



Strasbourg, le 20 décembre 2013

CDL-EL-PV(2013)004*
Bil.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

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

46th MEETING
OF THE COUNCIL FOR DEMOCRATIC ELECTIONS
Venice, 5 December 2013

46^e REUNION
DU CONSEIL DES ELECTIONS DEMOCRATIQUES
Venise, 5 décembre 2013

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(2013)004ann.

2. Communication by the Secretariat

The Secretariat informed the Council on:

Past activities

- *Assistance juridique de longue durée à la Commission électorale centrale de la Géorgie en vue des élections du 27 octobre 2013 (1^{er} octobre 2013-1^{er} novembre 2013) ; et assistance juridique à la mission d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en Géorgie, à l'occasion de l'élection présidentielle du 27 octobre 2013 (Tbilissi, 25-28 octobre 2013)*

En vue de l'élection présidentielle du 27 octobre, deux experts électoraux de la Commission de Venise se sont succédé pour assister la Commission électorale centrale de Géorgie sur les aspects juridiques de l'élection présidentielle du 27 octobre 2013, et plus particulièrement la présidente ainsi que le service juridique de cette Commission.

En outre, dans le cadre de l'accord de 2004 entre les deux institutions, la Commission de Venise a assisté en qualité de conseil juridique la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). La délégation de l'APCE était conduite par Mme Meritxell Mateu Pi (Andorre, groupe politique ADLE). M. Kask et un membre du secrétariat se sont rendus en Géorgie dans ce cadre. Ils ont présenté un mémorandum juridique sur les évolutions juridiques récentes et les aspects à suivre dans le cadre du scrutin. Ils ont en outre conseillé le secrétariat de l'APCE sur les aspects juridiques du rapport final d'observation.

- *Participation in the sixth Conference of the Global Elections Organization (GEO) and the Inaugural Assembly of the Association of World Electoral Bodies (A-WEB) (Seoul, 15-17 October 2013)*

Mr Darmanovic represented the Venice Commission and the Council of Europe at this conference.

A-WEB is a brand new entity. Its main fields of activities are:

- a) creation and development of a database on elections and electoral systems worldwide;
- b) assistance (mostly in providing new technologies) to democratising countries; and
- c) election monitoring worldwide.

A-WEB suggested welcoming a permanent liaison officer of the Venice Commission in Incheon, the place of the forthcoming A-WEB headquarters. This is not feasible at this stage. Most of the funding of the A-WEB will be covered by the Korean government, but it is not to be excluded to get the support of big companies as well as the United Nations.

- *Troisième atelier interculturel sur la démocratie sur le thème des « Partis politiques – un facteur clé dans le développement politique des sociétés démocratiques », organisé à l'intention de représentants de parlements nationaux et d'universitaires du monde arabe (Bucarest, 18-19 octobre 2013)*

Cet atelier, co-organisé par le ministère des Affaires étrangères de Roumanie, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, visait avant tout à promouvoir des échanges de vues et expériences entre des représentants des pays arabes et des experts européens. Outre le Président du Parlement roumain et le ministre des Affaires étrangères de Roumanie, des parlementaires, des juges et des professeurs d'université d'Algérie, d'Egypte, d'Irak, du Liban, de Libye, du Maroc, de Palestine, de Tunisie et du Yémen ont participé à cet atelier. Ce dernier a porté sur trois thèmes principaux : la législation et la pratique nationales dans le domaine de l'enregistrement et des activités des partis politiques ; le financement des partis politiques ; et la participation des partis politiques au processus électoral. Lors de cet atelier, la possibilité d'une coopération future dans ces trois domaines a été évoquée.

- *Agreement concluded with the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary of Mexico on the "VOTA" database (Mexico City, 23 October 2013)*

This agreement is aimed at modernising and designing the "VOTA" database in order to facilitate the access and the efficiency of the system. Among other improvements, the database will include electoral legislation of Latin American countries in English and Spanish. Throughout the year, different meetings were held to assist the transition between the Venice Commission and the Tribunal. In November 2013, a meeting was organised with the Inter-American Union of Electoral Organisms (UNIORE) to provide information to Latin American countries aimed at joining the new project. Additionally, informal agreements were concluded with Canada and Brazil.

