

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XII-bis**  
**n. 196**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

—————

**Risoluzione n. 2332**

**Stabilire *standard* minimi per i sistemi elettorali  
per offrire le basi per elezioni libere ed eque**

—————  
Trasmessa il 18 settembre 2020  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2332 (2020)<sup>(1)</sup>

Provisional version

Setting minimum standards for electoral systems in order  
to offer the basis for free and fair elections

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly attaches great importance to, and recalls its constant interest in, electoral matters. It refers to its previous work in this domain, in particular Resolution 2251 (2019) « Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States », Resolution 1897 (2012) « Ensuring greater democracy in elections », Resolution 1826 (2011) « Expansion of democracy by lowering the voting age to 16 », Resolution 1705 (2010) « Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe members States », Resolution 1590 (2007) « Secret ballot – European code of conduct on secret balloting, including guidelines for politicians, observers and voters », and Resolution 1320 (2003) « Code of good practice in electoral matters ».

2. The Assembly greatly values the role of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) as

the leading Council of Europe expert body in electoral matters and its own long-standing co-operation with the Venice Commission in setting electoral standards in Europe.

3. In particular, the Assembly highlights the importance of the Code of good practice in electoral matters (2002) drafted on the initiative of, and in close co-operation with, the Assembly. The Code contains the underlying principles of Europe's electoral heritage and is widely recognised as a key Council of Europe document aimed at promoting the harmonisation of electoral standards and at serving as a reference for evaluating elections.

4. Free and fair elections constitute the very foundation of democratic government and a cornerstone of representative democracy. By electing representatives from among themselves to form governing bodies, citizens exercise their right to be represented in the political decision-making process.

5. The legitimacy of a democratic system depends on public confidence, in that all constituents, regardless of their political preferences, have equal access to, and are fairly represented in, decision-making institutions, and that the composition of the latter duly reflects the political spectrum of society.

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 15 September 2020 (see Doc. 15027, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Rik Daems).*

6. The electoral system, as the set of rules designed to organise elections and to transform votes cast into political mandates and seats in parliament and other elected bodies, is one of the key elements of representative democracy. It has a strong impact on the representativity of, legitimacy of, and public confidence in, democratic institutions.

7. There is a vast variety of electoral systems in Europe, both in terms of legislation and its practical implementation. This variety results from different political histories, cultures and traditions. The electoral system is based, in every country, on a consensus among both political actors and society at large. Electoral systems in different countries are founded on different political principles and produce different results in terms of representativeness and governability.

8. In this context, the Assembly notes that different electoral systems do not provide an equal degree of fairness when it comes to translating the votes cast into political mandates and seats in parliament. It is concerned that, under some electoral systems, even if the legal rules are observed, substantial parts of constituents are not represented in elected institutions, or do not see in parliament the candidates which they voted for. Inversely, some systems provide the winning parties with parliamentary majorities which largely exceed the real support they enjoy among citizens.

9. This inconsistency between legality and legitimacy undermines public trust in the democratic process and creates a fertile ground for populism and extremism.

10. The Assembly believes that the failure of an electoral system to prevent a large discrepancy between the political choices of the constituents as expressed in elections and the composition of elected institutions is a sign of democratic deficit and puts its fairness in doubt.

11. The 2002 Code of good practice in electoral matters defines the principles for elections and states that, within the respect of these principles, any electoral system may be chosen. At the same time,

the Code does not contain any specific criteria which an electoral system must respect in order to be deemed fair and democratic.

12. Moreover, the Assembly believes that, almost 18 years since its adoption, the 2002 Code of good practice in electoral matters needs to be updated in order to keep pace with the evolving political realities observed in our societies and to face new challenges and also to take into account ongoing work and reflection within the Venice Commission over the years, including more recently in the context of updating the Code of Good Practice on Referendums upon the Assembly's proposal.

