



Strasbourg, 1 July / 1<sup>er</sup> juillet 2014

**CDL-EL-PV(2014)003\***  
Bil.

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

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

**48<sup>th</sup> MEETING**  
**OF THE COUNCIL FOR DEMOCRATIC ELECTIONS**  
**Venice, 12 June 2014**

**48<sup>e</sup> REUNION**  
**DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES**  
**Venise, 12 juin 2014**

**MEETING REPORT / RAPPORT DE REUNION**

---

*\*This document has been classified restricted on the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

## 1. Adoption of the agenda

The Council adopted its agenda as it appears in document CDL-EL-OJ(2014)003ann. It added an item on Tunisia under "Information about current work and future activities".

The Council paid tribute to the late Jean-Claude Colliard, Vice-President of the Council for Democratic Elections and member of the Venice Commission in respect of France.

## 2. Kyrgyzstan

The authorities of the Kyrgyz Republic asked for an opinion on the draft law "On Elections in the Kyrgyz Republic" ([CDL-REF\(2014\)014](#)), giving particular consideration to the draft law's compatibility with international standards in three areas: (1) establishment of electoral districts under the proportional representation system, (2) preference voting and (3) quotas for women and members of national minorities on lists of candidates. The Venice Commission and the OSCE/ODIHR prepared, on the basis of comments by Messrs Endzins, Esanu and Pilgrim, a joint draft opinion on this draft law ([CDL\(2014\)025](#)).

Ms Martin-Rozumilowicz informed the Council that, since 2000, OSCE/ODIHR observed eight elections and one referendum in Kyrgyzstan. According to what was observed during the last presidential elections, the integrity of the electoral process had still to be improved. Whereas in the past several pieces of legislation dealt with electoral law, the new draft addressed all elections as well as the Central Electoral Commission (CEC). The major improvements concerned the permanency of the CEC and its members' rights, the regular update of voters' lists and the expanded responsibility for acting on voters' lists. However, there still remained significant room for improvement concerning:

- The provisions which unreasonably restrict the right to vote and candidacy rights, in particular for those convicted; restrictions for presidential candidates, including the 15 years residence requirement, are very serious;
- The rules enabling unreasonable and excessive control of an elected deputy's mandate, resulting in a de facto imperative mandate;
- The parliamentary electoral system, in particular the rules on allocation of seats to candidates inside a list and the double threshold (at national and constituency levels); some provisions go against the principle of equality; the draft does not facilitate the representation of women and persons belonging to national minorities;
- Limitations on the rights to freedom of expression and association that are contrary to international standards and OSCE commitments, and lack of effective media access;
- Lack of effective provisions for transparency and accountability in campaign finance;
- The rules on complaints and appeals.

Moreover, Mr Endzins drew the attention to the rotation of the chairperson and deputy chairperson of the CEC every two years and to the rule limiting the share of a party in Parliament to 65 %, which is unclear.

Mr Gross underlined that the possibility to cross-out candidates should not be suppressed, but he agreed that the rules on the allocation of seats inside a list should be revised and clarified. Ms Khidasheli confirmed that the role of party leadership should be reduced.

**The Council adopted the Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the draft law "On Elections in the Kyrgyz Republic" ([CDL-AD\(2014\)019](#)).**

### **3. Listes électorales et électeurs à l'étranger**

Lors de sa réunion de décembre 2013, le Conseil a discuté des travaux possibles en la matière, notamment sur la base d'une note du secrétariat résumant les enjeux ([CDL-EL\(2013\)011](#)). Ensuite, l'OSCE/BIDDH a présenté ses observations sur la question. Le Congrès a chargé M Jos Wiene, rapporteur thématique du Congrès pour les élections, d'un rapport sur ce sujet qui fera l'objet d'une résolution. Le Congrès a l'intention de faire dans ce domaine un travail comparatif entre quelques pays.

Lors de la discussion, il est précisé qu'il ne s'agit pas de reprendre l'étude du vote à l'étranger mais de mettre l'accent sur les abus possibles (vote à la place des citoyens *de facto* à l'étranger).

M. Delcamp informe le Conseil que le Congrès va préparer un rapport sur la question, qui prendra en particulier en compte la qualité des listes électorales, en coopération avec le Professeur Christina Binder, de l'Université de Vienne. Cette étude devrait conduire à une recommandation. Mme Alanis Figueroa sera associée à ces travaux pour la Commission de Venise. Un premier projet devrait être soumis au Conseil lors de sa prochaine réunion.