- *International Congress on the implementation of international human rights treaties in national legislation, focusing in particular on electoral rights (Mexico City, 23-25 October 2013)*

More than 900 people attended this conference, including representatives of political parties and civil society, students and other actors. The Congress was launched with the on-going project in co-operation with the Venice Commission on the implementation of international treaties on human rights in domestic law. Twelve discussion panels were held, including case studies. The seminar was successful in promoting the European Constitutional Heritage and in deepening the debate between different democratic traditions.

- *Participation de la Commission de Venise à une conférence internationale sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (Skopje, 31 octobre 2013)*

A l'invitation de la Mission de l'OSCE à Skopje, M. Vogel, expert électoral et ancien membre de la Commission de Venise, a pris part à une conférence internationale sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cette conférence était organisée par la Mission de l'OSCE, la Délégation de l'Union européenne et la Commission d'Etat pour la prévention de la corruption.

- *Visit of a Venice Commission delegation to Bulgaria (13-14 November 2013) and the forthcoming drawing up of a joint opinion on the draft new Election Code of Bulgaria*

Ms Manolova, vice-president of the National Assembly and president of the *ad hoc* Committee of the National Assembly tasked to elaborate a new draft Election Code, asked the Venice Commission to deliver an opinion on this new draft code.

The Venice Commission organised therefore an expert visit to Sofia on 13-14 November 2013 in order to have a better understanding of the context in view of drafting the opinion. The delegation met different stakeholders, i.e. representatives of present

political parties in the National Assembly, an extra-parliamentarian political party, the Central Election Commission, the *ad hoc* Committee tasked to elaborate the new draft code, the General Directorate of the Civil Register, the Bulgarian Delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe as well as representatives of media and civil society.

The Venice Commission will provide an opinion jointly with the OSCE/ODIHR by the end of January 2014, in accordance with the request of the Bulgarian National Assembly, which should adopt the new Election Code by the end of February 2014.

- *Venice Commission's participation in a Round Table on the electoral reform in Ukraine (Kyiv, 14 November 2013)*

At its October plenary session, the Venice Commission adopted a joint opinion with the OSCE/ODIHR on draft amendments to the Law on the Election of People's Deputies of Ukraine ([CDL-AD\(2013\)026](#)).

The round table held in Kiev was the last one from the four round tables organised with regard to this electoral reform. It was marked by the change of the government's attitude in respect to the meeting in Vilnius with the European Union held on 28-29 November 2013. The draft law on elections of MPs was adopted after the second reading at the Verkhovna Rada on 19 November 2013. Unfortunately, the main recommendations made during the round tables were not included in the adopted law.

- *Séminaire sur « l'observation des élections et les commissions électorales » organisé dans le cadre du Partenariat oriental de l'Union européenne (Strasbourg, 25-26 novembre 2013)*

Le séminaire a réuni des représentants des commissions électorales centrales d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de Moldova et d'Ukraine, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que des experts internationaux. Ce séminaire a permis des échanges de vues et de bonnes pratiques sur des thèmes tels que la titularité et le contenu du droit d'observer les élections et son contenu, l'accréditation, la période d'observation (avant, pendant et après le vote), les relations entre les commissions électorales et les observateurs, le rôle des rapports d'observation pour les commissions électorales, la formation des observateurs. Référence a notamment été faite aux lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections adoptées par la Commission de Venise (CDL-AD(2009)059).

On-going and future activities

- *Demande du Président du Parlement de Moldova pour un avis sur la révision du Code électoral proposée par le parti libéral-démocrate*

Cet avis sera soumis pour adoption à la séance plénière de mars 2014 et une visite aura lieu en Moldova à ce sujet du 20 au 22 janvier 2014. Mme Biglino et MM Darmanovic et González Oropeza seront rapporteurs pour cet avis.

- *Work of the International Organization for Standardization (ISO) concerning electoral organisations*

The Venice Commission was invited as a category "A – liaison organisation" to participate in a working group of ISO. In April 2013, a meeting of this working group was held in the Dominican Republic. A new draft of ISO was presented to the relevant authorities in order to be voted. The required 2/3 votes for adopting the draft standard were not attained, failing therefore to become an international standard. The document was reviewed later in Porto

(Portugal) to define new steps to follow. It should be adopted as a technical specification or a publicly available specification.

