское сообщество потеряет уникальный инструмент сотрудничества, каким призвана стать быстро развивающаяся в последние десятилетия система международного мониторинга демократизации и выборов, а также усилия по его гармонизации.

VI. SYNOPSIS OF THE CONFERENCE

English version

The Venice Commission of the Council of Europe organised in co-operation with **the Central Election Commission of the Russian Federation and the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States** the fourteenth European Conference of Electoral Management Bodies in Saint Petersburg, Russian Federation, **on 15 and 16 May 2017**.

The topic of the Conference was “Operational Electoral Management Bodies for Democratic Elections”. The participants debated more specifically three main issues:

- **Functional Electoral Management Bodies;**
- **Professional Electoral Management Bodies; and**
- **Towards genuine democratic elections.**

Mr Alexey Sergeev, Secretary General of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States, **Mr Gianni Buquicchio**, President of the Venice Commission of the Council of Europe and **Mr Nikolay Levichev**, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, on behalf of **Ms Ella A. Pamfilova**, Chairperson of the Central Election Commission, Russian Federation, opened the Conference.

Around 130 participants attended the Conference, representing national electoral management bodies and other bodies involved in the electoral field; from 23 European countries and 5 other countries. In total, 28 countries were represented in the Conference.

The European Parliament and the Election Observation and Democratic Support (EODS) of the European Union also participated in the Conference. The Organisation for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), the United Nations (UN), the Organization of American States (OAS), the International Foundation for Electoral Systems (IFES), the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), **the International Organisation of La Francophonie (OIF)**, the Association of European Election Officials (ACEEEO) and several other institutions active in the electoral field also took part in the Conference.

Various representatives of the Council of Europe also contributed to the Conference.

The **conclusions** of the Conference are appended to this synopsis.

The Participants

1. *Recalled* the existing international electoral principles, standards and norms that are contained within different international documents: the Universal Declaration on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, in particular Article 25, the European Convention on Human Rights, in particular Article 3, Protocol 1, the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), in particular Article 29, the Convention on Standards for Democratic Elections and Electoral Rights in CIS member states, the Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters and the 1990 OSCE Copenhagen Document;
2. *Underlined* the need to further develop international electoral principles, standards and norms as well as practice;
3. *Took note* of the conclusions of the survey conducted by researchers from the University of East Anglia since the presentation of the Project "Improving electoral management: the organisational determinants of electoral integrity" to participants of the 13th EMB Conference last year; *underlined* the importance of on-going research on EMBs; *encouraged* EMBs to participate in future waves of this cycle;
4. *Pointed out* that functionality of Electoral Management Bodies (EMBs) is a key element to ensure democratic elections and build trust in electoral processes;
5. *Underlined* the importance of adequate human and financial resources for EMBs to be able to fulfil their tasks throughout comprehensive electoral cycles in a transparent, independent and timely manner;
6. *Recalled* that ensuring efficient EMBs implies strong internal structures and an efficient functioning of such structures, therefore perpetuating their institutional memory;
7. *Pointed out* that regardless of their composition, EMBs have to be impartial in order to ensure democratic elections and *underlined* that impartiality depends in particular on political will;
8. *Recalled* the importance of political balance and the impartial functioning of politically-appointed EMBs;
9. *Underlined* the necessity of transparent EMBs by ensuring effective internal and external communication, vis-à-vis the public, domestic and international institutions, including civil society, implying *inter alia* meaningful information on electoral procedures to all electoral stakeholders;
10. *Underscored* the positive role of the internet in facilitating the work of EMBs, as well as of social and mass media in promoting more transparent and visible EMBs, while calling for the responsible use of these instruments;
11. *Recognised* the usefulness of international co-operation based on respecting national sovereignty and other principles of international law;
12. *Commended* the co-operation between EMBs and other public authorities, as well as other bodies, such as statistical offices and audit offices that assist EMBs' operations;
13. *Recognised* the regulatory role of EMBs and their responsibility in implementing electoral legislation; *pointed out* their possible input during the preparation of electoral reforms;
14. *Pointed out* that professionalism of EMBs requires strategic and operational planning to work effectively during the whole electoral cycle;

