



Strasbourg, le 11 avril 2014

CDL-EL-PV(2014)002*
Bil.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

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

47th MEETING
OF THE COUNCIL FOR DEMOCRATIC ELECTIONS
Venice, 20 March 2014

47^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES
Venise, 20 mars 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.*

This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
www.venice.coe.int

1. Adoption of the agenda

The Council adopted its agenda as it appears in document CDL-EL-OJ(2014)002ann.

2. Election of the President

The Council re-elected Mr Gross as its President. Mr Kask, acting President, reminded the Council that Mr Colliard had been elected Vice-President at the 97th Plenary Session of the Venice Commission (December 2013).

3. Bulgaria

Following a request from the Deputy Speaker of the National Assembly of Bulgaria, a draft joint opinion by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR ([CDL\(2014\)001](#)) on the draft Election Code of Bulgaria ([CDL-REF\(2013\)059](#)) was prepared on the basis of comments by Mr Kask, Mr Vermeulen, Mr Vollan and Mr Pilgrim (OSCE/ODIHR expert). In accordance with the decision taken at the 97th Plenary Session, the draft opinion has already been sent to the Bulgarian authorities.

Mr Kask introduced the draft opinion and pointed out that it had been sent to the Bulgarian authorities. Following the discussions in parliament and a presidential veto arguing that the bill would not have “achieved a sustainable solution to fully reflect public expectations”, the National Assembly overturned the presidential veto and adopted the Election Code on 4 March. The National Assembly had provided the Venice Commission with comments on the draft opinion on 14 March. On the basis of these comments, several amendments had been proposed to the joint opinion.

Overall, the draft code could be considered as an improvement. The electoral system had been modified, although it remained a proportional one. Most political parties seemed to agree on the method of allocation of seats and this was welcome.

A number of recommendations of the 2011 joint opinion had been taken into consideration and had been followed by the Bulgarian authorities. For example, as stated in the executive summary, there was an improvement in the composition of election commissions, deadlines were clarified, CEC decisions could be appealed to the Supreme Administrative Court, etc. However, certain recommendations remain and should be taken into account, such as those on voters registration and electoral rolls, the need to reduce the limits on electoral rights of people with dual citizenship, the regulation of the procedure for e-voting, as well as those changes which did not require a change in the Constitution, like the use of minority languages, accuracy of campaign finance reforms, or balancing in a better way the membership in the CEC.

Several amendments to the draft opinion, based on the comments sent by the Bulgarian authorities after the adoption of the new Electoral Code, were discussed at the Council. Mr Vermeulen stressed that the opinion should still be considered as valid and could not comment extensively on a new text not submitted to consideration.

The Council adopted the Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the draft Election Code of Bulgaria ([CDL-AD\(2014\)001](#)).

4. Moldova

In November 2013, the Speaker of the Parliament of Moldova, Mr Igor Corman, requested the Venice Commission to comment on a draft proposal to reform the electoral legislation of Moldova (CDL-REF(2014)001). Ms Biglino, Mr Darmanovic and Mr Gonzalez Oropeza, as well as Ms Gaëlle Deriaz (OSCE/ODIHR), were appointed as rapporteurs. The proposed reform was not yet an official draft, as it had not been registered with the parliament.

Ms Biglino introduced the draft opinion and pointed out that the draft intended to replace the existing proportional electoral system with a mixed parallel electoral system, under which members of parliament would be elected through single-mandate constituencies and party lists in a nationwide proportional constituency. While the choice of an electoral system was a sovereign decision of a State, the proposed amendments in the draft submitted for consideration, which specify changing from a proportional to a mixed system within a year of parliamentary elections, raised serious concerns. There had not yet been a discussion with all electoral stakeholders in Moldova to achieve the consensus necessary for such a radical reform. If achieving better accountability of the political institutions towards the citizens was a key goal in Moldova, it would require adopting pending draft legislation, rather than launching a new comprehensive electoral reform. Moreover, a clearer methodology for the delimitation of constituencies and further provisions on the representation of Transnistria and of Moldovan citizens living abroad should be included. Finally, the timing did not suit the reform, as the basic elements of the electoral system should not be changed within a year of an election.

Mr Darmanovic stressed further the impression, after the visit to Chisinau in January 2014, that the draft legislation had no political support and was not the result of a broad consensus.