- *Avancement de l'étude sur la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques*

Un questionnaire a été envoyé suite aux discussions tenues et aux suggestions faites au Conseil des élections démocratiques de juin 2013. 22 membres ont répondu positivement concernant leur disponibilité pour répondre à ce questionnaire. Ils ont également envoyé des détails concernant les règles applicables aux candidats désignés au sein des partis politiques dans leur pays. Plusieurs partis politiques du Luxembourg, de Suisse, de Roumanie et du Mexique ont également accepté d'envoyer des éléments concernant la méthode de désignation des candidats. Les réponses sont attendues pour le 15 décembre 2013 et seront ensuite envoyées aux rapporteurs de l'étude (Mme Alanis, M. Craig, Mme Durrieu et M. Xuclà), qui prépareront leurs contributions sur cette base.

- *Avancement de l'étude sur les listes ouvertes et bloquées*

En vue de la préparation de cette étude, le secrétariat a entamé une recherche visant à rassembler les dispositions juridiques nationales contenues dans les lois électorales qui concernent les systèmes électoraux, avec une analyse des systèmes proportionnels et des modes de listes utilisés, lorsque les dispositions offrent une telle information. Le secrétariat vise l'adoption de cette étude à la session de décembre 2014. Le Conseil des élections démocratiques sera régulièrement informé de l'avancement de cette étude.

Les activités qui ont eu lieu entre la dernière réunion du Conseil (13 juin 2013) et la session d'octobre 2013 de la Commission de Venise (11-12 octobre 2013) sont résumées dans le document [CDL-EL\(2013\)010](#).

3. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes

During its meeting of December 2012, the Council has discussed already a first preliminary report on the issue ([CDL\(2012\)075](#)). The question was then developed at the seminar on this topic in February 2013 in Tbilisi in the framework of the Eastern Partnership of the European Union (see document [CDL-EL\(2013\)007](#)), and then re-discussed by a working group in June 2013 in Venice. The revised draft report ([CDL\(2013\)053](#)) on the basis of comments by Messrs González Oropeza, Hirschfeldt, Kalchenko and Kask, was submitted to the Council for approval before being submitted to the plenary session.

At this occasion, Mr Kask highlighted while presenting the report to the Council the structural trend of misuse of administrative resources during electoral processes as an established and widespread phenomenon in Europe and beyond. He underlined also that the report focuses only on electoral legislation, although other pieces of legislation can include relevant provisions on the topic. After defining the notion and the scope of the study, Mr Kask referred to the comparative analysis of legal provisions on prevention and sanction of misuse of administrative resources. These legal provisions are divided into six categories in the report. The impact of the constitutional case-law, where legal provisions do not state clearly how tackling the misuse of administrative resources, is underscored as well in the report. Finally, some recommendations and guidelines aimed at tackling the phenomenon are drawn. The three other rapporteurs also developed specific issues.

Mr Xuclà, Mrs Durrieu and Mr Wienen asked for reformulating Part VI – Guidelines, Section III, Guideline no. 2 due to the complexity of its implementation. Hence, Guideline no. 2 was reformulated.

Mr Wienen also underscored the importance of Part VI Section III Guideline no. 3, which was slightly amended in line with the terms used in the Code of Good Practice in Electoral Matters.

The Council also adopted technical amendments suggested by the OSCE/ODIHR.

The Council adopted the Report of the Venice Commission on the misuse of administrative resources during electoral processes ([CDL-AD\(2013\)033](#)).

4. Listes électorales et électeurs à l'étranger

Lors de la réunion du Conseil de juin 2013, M. Gross suggère d'étudier la question des listes électorales et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger. En particulier, se pose la question des personnes qui restent inscrites sur les listes électorales comme résidant dans le pays alors que leur résidence habituelle est à l'étranger. Le secrétariat a préparé une note résumant les enjeux ([CDL-EL\(2013\)011](#)).