13. Therefore, the Assembly invites the Venice Commission to:

13.1. reflect on the issues raised in paragraphs 8, 9 and 10 above and to consider ways to set up minimum standards with which electoral systems must comply in order to be deemed as guaranteeing not only free elections but also fair results thereof;

13.2. consider the possibility of updating the Code of good practice in electoral matters, taking into account, to the extent of possible, relevant Assembly resolutions and its own work on specific issues related to the conduct of elections, as well as its country-specific reports and opinions, in particular as regards: voting rights for citizens abroad; independent candidacies; turnout requirements; thresholds; ranking order of party lists and balanced participation of women and men and equal representation of women.

14. Moreover, the Assembly welcomes the work recently done by the Venice Commission and the Council of Europe Directorate of information society and action against crime on *Digital technologies and elections* and invites the Venice Commission to remain alert to new emerging phenomena which may affect the functioning of electoral systems and, *in fine*,

the quality of the democratic process, such as the:

14.1. transition to an information society and an unprecedented role and influence of social media;

14.2. misuse of both traditional and social media for spreading biased information and « fake news »;

14.3. fluidity of national political landscapes with the swift emergence of new faces and new actors (for example

political parties and movements) at the expense of « traditional » ones;

14.4. growing influence of party bureaucracies tending to overrun the choice of voters;

14.5. potential margins for abuse of political advertising.

15. Finally, the Assembly resolves to continue to follow closely, in co-operation with the Venice Commission, electoral matters, both as regards the setting of, and compliance with, relevant international standards in this field.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2332 (2020) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

Fixation de normes minimales pour les systèmes électoraux afin  
de créer une base pour des élections libres et équitables

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire accorde une grande importance aux questions électorales et rappelle son intérêt permanent en la matière. Elle se réfère à ses précédents travaux dans ce domaine, en particulier la Résolution 2251 (2019) « Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe », la Résolution 1897 (2012) « Garantir des élections plus démocratiques », la Résolution 1826 (2011) « Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans », la Résolution 1705 (2010) « Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les États membres du Conseil de l'Europe », la Résolution 1590 (2007) « Vote à bulletin secret – Code de bonne conduite européen sur le vote à bulletin secret comprenant des lignes directrices pour les personnalités politiques,

les observateurs et les électeurs », et la Résolution 1320 (2003) « Code de bonne conduite en matière électorale ».

2. L'Assemblée attache une grande importance au rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), principale instance d'experts du Conseil de l'Europe spécialisée dans les questions électorales, et à sa coopération de longue date avec cette dernière pour l'établissement de normes électorales en Europe.

3. L'Assemblée souligne tout particulièrement l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale (2002) qui a été élaboré à son initiative et en étroite coopération avec elle. Les principes fondamentaux du patrimoine électoral européen sont résumés dans ce Code largement reconnu comme un document clé du Conseil de l'Europe, visant à promouvoir l'harmonisation des normes électorales et à servir de référence pour l'évaluation des élections.

4. Des élections libres et équitables constituent le fondement même d'un gouvernement démocratique et la pierre angulaire de la démocratie représentative. En élisant, en leur sein, des représentants aux organes de gouvernance, les citoyens exercent leur droit d'être représentés dans le processus décisionnel politique.

(1) *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 15 septembre 2020 (voir Doc. 15027, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Rik Daems).

5. La légitimité d'un système démocratique dépend de la confiance du public dans le fait que tous les électeurs, quelles que soient leurs préférences politiques, ont un accès égal aux organes décisionnels et y sont équitablement représentés, et que la composition de ces derniers reflète dûment le spectre politique de la société.

6. Le système électoral, en tant qu'ensemble de règles conçues pour organiser les élections et convertir les suffrages en mandats politiques et en sièges au parlement et dans d'autres organes élus, représente l'un des éléments les plus fondamentaux de la démocratie représentative. Il a une forte incidence sur la représentativité, la légitimité et la confiance du public dans les institutions démocratiques.