### **4. Criteria for standing in local and regional elections**

A preliminary draft report on the criteria for standing in local and regional elections will be submitted to the Congress' Governance Committee on 2 June 2014 ([CG/GOV\(26\)5](#)). The Venice Commission may be invited to take part in the drawing up of a code of good practice on this issue. The Secretariat prepared a [memorandum](#) for the meeting on 2 June, which was submitted to the Council for information.

This memorandum underlined that "[t]he draft is in conformity with the European Electoral Heritage, as defined in particular in the Code of Good Practice in Electoral Matters". It welcomed the proposal to draft a specific document aimed at ensuring full respect of the right to vote and to be elected. The Venice Commission stood ready to assist the Committee of Ministers in drawing up a code of good practice for criteria for standing in local and regional elections. The memorandum also included a few comments on the substance, the most important one being to make a clear distinction between ineligibility and incompatibility of functions.

Mr Delcamp introduced the preliminary draft recommendation, which *inter alia* recommends that: the minimum age at which a person may stand for election be no greater than 18 years of age; residency requirements for standing for election, when they apply, do not exceed twelve months; foreign residents be allowed to stand in local and regional elections; and to revise certain rules on (life time automatic) bans following certain criminal convictions.

The final draft should be adopted on 14 October 2014 by the Governance Committee, which will take the comments contained in the above mentioned memorandum into account. The Council and the Venice Commission will regularly be kept up-to-date on the progress of work and consulted on the following stages. Reference will be made to the Venice Commission documents in the report.

### **5. Conférence européenne des administrations électorales (point d'information)**

Le secrétariat informe le Conseil de l'avancement de la préparation de la 11<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales, qui se tiendra à Helsinki les 26-27 juin 2014. Le thème est «Lutter contre l'abus des ressources administratives pendant les processus

électorales ». La conférence est organisée conjointement avec le ministère de la Justice, le Parlement et la Cour des comptes de la Finlande.

Plus précisément, les thèmes suivants seront abordés :

- I. Première session plénière : Définir les ressources administratives : Environnement juridique, autorégulation et financement des partis et des campagnes ;
- II. Deuxième session plénière : Pratique – Cas récurrents d’abus de ressources administratives pendant les processus électoraux – Evaluer les dommages ;
- III. Troisième session plénière : Prévenir et combattre l’abus de ressources administratives, une question clef pour renforcer la confiance dans les processus électoraux démocratiques.

Les thématiques seront développées lors des sessions plénières puis au sein de groupes de travail, en vue de la préparation de lignes directrices permettant de lutter contre de tels abus.

A l’issue de ces trois sessions, une session de clôture regroupera les conclusions des différents groupes de travail et adoptera la déclaration finale de la Conférence.

Près de 90 participants en provenance d’environ 30 administrations électorales et diverses institutions internationales sont inscrits.

## **6. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe**

M. Delcamp présente les derniers développements relatifs à l’observation des élections locales et régionales par le Congrès.

Les dernières élections en Ukraine n’ont pas vu se reproduire des irrégularités qui avaient été constatées dans le passé. Le sous-effectif des commissions dans les bureaux de vote a généré un encombrement important des bureaux de vote et de longues attentes des électeurs. Le Congrès suggère de dissocier les élections locales d’autres scrutins ; M. Gross indique que la simultanéité des élections (locales et présidentielle) a entraîné qu’un bon nombre de bulletins n’a pas été déposé dans la bonne urne. Il a suggéré que les urnes devraient au moins être identifiables (de couleur différente par exemple) en cas de scrutins différents se déroulant le même jour.

Aux Pays-Bas, la discussion a porté avant tout sur le caractère fiable du comptage du vote électronique ; l’introduction de quorums est discutée. Les recommandations du Congrès porteront sur le dépouillement du scrutin et le financement des campagnes et des partis politiques.

En Géorgie, le Congrès a observé la campagne préélectorale en vue des élections locales du 15 juin qu’il observera également.

Voir aussi points 3 et 4 ci-dessus.