Ms Schmidt stated that ODIHR in general does not comment on electoral systems and although in agreement with the opinion, commenting on the choice of an electoral system should be avoided in the future. Mr Markert pointed out that indeed every State is free to choose its own electoral system and majoritarian systems as such cannot be criticised in general. However, the particular context of the countries on which the opinions are adopted should be always taken into consideration.

The Council adopted the Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the draft law amending the electoral legislation of Moldova ([CDL-AD\(2014\)003](#)).

5. Electoral lists and voters abroad

The discussion on this topic, proposed by Mr Gross, and on the memorandum produced, was postponed to the next meeting of the Council, on June 2014, in the presence of Mr Gross and Ms Alanis. The issue should be dealt in cooperation with the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (see item 6).

6. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

M. Delcamp fait référence aux nombreuses activités développées par le Congrès dans des divers Etats, tels que la Bosnie-Herzégovine, les Pays-Bas ou encore l'Autriche, un Etat pionnier dans la réduction de l'âge nécessaire pour voter à 16 ans. Le Congrès observera les élections locales en Géorgie en juin 2014 et en Azerbaïdjan à la fin de 2014, ainsi qu'en Ukraine le 25 mai 2014, le même jour que les élections présidentielles.

La coopération établie entre le Congrès et la Commission de Venise est particulièrement importante, et le travail commun se développe sur plusieurs axes. Le premier concerne le rapport du Congrès sur «Les conditions d'accès au postes des représentants locaux et régionaux» ; bien qu'il se trouve encore dans son étape initiale, le Congrès informera le Conseil et la Commission de son évolution et des suites données. Un deuxième rapport élaboré au sein de la Commission de la gouvernance du Congrès concernant les critères d'éligibilité lors des élections locales et régionales sera soumis à la réunion du Conseil de décembre 2014 pour avoir ses observations avant son envoi formel au Congrès. Enfin, le Congrès a aussi demandé à sa commission de suivi une étude sur les droits des électeurs résidant à l'étranger, qui mettra l'accent sur les listes des électeurs dans les élections locales. Le Congrès veut contribuer aux débats du Conseil sur le sujet et apporter des éléments pour la discussion qui aura lieu en juin 2014.

7. Information about current work and future activities

- The Secretariat informed the Council on:
 - Participation in a Council of Europe meeting on Recommendation (2004)11 “legal, operational and technical standards of e-voting” (Vienna, 19 December 2013)

Ms Kucsko-Stadlmayer participated in this meeting, which concerned the possible update of the Council of Europe Recommendation (2004)11 on “legal, operational and technical standards for e-voting”. In the meeting, everybody emphasised that this recommendation is the main document of the Council of Europe on e-voting and the only comprehensive international instrument in Europe. However, when new technologies were introduced in the electoral process, it was essential to adapt the legal framework accordingly. Therefore the recommendation needed some adjustments. Only a revised recommendation would enable the CoE to maintain its position as a recognised and cutting-edge actor in the field of e-voting. The work on the update should take place in 2014 and the Venice Commission had been invited to support and assist the process.

- Participation à une conférence post-électorale en Géorgie (Tbilissi, 18-19 février 2014)

Environ 50 à 60 participants étaient présents à cette conférence électorale, intitulée « Election présidentielle de 2013 : leçons retenues et futures étapes ». La conférence s'est bien déroulée, avec des interventions de tous bords politiques, notamment de la ministre de la Justice Tea Tsulukiani pour la coalition gouvernementale et d'ex-candidats présidentiels d'autres forces politiques. Des experts internationaux sont intervenus, y compris Mme Marie-Carin von Gumpffenberg, experte de la Commission de Venise. Celle-ci a présenté les principales recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral ainsi que les possibilités d'améliorations du texte. M. Steven Martin est venu compléter utilement cette intervention, au nom de l'OSCE/BIDDH.

En marge de la conférence, M. Martin-Micallef, représentant du secrétariat de la Commission, a rencontré différents interlocuteurs avec qui il a discuté de la réforme récente concernant les élections locales (qui se dérouleront le 15 juin prochain) et d'une éventuelle future réforme électorale plus large (avec essentiellement la question du système électoral, qui pourrait être la représentation proportionnelle régionale).