7. Il existe en Europe une grande variété de systèmes électoraux, tant sur le plan de la législation que de la mise en œuvre pratique, héritée d'histoires, de cultures et de traditions politiques différentes. Chaque pays dispose d'un système électoral qui repose sur un consensus entre les acteurs politiques et la société dans son ensemble. Les systèmes électoraux de différents pays s'appuient sur des principes politiques divers et produisent des résultats qui varient en termes de représentativité et de gouvernabilité.

8. Dans ce contexte, l'Assemblée note que les différents systèmes électoraux n'offrent pas le même degré d'équité lorsqu'il s'agit de convertir les suffrages en mandats politiques et en sièges au parlement. Elle est préoccupée par le fait que dans certains systèmes électoraux, même si les règles juridiques sont respectées, une grande partie des électeurs n'est pas représentée dans les institutions élues ou ne voit pas au parlement les candidats pour lesquels elle a voté. A l'inverse, certains systèmes offrent aux partis vainqueurs des majorités parlementaires qui dépassent largement le soutien réel dont ils bénéficient parmi les citoyens.

9. Cette incohérence entre légalité et légitimité sape la confiance du public dans le processus démocratique et crée un terrain fertile pour le populisme et l'extrémisme.

10. L'Assemblée considère que lorsqu'un système électoral ne parvient pas à empêcher un important décalage entre les choix politiques des électeurs tels qu'ils sont exprimés par les élections et la composition des institutions élues, c'est un signe de déficit démocratique et son équité est mise en doute.

11. Le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 définit les principes électoraux et précise que, dans le respect de ces principes, le choix du système électoral est libre. Cependant, le Code n'établit aucun critère spécifique obligatoire qu'un système électoral doit respecter pour être considéré comme équitable et démocratique.

12. En outre, l'Assemblée estime que près de 18 ans après son adoption, le Code de 2002 de bonne conduite en matière électorale doit être mis à jour afin de suivre l'évolution des réalités politiques observées dans nos sociétés et de relever de nouveaux défis, et également afin de prendre en compte les travaux et réflexions menés au sein de la Commission de Venise au fil des ans, y compris plus récemment dans le cadre de la mise à jour du Code de bonne pratique sur les référendums sur proposition de l'Assemblée.

13. L'Assemblée invite donc la Commission de Venise:

13.1. à réfléchir aux questions soulevées aux paragraphes 8, 9 et 10 ci-dessus et à examiner les moyens d'établir des normes minimales auxquelles les systèmes électoraux doivent se conformer pour être considérés comme garantissant non seulement des élections libres mais également l'équité des résultats qui en découlent;

13.2. à envisager la possibilité de mettre à jour le Code de bonne conduite en matière électorale en tenant compte, dans la mesure du possible, des résolutions pertinentes de l'Assemblée et de ses propres travaux sur des questions spécifiques liées à la conduite des élections, ainsi que de ses rapports et avis par pays, en particulier en ce qui concerne: le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger; les candidatures indépendantes; les exigences

en matière de participation; les seuils légaux; le classement des candidats sur les listes de partis; la participation équilibrée des femmes et hommes et la représentation égale des femmes.

14. En outre, l'Assemblée se félicite des travaux réalisés récemment par la Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité du Conseil de l'Europe sur les technologies numériques et les élections et invite la Commission de Venise à rester attentive aux nouveaux phénomènes émergents susceptibles d'affecter le fonctionnement des systèmes électoraux et, *in fine*, la qualité du processus démocratique, tels que:

14.1. la transition vers la société de l'information et le rôle et l'influence sans précédent des réseaux sociaux;

14.2. l'utilisation abusive des médias traditionnels et sociaux pour diffuser des

informations biaisées et de fausses informations;

14.3. la fluidité des paysages politiques nationaux avec l'émergence rapide de nouveaux visages et de nouveaux acteurs (mouvements et partis politiques, par exemple) au détriment d'une scène politique plus « traditionnelle »;

14.4. l'influence croissante des appareils bureaucratiques des partis qui tendent à primer sur le choix des électeurs;

14.5. les marges potentielles d'abus dans l'utilisation de la publicité politique.