## **7. Information sur les travaux en cours et futurs**

- *Communication du secrétariat*
- Le secrétariat informe le Conseil sur:
  - L’assistance à la mission d’observation de l’Assemblée parlementaire à l’occasion des élections présidentielles et parlementaires dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine » (13 et 27 avril 2014) ;

Lors de deux missions dans le pays à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (l'APCE), la Commission de Venise a assisté en qualité de conseil juridique la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (l'APCE), dirigée par M. Stefan Schennach (Autriche, SOC), dans le cadre de l'observation des premier et deuxième tours de l'élection présidentielle ainsi que des élections législatives anticipées des 13 et 28 avril 2014 (en vertu de l'accord du 4 octobre 2004 signé entre les deux institutions). La Commission de Venise a été représentée par MM. Owen Masters (expert électoral, Royaume-Uni) et Gaël Martin-Micallef (du secrétariat) ; elle a notamment mis l'accent sur les derniers amendements au code électoral datant de janvier 2014.

A l'issue de ces scrutins, les observateurs internationaux ont conclu à un « scrutin bien administré, malgré des anomalies durant la campagne », qui « assombrissent le bon déroulement général du scrutin » (voir le [communiqué conjoint](#)).

La coopération avec l'APCE a été très bonne avec la délégation de l'APCE comme avec l'OSCE/BIDDH.

- Assistance to the Parliamentary Assembly observation mission on the occasion of the Presidential Elections in Ukraine (25 May 2014)

In respect of the 2004 agreement between the Venice Commission and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Venice Commission was invited to provide legal assistance to the ad hoc Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) in view of the anticipated presidential elections held on 25 May 2014 in Ukraine.

Mr Darmanovic, member of the Venice Commission, and Ms Ubeda, from the Secretariat, joined the ad hoc committee for the observation.

There was a high turnout (estimated around 65%) and the new President, Petro Poroshenko, was elected by about 55% of the votes. The voting and counting procedures went well and elections were considered to be free and fair, in spite of the very tense situation in the East of the country and the problematic situation for voters in Crimea.

Mr Gross confirmed the very good co-operation between PACE, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR. The main problem was in the Eastern part of the country but otherwise the process was much better than at other occasions.

Ms Martin-Rozumilowicz informed the Council that the OSCE/ODIHR final report should be ready by the end of June – early July and include a recommendation on electoral law reform prior to the probable holding of early parliamentary elections this year.

- L'assistance de longue durée à la Commission électorale centrale de Géorgie (21 avril-18 mai 2014)

A la demande de la Commission électorale centrale de Géorgie, Mme Daria Paprocka, experte électorale de la Commission de Venise, Pologne, a fourni une assistance juridique à la Commission électorale centrale de Géorgie qui organisait des élections locales qui se sont déroulées le 15 juin 2014. L'experte a assisté avec succès le service juridique de la Commission dans la réalisation d'un module de formation pour les membres des commissions électorales de district et est intervenue dans plusieurs sessions de formation.

Mme Khidasheli salue la coopération de la Commission de Venise et de la Commission électorale centrale de Géorgie ; il reste encore quelques problèmes à résoudre dans le cadre des élections locales, le principal étant le refus d'enregistrement des candidats au motif qu'ils vivent à l'étranger.

- La coopération avec la Tunisie

Après l'adoption de la Constitution, la réforme électorale est devenue une priorité de l'Assemblée nationale constituante, en vue des élections qui se tiendront à fin 2014. La Commission de Venise a été associée à ces travaux, notamment par un échange de vues qui s'est tenu en mars et a touché notamment les limites des circonscriptions, l'administration électorale, les limitations au droit de vote, le financement des campagnes électorales et la coïncidence ou non des élections parlementaires et présidentielles. Le projet adopté par l'Assemblée nationale constituante en avril reprend des recommandations de la Commission, mais pas toutes, notamment en ce qui concerne le droit de vote des militaires et des forces de sécurité. L'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité a rejeté les recours en la matière. La date exacte des élections sera décidée en juin. Une activité aura lieu à l'intention des tribunaux administratifs les 24 et 25 juin, et portera notamment sur les recours relatifs aux listes et aux candidatures.

- The Secretariat also informed the Council on :
  - Progress of work on the study on the method of nominating candidates within political parties

In September 2013, the Secretariat prepared and sent, on the basis of the proposals of the rapporteurs (Ms Alanis, Mr Craig, Ms Durrieu and Mr Xuclà) a list of questions. Part of the questions were addressed to the members of the Venice Commission, who were invited to reply on an individual basis, and part were addressed and sent to the political parties composing the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. In addition, Ms Alanis prepared and transmitted the list of questions to the Mexican political parties and to several other countries of Latin America, particularly, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Peru, Uruguay and Venezuela.

Information was received concerning 21 country members of the Venice Commission, as well as the already mentioned countries from Latin America.

On the basis of this information, the Secretariat has prepared a summary table.

A draft comparative report should be submitted to the Council in December 2014.