15. *Underlined* the importance of experience, professionalism and training of EMBs' members and staff;
16. *Pointed out* the value of training for other categories of electoral stakeholders and, where applicable, electoral judges, proxies and election observers as well as civic education;
17. *Encouraged* EMBs to promote recruitment by merit through a rigorous process, job security, career opportunities, employee involvement in decision making, a supportive supervision of staff and a consideration of employee job satisfaction and stress levels;
18. *Pointed out* the importance of gender balance within EMBs and *underlined* that efforts should be made to increase electoral participation of underrepresented and potentially disadvantaged groups, such as women, voters residing in remote areas and people with disabilities;
19. *Encouraged* the timely publication in an accessible manner of decisions adopted by election commissions and of aggregated and disaggregated election results;
20. *Recommended* meaningful access for observers, political party proxies and media representatives to the work of EMBs throughout all stages of electoral processes;
21. *Recommended* that international election observers provide detailed and substantiated assessments and recommendations;
22. *Took note* of methods and safeguards developed by EMBs in order to avoid multiple voting and to achieve accurate voter registers.

Norway has offered to host the fifteenth European Conference of Electoral Management Bodies in 2018. The exact dates will be confirmed at a later stage.

Version française

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a organisé en coopération avec la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie et l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants la quatorzième Conférence européenne des administrations électorales, à Saint-Pétersbourg, Fédération de Russie, les 15 et 16 mai 2017.

Le thème de la Conférence était « **Des administrations électorales opérationnelles pour des élections démocratiques** ». Les participants ont plus spécifiquement débattu de trois thèmes :

- Des administrations électorales fonctionnelles ;
- Des administrations électorales professionnelles, et
- Vers de véritables élections démocratiques.

M. Alexey Sergeev, Secrétaire général de l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants, **M. Gianni Buquicchio**, Président de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et **M. Nikolay Levichev**, Membre de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, au nom de **Mme Ella A. Pamfilova**, Présidente de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, ont ouvert la Conférence.

Environ 130 participants ont participé à la Conférence, comprenant des représentants des administrations électorales et d'autres organismes impliqués dans le domaine électoral, provenant de 23 pays européens et de 5 autres pays. Au total, 28 pays ont été représentés à la Conférence.

Le Parlement européen et le Service d'observation électorale et de soutien démocratique (EODS) de l'Union européenne ont également participé à la Conférence. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (OSCE/BIDDH), les Nations Unies (ONU), l'Organisation des Etats américains (OEA), la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO) et plusieurs autres institutions actives dans le domaine électoral ont aussi pris part à la Conférence.

Différents représentants du Conseil de l'Europe ont également participé à la Conférence.

Les **conclusions** de la Conférence sont annexées à ce carnet de bord.