15. Enfin, l'Assemblée décide de continuer à suivre de près, en coopération avec la Commission de Venise, les questions électorales, tant en ce qui concerne l'établissement que le respect des normes internationales pertinentes dans ce domaine.



## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2332 (2020) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

Stabilire *standard* minimi per i sistemi elettorali per offrire le basi per elezioni libere ed eque

#### A. PROGETTO DI RISOLUZIONE

1. L'Assemblea parlamentare richiama il suo costante interesse per le questioni elettorali cui attribuisce grande importanza. Ricorda il precedente lavoro realizzato in questo campo, in particolare la Risoluzione 2251 (2019) « Aggiornamento delle linee guida per garantire referendum equi negli Stati membri del Consiglio d'Europa », la Risoluzione 1897 (2012) « Assicurare maggiore democrazia nelle elezioni », la Risoluzione 1826 (2011) « Espansione della democrazia con l'abbassamento dell'età di voto a 16 anni », la Risoluzione 1705 (2010) « Soglie e altre caratteristiche dei sistemi elettorali che hanno un impatto sulla rappresentatività dei parlamenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa », la Risoluzione 1590 (2007) « Voto segreto – codice di condotta europeo sulle votazioni segrete, comprese le linee guida per i politici, gli osservatori e gli elettori » e la Risoluzione 1320 (2003) « Codice di buone prassi nelle questioni elettorali ».

(1) Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 15 settembre 2020 (V. Doc. 15027, relazione della Commissione Politica, relatore: Rik Daems).

2. L'Assemblea apprezza molto il ruolo di principale organo del Consiglio d'Europa esperto in materia elettorale espletato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), come pure la propria cooperazione di lunga data con questa Commissione nella definizione degli standard elettorali in Europa.

3. In particolare, l'Assemblea sottolinea l'importanza del Codice di buone prassi in materia elettorale (2002) redatto su iniziativa e in stretta collaborazione con l'Assemblea. Il codice contiene i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo ed è ampiamente riconosciuto come un documento chiave del Consiglio d'Europa, volto a promuovere l'armonizzazione delle norme elettorali e a fungere da riferimento per la valutazione delle elezioni.

4. Elezioni libere ed eque costituiscono il fondamento stesso del governo democratico e una pietra angolare della democrazia rappresentativa. Eleggendo, al proprio interno, rappresentanti presso gli organi di governo, i cittadini esercitano il loro diritto di essere rappresentati nel processo decisionale politico.

5. La legittimità di un sistema democratico dipende dalla fiducia dell'opinione pubblica, in quanto tutti gli elettori, indi-



pendentemente dalle loro preferenze politiche, hanno pari accesso e sono equamente rappresentati negli organi decisionali e la composizione di questi ultimi riflette correttamente lo spettro politico della società.

6. Il sistema elettorale, in quanto insieme di norme concepite per organizzare le elezioni e trasformare i voti espressi in mandati politici e seggi in parlamento e in altri organi elettivi, è uno degli elementi chiave della democrazia rappresentativa. Ha un forte impatto sulla rappresentatività, sulla legittimità e sulla fiducia dell'opinione pubblica nelle istituzioni democratiche.

7. In Europa esistono una grande varietà di sistemi elettorali, sia in termini legislativi che di attuazione pratica. Questa varietà deriva da diverse storie, culture e tradizioni politiche. Il sistema elettorale si basa, in ogni paese, su un consenso tra gli attori politici e la società nel suo complesso. I sistemi elettorali di diversi Paesi si fondano su principi politici diversi e producono risultati diversi in termini di rappresentatività e governabilità.