- L'avancement de l'étude sur les listes ouvertes et bloquées

Le secrétariat de la Commission a préparé un tableau qui résume les législations de tous les Etats membres de la Commission de Venise concernant les systèmes électoraux. Ce tableau se focalise sur les systèmes proportionnels, les possibilités de choix des électeurs et les modalités d'attribution des sièges au sein d'une liste ou d'un parti.

Le tableau a été soumis à l'ensemble des membres de la Commission afin qu'ils vérifient les données concernant leurs pays respectifs d'ici au 27 juin 2014, avant que l'étude sur le fond ne soit entamée au cours de l'été.

Un projet d'étude comparative sera soumis au Conseil en décembre 2014.

#### - *Co-operation with the OSCE/ODIHR*

An exchange of views took place with the representatives of the OSCE/ODIHR, Ms Martin-Rozumilowicz and Mr Lappin, on the possibilities of future co-operation. In particular, the OSCE/ODIHR is in the process of finalising a handbook for the observation of campaign

finance, which will be sent to the Venice Commission for comments. Mr Gross invites the OSCE/ODIHR to submit it to parliamentarians too.

#### **8. Co-operation with the Organization of American States (OAS)**

The Department of Co-operation and Election observation of the OAS asked to participate on a regular basis (once a year) in the meetings of the Council for Democratic Elections to comment on the problems which affect democratic development in America. The aim of this participation would be to inform the Council once a year about the recurrent issues in the electoral field in America, on the basis of election observation reports, in order to exchange good practices and learn from each other. The OAS delegation would also take part in the European Conference of Electoral Management Bodies and provide relevant case-law to the Council.

<p><b>The Council invited the Department of Co-operation and Election Observation of the Organization of American States to attend its meetings on a yearly basis.</b></p>
--

#### **9. Date of the next meeting**

On the occasion of its 100<sup>th</sup> session the Venice Commission will meet on 10-11 October 2014 in Rome at the Ministry of Foreign Affairs. In these exceptional circumstances, it is proposed that the Council for Democratic Elections should not meet in October.

The Council therefore decided to fix its next meeting on 11 December 2014 at 10 a.m.

**LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS****VENICE COMMISSION / COMMISSION DE VENISE****Members of the Council for Democratic Elections (CDE) / Membres du Conseil des Elections démocratiques (CED)**

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA  
Mr Srdjan DARMANOVIC (excusé/apologised)  
Mr Aivars ENDZINS  
Mr Oliver KASK

**Substitute Members of the CDE / Membres suppléants du CED**

Mr Richard BARRETT  
Ms Paloma BIGLINO CAMPOS (apologised/ excusée)  
Mr Paul CRAIG (apologised/ excusé)  
Mr Ben VERMEULEN

**Other member participated at the meeting / Autre membre ayant participé à la réunion**

Mr Nicolae ESANU

**Secrétariat / Secretariat**

M. Thomas MARKERT  
M. Pierre GARRONE  
M. Serguei KOUZNETSOV  
M. Ziya TANYAR

**PARLIAMENTARY ASSEMBLY / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE****Members / Membres**

Mme Josette DURRIEU, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie (apologised/excusée)  
M. Andreas GROSS, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (**Chair/Président**)  
Mr Jordi XUCLÀ, Monitoring Commission/Commission de suivi (apologised/excusé)

**Substitute Members / Membres suppléants**

Ms Tinatin KHIDASHELI, Committee on Political Affairs and Democracy/Commission des questions politiques et de la démocratie  
Mr Michael McNAMARA, Committee on Legal Affairs and Human Rights/Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (apologised/excusé)  
Ms Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Monitoring Committee/Commission de suivi (apologised/excusée)



**CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE (CLRAE) / CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)**

**Members / Membres**

Ms Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chambre des régions (apologised/excusée)

Mr Jos WIENEN, Chambre des pouvoirs locaux (apologised/excuse)

**Substitute Member / Membre suppléant**

Ms Pearl PEDERGNANA (apologised/excusée)

**Expert**

M. Alain DELCAMP, Conseiller du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour les questions constitutionnelles

**Secretariat / Secrétariat**

Ms Stéphanie POIREL

**DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY / DIRECTION GENERALE DE LA DEMOCRATIE (DGII)**

M. François FRIEDERICH

**OBSERVERS / OBSERVATEURS**

**OSCE**

**ODIHR / BIDDH**

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ

Mr Richard LAPPIN

**EUROPEAN UNION / UNION EUROPEENNE**