Les participants

1. *Ont rappelé* les principes électoraux internationaux existants, les règles et normes contenus dans différents documents internationaux : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier l'article 25, la Convention européenne des droits de l'Homme, en particulier l'article 3, Protocole 1, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), en particulier l'article 29, la Convention sur les normes pour les élections démocratiques et les droits électoraux dans les Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ;
2. *Ont souligné* la nécessité de développer encore les principes, règles et normes électoraux internationaux ainsi que la pratique ;
3. *Ont pris note* des conclusions de l'enquête menée par des chercheurs de l'Université d'East Anglia depuis la présentation du projet « Améliorer l'administration électorale : les déterminants organisationnels de l'intégrité électorale » aux participants de la 13^e Conférence européenne des administrations électorales, l'année dernière; *ont souligné* l'importance des recherches en cours sur les administrations électorales ; ont encouragé les administrations électorales à participer aux phases suivantes de ce cycle ;
4. *Ont signalé* que le caractère fonctionnel des administrations électorales est un élément clé pour assurer des élections démocratiques et renforcer la confiance dans les processus électoraux ;
5. *Ont souligné* l'importance de ressources humaines et financières suffisantes pour que les administrations électorales puissent accomplir leurs tâches lors des cycles électoraux, de façon transparente, indépendante et en temps voulu ;
6. *Ont rappelé* que garantir des administrations électorales efficaces implique des structures internes solides et leur fonctionnement efficace, perpétuant ainsi leur mémoire institutionnelle ;
7. *Ont souligné* que, indépendamment de leur composition, les administrations électorales doivent être impartiales afin d'assurer des élections démocratiques, et *ont insisté* sur le fait que l'impartialité dépend en particulier de la volonté politique ;
8. *Ont rappelé* l'importance de l'équilibre politique et du fonctionnement neutre des administrations électorales nommés politiquement ;
9. *Ont souligné* la nécessité d'avoir des administrations électorales transparentes en assurant une communication interne et externe efficace, vis-à-vis du public, des institutions nationales et internationales, y compris vis-à-vis de la société civile, comportant notamment des informations exhaustives sur les procédures électorales fournies à tous les acteurs électoraux ;
10. *Ont mis en évidence* le rôle positif de l'internet dans la facilitation du travail des administrations électorales, ainsi que des médias et réseaux sociaux dans la promotion d'administrations électorales plus transparentes et plus visibles, tout en appelant à une utilisation responsable de ces instruments ;
11. *Ont reconnu* l'utilité de la coopération internationale fondée sur le respect de la souveraineté nationale et d'autres principes du droit international ;
12. *Ont salué* la coopération entre les administrations électorales et les autres autorités publiques, ainsi que d'autres organismes tels que les bureaux de statistiques et les services d'audit, qui aident les administrations électorales dans leurs opérations électorales ;

13. *Ont reconnu* le rôle réglementaire des administrations électorales et leur responsabilité dans la mise en œuvre de la législation électorale ; *ont souligné* leur apport possible lors de la préparation des réformes électorales ;
14. *Ont souligné* que le professionnalisme des administrations électorales nécessite une planification stratégique et opérationnelle pour fonctionner efficacement pendant tout le cycle électoral ;
15. *Ont insisté* sur l'importance de l'expérience, du professionnalisme et de la formation des membres et du personnel des administrations électorales ;
16. *Ont indiqué* l'importance de la formation pour les autres catégories d'acteurs électoraux et, le cas échéant, les juges de l'élection, les agents électoraux et les observateurs électoraux ainsi que l'importance de l'éducation civique ;
17. *Ont encouragé* les administrations électorales à promouvoir le recrutement par le mérite grâce à un processus rigoureux, la sécurité de l'emploi, les opportunités de carrière, la participation des employés à la prise de décision, la supervision coopérative du personnel et la prise en compte de leur satisfaction professionnelle et de leur niveau de stress ;
18. *Ont indiqué* l'importance de l'égalité des sexes au sein des administrations électorales et *ont souligné* que des efforts devraient être faits pour accroître la participation électorale des groupes sous-représentés et potentiellement défavorisés, tels que les femmes, les électeurs résidant dans des régions éloignées et les personnes handicapées ;
19. *Ont encouragé* la publication rapide et de manière accessible des décisions adoptées par les commissions électorales et des résultats des élections compilés comme détaillés ;
20. *Ont recommandé* un accès effectif pour les observateurs, partis politiques et représentants des médias au travail des administrations électorales et ce à toutes les étapes des processus électoraux ;
21. *Ont recommandé* que les observateurs internationaux d'élections fournissent des évaluations et des recommandations détaillées et fondées ;
22. *Ont pris note* des méthodes et des garanties développées par les administrations électorales afin d'éviter le vote multiple et d'obtenir des registres électoraux précis.

La Norvège a proposé d'accueillir la quinzième Conférence européenne des administrations électorales en 2018. Les dates exactes seront confirmées ultérieurement.