8. In questo contesto, l'Assemblea osserva che i diversi sistemi elettorali e i diversi sistemi non assicurano un pari grado di equità quando si tratta di tradurre i voti espressi in mandati politici e seggi in parlamento. Esprime preoccupazione per il fatto che, in alcuni sistemi elettorali, anche se si rispettano le norme giuridiche, molti elettori non sono rappresentati nelle istituzioni elettive o non vedono in parlamento i candidati per cui hanno votato. Inversamente, alcuni sistemi forniscono ai partiti vincitori maggioranze parlamentari che superano ampiamente il vero sostegno di cui godono tra i cittadini.

9. Questa incoerenza tra legalità e legittimità mina la fiducia dell'opinione pubblica nel processo democratico e crea un terreno fertile per il populismo e l'estremismo.

10. L'Assemblea ritiene che il fatto che un sistema elettorale non riesca a evitare un'ampia discrepanza tra le scelte politiche degli elettori espresse con il voto e la composizione delle istituzioni elettive sia

un segno di deficit democratico e metta in dubbio l'equità del sistema stesso.

11. Il Codice di buone prassi in materia elettorale del 2002 definisce i principi elettorali e afferma che, nel rispetto di questi principi, si può scegliere liberamente un qualsiasi sistema elettorale. Allo stesso tempo, il codice non contiene criteri specifici che un sistema elettorale debba rispettare per essere considerato equo e democratico.

12. Inoltre, l'Assemblea ritiene che, a quasi 18 anni dalla sua adozione, il Codice di buone prassi in materia elettorale del 2002 debba essere aggiornato per stare al passo con l'evoluzione delle realtà politiche osservabile nelle nostre società e per far fronte a nuove sfide, nonché per tener conto del lavoro e della riflessione in corso all'interno della Commissione di Venezia nel corso degli anni, anche nel contesto più recente dell'aggiornamento del Codice di buone prassi sui referendum su proposta dell'Assemblea.

13. Pertanto, l'Assemblea invita la Commissione di Venezia a:

13.1. riflettere sulle questioni sollevate ai paragrafi 8, 9 e 10 di cui sopra e valutare modi per stabilire norme minime alle quali i sistemi elettorali debbano conformarsi per essere ritenuti garanzia non solo di libere elezioni, ma anche di risultati equi;

13.2. valutare l'opportunità di aggiornare il Codice di buone prassi in materia elettorale, tenendo conto, nella misura del possibile, delle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea e del lavoro svolto su questioni specifiche relative allo svolgimento delle elezioni, nonché le sue relazioni e pareri specifici per Paese, in particolare per quanto riguarda: i diritti di voto dei cittadini all'estero; le candidature indipendenti; i requisiti sull'affluenza; le soglie minime; l'ordine dei candidati nelle liste dei partiti e la partecipazione equilibrata di donne e uomini; la pari rappresentanza delle donne.

14. Inoltre, l'Assemblea accoglie con favore il lavoro svolto di recente dalla

Commissione di Venezia e dalla Direzione della società dell'informazione del Consiglio d'Europa e l'azione di contrasto al crimine sulle Tecnologie digitali e le elezioni e invita la Commissione di Venezia a rimanere vigile sui nuovi fenomeni emergenti che possono influenzare il funzionamento dei sistemi elettorali e, in ultima analisi, la qualità del processo democratico, quali:

14.1. la transizione verso una società dell'informazione e il ruolo e l'influenza senza precedenti dei social media;

14.2. l'uso improprio dei mezzi di comunicazione tradizionali e dei social media per diffondere informazioni faziose e « fake news »;

14.3. la fluidità dei paesaggi politici nazionali, con la rapida comparsa di volti nuovi e attori nuovi (ad esempio, partiti e movimenti politici) a scapito di quelli « tradizionali »;

14.4. la crescente influenza degli apparati burocratici di partito che tendono ad avere la meglio sulla scelta degli elettori;

14.5. i potenziali margini di abuso della pubblicità politica.

15. Infine, l'Assemblea decide di continuare a seguire da vicino, in cooperazione con la Commissione di Venezia, le questioni elettorali, per quanto riguarda sia la definizione sia il rispetto delle norme internazionali pertinenti.

PAGINA BIANCA



\*180122128600\*