A cet égard et suite à une réunion avec la présidente de la Commission électorale centrale de Géorgie (CEC), il a été convenu que la Commission de Venise mette à la disposition de la CEC un expert électoral, qui reste à déterminer, au mois de mai 2014 afin de l'assister dans la

préparation des élections locales, plus particulièrement concernant la formation du personnel des commissions électorales de districts.

- Participation à un séminaire sur la participation des femmes en politique (Brasov, 7-8 Mars 2014)

Cette activité s'inscrivait en marge du bureau exécutif de l'Association des administrateurs européens d'élections (ACEEEO). Environ 40 participants d'Europe et d'Afrique du Nord se sont retrouvés sous l'égide de l'Autorité électorale permanente de Roumanie autour du thème de la participation des femmes en politique. Mme Serafini-Grandvoinnet, experte électorale, représentait la Commission de Venise. L'experte a rappelé les instruments internationaux en la matière, y compris le Code de bonne conduite en matière électorale, et a analysé les cinq pays qui ont le plus augmenté le nombre de femmes élues en 2012, avec une comparaison de leurs systèmes électoraux et des différents types de quotas mis en place.

- Assistance to the Parliamentary Assembly observation mission on the occasion of the early parliamentary elections in Serbia (16 March 2014)

In the framework of the agreement signed in 2004 with the PACE, the Venice Commission was invited to provide legal assistance to the *ad hoc* commission created to observe parliamentary elections in Serbia on 16 March 2014. Mr Owen Masters, expert, had been appointed to represent the Venice Commission at this occasion. According to the preliminary statement, the early parliamentary elections had been considered as free and fair and voters had had a genuine choice. From the legal perspective, the electoral framework had not been changed since the last elections, held in 2012, and the recommendations of the joint opinions of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR in the electoral field, adopted in 2011, were still applicable. Indeed, although overall there was a good framework for the organisation of the elections, there were certain elements which needed further assessment and reviewing the existing legislation, such as concerning transparency in the media, ensuring a better oversight of political parties' finance, extending deadlines for complaints and appeals, ensuring the use of minority languages and granting overall access to national and international observers.

- Assistance à la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire pour les élections présidentielles dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (13 avril 2014)

A l'invitation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Owen Masters, expert électoral et M. Martin-Micallef, membre du secrétariat de la Commission de Venise, se rendront à deux reprises dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en vue de l'élection présidentielle dont le premier tour se déroulera le 13 avril et l'éventuel deuxième tour le 27 avril, ainsi que pour les élections législatives anticipées qui se tiendront le 27 avril. Les experts apporteront conseils juridiques et recommandations aux délégations de l'Assemblée parlementaire tout au long de ces deux missions.

La 11^e Conférence européenne des administrations électorales se tiendra à Helsinki en Finlande les 26-27 juin 2014. Elle est co-organisée par la Commission de Venise, le parlement de Finlande, le ministère de la justice de Finlande et la Cour des comptes de Finlande. Le thème abordé est : "Lutter contre l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux".

Après une session introductive, la conférence se déroulera sous la forme de trois sessions plénières, chacune suivie de groupes de travail où se répartiront les participants, et d'une session plénière de clôture. Les quatre sessions de travail auront pour thème :

- Les ressources administratives, contexte : définition ; aborder les ressources administratives sous l'angle de l'environnement juridique ; aborder les ressources administratives sous l'angle des environnements politique et administratif, l'autorégulation ;
 - Les ressources administratives dans la pratique : les cas récurrents d'abus des ressources administratives ;
 - Prévenir et combattre l'abus des ressources administratives ;
 - La session de clôture visera à :
 - élaborer des lignes directrices visant à une meilleure pratique et à des sanctions effectives dans l'usage des ressources administratives ;
 - le cas échéant, à offrir des solutions opérationnelles.
- Le Conseil est informé sur les derniers développements concernant la norme ISO sur l'administration électorale (adoptée comme spécification technique)

Le Conseil a été informé lors de sa dernière réunion que la norme ISO sur l'administration électorale n'avait pas été approuvée, car elle n'avait pas recueilli la majorité des deux tiers nécessaire. La Commission de Venise - représentée par Mme Alanis - avait apporté son soutien à cette norme internationale. Le texte a alors été proposé comme spécification technique et adopté comme tel avec 72 % des voix (il fallait là aussi 2/3 des voix). Une spécification technique est un document normatif représentant le consensus technique au sein d'un comité ISO.