Русская версия

Венецианская комиссия Совета Европы во взаимодействии с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ провела 15-16 мая 2017 года в Санкт-Петербурге (Российская Федерация) Четырнадцатую Европейскую конференцию органов администрирования выборов.

Тема конференции: «Эффективные избирательные органы и демократические выборы». Участники конференции обсудили вопросы, охватывающие три большие темы:

- Функциональные органы администрирования выборов;
- Профессионализм органов администрирования выборов;
- На пути к подлинно демократическим выборам.

Господин Алексей Сергеев, Генеральный секретарь – руководитель Секретариата Совета МПА СНГ, **господин Джанни Букиккио**, Председатель Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Совета Европы, **господин Николай Левичев**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представляющий **госпожу Эллу А. Памфилову**, председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, выступили на церемонии открытия конференции.

В конференции приняли участие около 130 человек, представляющих национальные органы администрирования выборов, а также другие структуры, действующие в рамках избирательных процессов. Они представляли 23 европейские государства, а также пять государств в других регионах планеты. Всего в конференции приняли участие представители 28 государств.

Европейская служба внешних связей (ЕСВС), Служба наблюдения за выборами и развитием демократии Европейского Союза, а также Европейский Парламент были представлены на конференции. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Организация Объединенных Наций, Организация американских государств, Международный фонд избирательных систем, Международный институт за демократию и помощь в сфере выборов, Международная организация франкофонии, Ассоциация организаторов выборов стран Европы и некоторые другие организации приняли участие в конференции.

Представители различных структур Совета Европы также участвовали в работе конференции.

Ниже следуют краткие выводы и предложения, сделанные участниками конференции:

Участники конференции

1. *Отмечают*, что действующие избирательные стандарты, принципы и нормы содержатся в нескольких международных документах, таких как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 25), Европейская конвенция по правам человека (статья 3, протокол 1), Конвенция ООН о правах инвалидов (статья 29), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, Кодекс добровольной практики в сфере избирательного права, Кодекс Венецианской комиссии о добросовестной практике в электоральных вопросах и Копенгагенский (1990 г.) документ ОБСЕ;
2. *Подчеркивают* необходимость дальнейшего развития избирательных стандартов, принципов, международных норм избирательного права и практики;
3. *Принимают во внимание* выводы, сделанные исследователями Университета Южной Англии по итогам реализации проекта «Совершенствование управления избирательным процессом: организационные детерминанты честных выборов», представленного на 13-й конференции в 2016 году, подчеркивают важность продолжения изучения органов администрирования выборов (ОАВ), призывая ОАВ участвовать в таких исследованиях в будущем;
4. *Отмечают*, что эффективное функционирование ОАВ является ключевым элементом для обеспечения демократического характера выборов и укрепления доверия к избирательным процессам;
5. *Подчеркивают* важность предоставления ОАВ адекватных человеческих и финансовых ресурсов для того, чтобы они могли выполнять свои задачи на протяжении всего электорального цикла прозрачным, независимым и своевременным образом;
6. *Отмечают*, что обеспечение эффективного функционирования ОАВ подразумевает наличие сильных внутренних структур и их эффективное функционирование, что тем самым ведет к сохранению их исторической памяти;
7. *Отмечают*, что независимо от состава, ОАВ должны быть беспристрастными в целях обеспечения демократического характера выборов, а также подчеркивают, что беспристрастность ОАВ зависит, в частности, от политической воли;
8. *Напомнили* в связи с этим о важности политического равновесия и беспристрастного функционирования назначенных политическими силами ОАВ;
9. *Подчеркивают* необходимость прозрачности функционирования ОАВ посредством обеспечения эффективного внутреннего и внешнего взаимодействия как с национальными, так и международными институтами, в том числе общественными институтами;
10. *Подчеркивают* положительную роль Интернета в содействии работе ОАВ, а также социальных сетей и СМИ в продвижении более прозрачного и заметного функционирования ОАВ, призывая к ответственному использованию этих инструментов;
11. *Признают* полезность международного сотрудничества, которое базируется на основе уважения государственного суверенитета и других принципов международного права;
12. *Высоко оценивают* сотрудничество ОАВ с другими структурами органов государственной власти, а также статистическими и аудиторскими бюро, содействующими работе ОАВ;