La question se pose suite à des soupçons de fraude, en ce sens que d'autres personnes votent au nom de personnes résidant *de facto* à l'étranger. Elle est cependant plus compliquée qu'il n'y paraît, car les notions de domicile et de résidence sont loin d'être univoques. La proportion de citoyens résidant à l'étranger sans déclarer leur départ résulte d'un certain nombre de facteurs tels que le caractère légal ou non de leur résidence à l'étranger et les incitations à déclarer leur départ ou à ne pas le faire. La question posée ne peut dès lors être traitée de manière satisfaisante sans, premièrement, chercher une définition commune du terme de résidence et, deuxièmement, examiner les moyens d'inciter les personnes à déclarer leur départ.

Le Conseil décide de poursuivre la réflexion sur ce thème, qui pourra conduire à une étude. Mme Alanis Figueroa est disponible pour être rapporteur.

5. Election observation: Congress activities

Mr Wienen, newly appointed member to the Council representing the Congress, presented the Congress's activities in the field of election observation.

A new Resolution on activities following monitoring and election observation missions was adopted at the last Congress Session in October. The aforementioned plenary session also adopted two reports on elections' observation of municipal elections carried out by the Congress in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" in March and in Armenia in May.

In addition, Mr Wienen expressed the readiness and the interest of the Congress in contributing to further activities in this respect in co-operation with the Venice Commission. Concrete ways of further co-operation will be discussed at a high-level working meeting with representatives of both the Venice Commission and the Congress on 12 December in Strasbourg.

Mr Wienen finally presented the election calendar, including local and regional elections which will be observed by the Congress next year. The first Congress election observation mission in 2014 will be the observation of the Dutch municipal elections to be held on 19 March 2014, following an official invitation. The Congress expects invitations to observe the municipal elections in Georgia at the end of May 2014 and possibly in Azerbaijan later

in 2014. Concerning Turkey, where local elections will be held on 30 March 2014, the Congress is currently in a consultation process.

6. Co-operation with OSCE/ODIHR

An exchange of views took place with the representatives of the OSCE/ODIHR on the possibilities of future co-operation. The opinions on the draft new Election Code of Bulgaria and on draft amendments to the Election Code of the Republic of Moldova will be prepared in co-operation with the OSCE/ODIHR. In 2014, the Venice Commission will be consulted at the appropriate stage concerning the handbook on campaign finance. Moreover, the OSCE/ODIHR is currently drafting a report on the misuse of administrative resources outside the electoral campaigns, adopting therefore a broader scope than the Venice Commission report on the same topic. Lastly, the OSCE/ODIHR underscored good co-operation with the Venice Commission over the past months.

7. Other business

Decision of the Italian Constitutional Court

On 4 December 2013, the Italian Constitutional Court adopted a decision on the constitutionality of the electoral law. Mr Tenaglia, judge, informed the Council about this decision. The Constitutional Court declared unconstitutional: 1) the majority premium which gives more than the absolute majority of seats in Parliament to any party/coalition obtaining a plurality of votes without any minimum threshold; 2) the closed list system. This could lead to the reintroduction of a proportional system with a minimum threshold of 2% of votes and one preference vote.

8. Date of the next meeting

The next meeting of the Council will take place on Thursday 20 March 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

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 (excusée/apologised)

Mr Paul CRAIG

Mr Aivars ENDZINS

Autres membres ayant participé à la réunion / Other members who participated in the meeting

M. Gianni BUQUICCHIO (Président/President)

Mr Manuel GONZALEZ OROPEZA

Expert

Mr Serhii KALCHENKO (expert électoral)

Secrétariat / Secretariat

M. Thomas MARKERT

M. Pierre GARRONE

M. Gaël MARTIN-MICALLEF

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Membres / Members

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

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

Ms Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Commission de suivi / Monitoring Committee (excusée/apologised)

Membres suppléants / Substitute Members

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

Mr Jordi XUCLÀ, Commission de suivi / Monitoring Commission

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

Mr Jos WIENEN, Chambre des pouvoirs locaux

Ms Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (excusée/apologised)

Membre suppléant / Substitute Member

Ms Pearl PEDERGNANA (excusée/apologised)

Secrétariat / Secretariat
Ms Renate ZIKMUND

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

M. François FRIEDERICH (excusé/apologised)

OBSERVATEURS / OBSERVERS

OSCE/BIDDH / OSCE/ODIHR

Ms Beata MARTIN-ROZUMILOWICZ
Ms Tatyana BOGUSSEVICH

INVITE / GUEST

Mr Lanfranco TENAGLIA