- Le Secrétariat informe également le Conseil sur:
 - L'avancement de l'étude sur la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques

Sur la base des propositions des rapporteurs de cette étude, Mme Alanis, M. Craig, M. Xuclá et Mme Durrieu, un questionnaire a été préparé et envoyé l'année dernière non seulement à tous les membres, mais également aux groupes politiques représentés à l'Assemblée. Le secrétariat a introduit toutes les réponses reçues dans un tableau réunissant les réponses aux différentes questions posées, tant en ce qui concerne les dispositions juridiques nationales pertinentes que la pratique des partis politiques. Ce tableau va être prochainement envoyé aux membres de la Commission pour leurs éventuels ajouts et corrections concernant leurs pays respectifs.

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

Le secrétariat a terminé la réalisation d'un tableau réunissant les dispositions juridiques nationales pertinentes concernant les modes de scrutin pour les élections nationales ainsi que l'existence de listes ouvertes ou bloquées. Ce tableau va être prochainement envoyé aux membres de la Commission pour leurs éventuels ajouts et corrections concernant leurs pays respectifs. Par ailleurs, le secrétariat est en train de recruter une équipe de rapporteurs pour cette étude. M. Gross avait exprimé son intérêt pour être rapporteur. Les membres intéressés à être rapporteurs sont invités à contacter le secrétariat.

8. Co-operation with OSCE/ODIHR and the European Union

An exchange of views took place with the representative of the OSCE/ODIHR, Ms Schmidt on the possibilities of future co-operation. She informed the Council about the OSCE/ODIHR work on the draft electoral law of Tunisia and invited the Venice Commission to join them in

preparing a Joint Opinion. She also described the many activities of the OSCE/ODIHR in these months, in Hungary, in “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, and concerning the deployment of an observation mission to Ukraine for the early presidential election of 25 May 2014, which will be a very big one with over 900 short term observers present in the whole territory of Ukraine. However, due to important budgetary constraints, the ODIHR will not be able to be present in Lithuania and will probably not participate in the activities taking place in Sweden, the USA, Georgia and Belgium.

Mr Giaufret, representative from the European External Action Service, expressed also his interest in the follow-up of Tunisian electoral legislation and supported the important activities the Venice Commission develops in Europe and outside Europe.

7. Date of the next meeting

The next meeting of the Council will take place on Thursday 12 June 2014 at 10 a.m.

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

Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA (excusée/apologised)

M. Jean-Claude COLLIARD (**Vice-Président/Vice-Chair**) (excusé/apologised)

Mr Srdjan DARMANOVIC

Mr Oliver KASK

Membres suppléants du CED / Substitute Members of the CDE

Ms Paloma BIGLINO CAMPOS

Mr Paul CRAIG

Mr Aivars ENDZINS (excusé/apologised)

Mr Ben VERMEULEN

Secrétariat / Secretariat

M. Thomas MARKERT

M. Pierre GARRONE

Mme Amaya ÚBEDA de TORRES

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

Mme Josette DURRIEU, Commission des questions politiques et de la démocratie / Committee on Political Affairs and Democracy (excusée/apologised)

M. Andreas GROSS, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme / Committee on Legal Affairs and Human Rights (**Président/Chair**) (excusé/apologised)

Ms Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Commission de suivi / Monitoring Committee

Membres suppléants / Substitute Members

Ms Tinatin KHIDASHELI, Commission des questions politiques et de la démocratie / Committee on Political Affairs and Democracy (excusée/apologised)

Mr Michael McNAMARA, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme / Committee on Legal Affairs and Human Rights (excusé/apologised)

Mr Jordi XUCLÁ, Commission de suivi / Monitoring Commission (excusé/apologised)

Secrétariat / Secretariat

Ms Sylvie AFFHOLDER

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

Membres / Members

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

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

Membre suppléant / Substitute Member

Ms Pearl PEDERGNANA (excusée/apologised)

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

Secrétariat / Secretariat

Ms Jane DUTTON-EARLY

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

M. François FRIEDERICH (excusé/apologised)

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE

BIDDH/ODIHR

Ms Nicola SCHMIDT

UNION EUROPEENNE / EUROPEAN UNION

European External Action Service (EEAS)

Mr Emanuele GIAUFRET