13. *Признают* регулирующую роль ОАВ и их ответственность в процессе имплементации электорального законодательства при проведении выборов, а также указывают на их возможный вклад в подготовку законодательных реформ;
14. *Отмечают*, что профессионализм ОАВ требует стратегического и операционного планирования для эффективной работы в ходе всего цикла избирательного процесса;
15. *Подчеркивает* важность опыта, профессионализма и подготовки членов и персонала ОАВ;
16. *Указывают* на необходимость профессиональной переподготовки других участников электорального процесса, в том числе, при возникновении потребности, судей, наблюдателей и доверенных лиц, а также важность повышения правовой культуры избирателей;
17. *Призывают* ОАВ обеспечивать наем опытных сотрудников в процессе тщательного отбора, профессиональную стабильность, карьерный рост, вовлечение персонала в процесс принятия решений, содействие и поддержку коллегам и учитывать важность удовлетворенности коллектива и уровней стрессовой нагрузки;
18. *Обращают внимание* на возможность соблюдения гендерного баланса в ОАВ и подчеркивают необходимость усилий ОАВ по привлечению к участию в избирательном процессе недостаточно представленных групп, включая женщин, людей, живущих в отдаленных участках и инвалидов.
19. *Приветствуют* оперативную публикацию решений, принятых избирательными комиссиями, а также детальных сведений об итогах выборов;
20. *Рекомендуют* обеспечить наблюдателям, доверенным лицам политических партий и представителям СМИ открытость в работе ОАВ на всех этапах электорального процесса;
21. *Рекомендуют* международным наблюдателям предоставлять ОАВ подробные и обоснованные оценки и рекомендации по выборам после их окончания;
22. *Принимают во внимание* методы и меры ОАВ по предотвращению многократного голосования и по более качественному составлению списков избирателей;

Норвегия выступила с инициативой провести на своей территории 15-ю Европейскую конференцию органов администрирования выборов в 2018 г. Точные даты проведения конференции будут согласованы позже.

VII. LIST OF PARTICIPANTS

ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

AUSTRIA

Federal Ministry of the Interior

Gregor Wenda, Deputy Head of the Electoral Affairs Department

AZERBAIJAN

Central Election Commission

Mazahir Panahov, Chairman

Rovzat Gasimov, Head of Secretariat

BELARUS

Central Election Commission

Elena Dmuhailo, Secretary

Andrei Eroshkin, European Cooperation MFA

BELGIUM

Federal Ministry of Interior, Directorate General "Institutions & Population"

Régis Trannoy, Responsable Service Elections EMB Belgium

BOSNIA & HERZEGOVINA

Central Election Commission

Irena Hadžiabdić, President

Branko Petrić, Member

Vlado Rogić, Member

BRAZIL

Superior Electoral Court

Ferreira Gilmar Mendes, President

Luciano Felicio Fuck, Secretary General

Ciro Leal, Head of International Affairs

BULGARIA

Central Election Commission

Ivilina Aleksieva-Robinson, Chairperson

Mariya Musorlieva, Vise Chairperson

Rumyana Stoeva, Member

Rositsa Mateva, Member

Yordanka Gancheva, Member

CANADA

Elections Canada

Karine MORIN, Acting Chief of Staff

CYPRUS

Consulate Cyprus

Demetris Demetriou, Consul General

EGYPT

Adrieh Badrieh m.a. Al-Balbisi, Secretary General

ESTONIA

National Electoral Committee

Arne Koitmäe, Deputy Head, Electoral Office

Sandra Elken, adviser

FINLAND

Ministry of Justice

Heini Huotari, Senior officer

ISRAEL

Central Election Commission

Dean Livne, General Counsel CEC Israel

Orly Ades, Director General CEC Israel

JORDAN

Central Election Commission

Samar Haj Hasan, Commissioner

KAZAKHSTAN

Central Election Commission

Berik IMASHEV, President

Alibek ADAMBEK, Assistant President

KYRGYZSTAN

Central Commission on Elections and Referendums

Nurzhana shaildabekova, Chairperson

Bakhtiar kadyrov, commissioner

Law Academy

Eristina Kochkarova, Head Department.

Baktirbek Rismendeev, Head Department

LATVIA

Central Election Commission

Arnis Cimdars, Chairman

Valdis Verners, member

MEXICO

Federal Electoral Tribunal

Claudia Valle Aguilasoch, Judge

Alberto Guevara Castro, Head of External Relations Department

INE Mexico

Lorenzo Cordova Vianello, President

Manuel Carrillo, Head of International Affairs Unit

REPUBLIC OF MOLDOVA

Central Election Commission

Corneliu Pasat, Deputy Chief Commissioner

Pavel Cabacenco, Director at the Centre for Continuous Electoral Training (CCET)

NETHERLANDS

Ministry for Interior and Kingdom Relations, Electoral Council

Jan-Kees Wiebenga, Chairperson

Edward Brühem, Senior legal advisor

NORWAY

Norwegian Directorate for Elections

Lise Merkesdal, Adviser

Lin Tove Thomassen, Senior Adviser

Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation

Sissel Lian, Advisor

Marianne Oevestad, Advisor

Gennady Zhaihullin, Head ETC

Anastasia Builova, Head of Department

SLOVAKIA

Ministry of Interior

Eva Chmelova, Directrice du Département

SLOVENIA

State Election Commission

Dušan Vučko, Director of Secretariat

SPAIN

Ministry of the Interior, Directorate General of Internal Policy

Ana Cristina Lopéz Lopéz, Head of the electoral cooperation Unit

SWEDEN

Election Authority

Anna Nyqvist, Administrative Director

Helena Piehl Brogren, Administrative Officer

SWITZERLAND

Federal Chancellery, Political Rights Section

TUNISIA

Independent High Authority for Elections (ISIE)

Mohamed Chafik SARSAR, Président de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections

TAJIKISTAN

Central Election Commission

Daler Safarov, Chief Human Resources

TURKMENISTAN

Central Election Commission

Allaberdi Ussaev, Vice-Chairman

TURKEY

Supreme Electoral Council

Sadi Guven, Head Secretariat

Sadi Sariyildiz, Member

Filiniuk Karina, Secretary, Consulate of Turkey

CENTRAL ELECTION COMMISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Nikolay Levichev, Member

Vasily Likhachev, Member

Aleksander Kinev, Member

Alexander Kluykin, Member

Siyabshah Shapiev, Member

Boris Ebzeev, Member

Igor Evlanov, Chief Advisor

Yulia Kudeneeva, Consultant

Vsevolod Perevozshikov, Advisor

Viktoria Gorbatoва, Head of ETC

REGIONAL ELECTION COMMISSIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Viktor Pankevich, Chairman, Commission of St Petersburg
Natalia Kondratenko, Vice-Chairman Commission St. Petersburg
Mickail Lebedinskiy, Chairman, Commission of Leningrad
Ivan Makarov, Commissioner, Commission of Leningrad
Viktoria Polykova, Specialist Media, Commission of Leningrad
Tatyana Lebedeva, Chairman, Commission of Novgorod

**INTERPARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES**

Ludmila Poltorobatko, Member of Parliament, Kazakhstan
Pavel Kazantsev, Member of Parliament, Kazakhstan
Aaly Karashev, Member of Parliament, Kyrgyzstan
Ibod Rakhimov, Deputy General Secretary, Parliament of Tajikistan

Ike Chilingaritan Secretariat Council, Armenia
Vahram Avetisyan, Director, Yerevan Office
Aidyn Jafarov, Deputy Secretary General, Ambassador, Plenipotentiary Representative of the Republic of Azerbaijan
Leonid Tsuprik, Parliament Belarus, IPA CIS Council, Belarus
Viktor Kogut, Deputy Secretary General, IPA CIS Council, Belarus
Alexey Sergeev, Secretary General
Dmitrii Gladei, Deputy Head
Sergey Antufiev, Deputy Director of the International Institute
Iuliia Anisimova, Chief of Election Monitoring Department
Ion Lipciu, Deputy Secretary General, IPA CIS Council
Aidyn Jafarov, Deputy Secretary General, IPA CIS Council
Khalel Bakenov, Deputy Secretary General, IPA CIS Council
Guminskiy Guminskiy, First Vice-President Exec. Committee
Nurbek Satvaldiev, Deputy Secretary General
Vladimir Lukin, Internat. Affairs Committee
Irina Sokolova, Deputy Secretary General
Sergei Karavaev, Deputy Director
Islambek Mursabekov, Director, Bishkek Office
Vagram Avetisyan, Director, Yerevan Office
Evgeny Shtirbu, Director, Chisinau Office
Elman Imamaliyev, Director, Baku Office
Evgeny Kolyushin, Commissioner, Baku Office

INTERNATIONAL INSTITUTIONS**Association of European Election Officials (ACEEEO)**

Stepan Ahiy, Program Manager

European Union, European External Action Service (EEAS)

Emanuele Giaufret, Head of Division Democracy and Electoral Observation

European Union, Election Observation and Democratic Support (EODS)

Konrad Olszewski, Project Director

European Parliament

Cristina Castagnoli, Head of the Democracy and Elections Actions Unit

International Centre for Parliamentary Studies (ICPS)

Arwind Venkataramana, Director, Research

Matt Gokhool, Chief Executive Officer

International Foundation for Electoral Systems (IFES)

Renata Levovski, Chief of Party, IFES Kyrgyzstan

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)

Nana Kalandadze, Programme Officer

Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)

Zahra Kamil Ali, Spécialiste de programme Francophonie Organisation

OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR)

Alexander Shlyk, Head of the Election Department

Réseau des compétences électorales francophones (RECEF)

Organisation of the American States (OAS)

Francisco Javier Guerrero Aguirre, Secretary

United Nations

Maarten Halff, Acting Team Leader Policy Elect. Assistant

CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Alexey Kartsov, Councillor

UNIVERSITIES, ACADEMIC INSTITUTES

St-Petersburg University

Stanislav Tkachenko, Professor

Moscow University

Maria Rosenko, Professor

Suffrage Institute of Russia

Aleksandr Ignatov, Executive Director

Igor Borisov, Chairman

University of East Anglia, United Kingdom

Toby James, Senior Lecturer in British and Comparative Politics

Leontine Weesing-Loeber, Professor, Dutch Council of State

COUNCIL OF EUROPE

Office of the Directorate General of Programmes, Council of Europe Programme Office in Moscow

Petr Sich, Head of Office

Secretariat of the Parliamentary Assembly

Chemavon Chahbazian, Head of Division, Division of Election Observation and Interparliamentary Cooperation

Secretariat of the Venice Commission, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs (DG I)

Gianni Buquicchio, President

Thomas Markert, Director, Secretary

Pierre Garrone, Head of Division, Elections and Political Parties Division

Gaël Martin-Micallef, Legal Advisor, Elections and Political Parties Division

Victoria Lee, Assistant, Elections and Political Parties Division

Directorate General of Democracy (DG II)

Electoral Assistance and Census Division

François Friederich, Head of Division

VENICE COMMISSION RAPPORTEURS

Oliver Kask, Judge, Tallinn Court of Appeal, Member of the Venice Commission, Chair of the Council for Democratic Elections, Estonia