

ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 40, 2025

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2025/40/1>

Hanna Suchocka*

 <https://orcid.org/0000-0002-6218-1893>

KILKA REFLEKSJI NA TEMAT AKTUALNOŚCI STANDARDÓW WYBORÓW WYPRACOWANYCH PRZEZ KOMISJĘ WENECKĄ

Zdrowie demokracji bez względu na jej rodzaj i zakres, zależy od nędnego szczegółu technicznego: procedury wyborczej. Wszystko inne jest drugorzędne

José Ortega y Gasset – filozof hiszpański (1883–1955)

I. GENEZA

Odwołując się do powyższej maksymy, pragnę tych kilka refleksji poświęcić pewnym aspektom szeroko pojętej procedury wyborczej zawartej w raportach Komisji Weneckiej (KW)¹.

Kwestie prawa wyborczego stanowiły zawsze jeden z głównych obszarów zainteresowania KW. Biorąc pod uwagę doświadczenie Komisji w kwestiach związanych z prawem wyborczym w związku z przygotowywaniem opinii dla poszczególnych państw, uznano za celowe stworzenie specjalnego, całościowego dokumentu w sprawie wyborów. Komisja Wenecka nieczęsto decyduje się na opracowanie takiego zbiorczego dokumentu w postaci Guidelines. Czyni to wtedy, gdy w obliczu poszukiwania różnych rozwiązań

* Dr hab., prof. UAM, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, hansuc@amu.edu.pl

¹ W szerszym aspekcie, w odniesieniu do relacji: polskie prawo wyborcze a standardy Komisji Weneckiej, zajmował się tą problematyką Krzysztof Skotnicki [2023; 2025].

prawnych w poszczególnych państwach istnieje konieczność wskazania wspólnych wartości i wynikających z nich reguł osadzonych w prawnym dziedzictwie europejskim. Stąd też u podstaw wydania Guidelines leżał dokument zatytułowany „Europe’s Electoral Heritage (CDL (2002) 7 rev.)”.

Charakterystyczną cechą pracy Komisji jest dynamizm, dynamiczne podejście do zmieniających się zjawisk, w tym do tego, co określa się mianem dziedzictwa konstytucyjnego. Przecież i ono jest w jakimś sensie uzupełniane. Celem komisji jest doradzanie państwom i pomaganie im w konsolidowaniu ich systemów politycznych z europejskim dziedzictwem konstytucyjnym, które w efekcie także stają się częścią tego dziedzictwa.

Biorąc pod uwagę rolę KW w tym zakresie, Stały Komitet (*Standing Committee*) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (RE) przyjął w 2001 r. rezolucję (1264 (2001)), w której zwrócił się do Komisji Weneckiej, aby utworzyła specjalną grupę roboczą, składającą się z członków KW, przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego RE i innych organizacji posiadających doświadczenie w zakresie materii prawa wyborczego, dla przygotowania raportu o prawie wyborczym, ale także realizowania celu długoterminowego, tj. stałego analizowania sytuacji wyborczej w różnych państwach.

W konsekwencji tej rezolucji utworzona została Rada do Wyborów Demokratycznych (*Council of Electoral Matters*) jako ciało Komisji Weneckiej, istniejące stale i odbywające swoje posiedzenia cztery razy do roku w Wenecji w przeddzień spotkań plenarnych Komisji. Rada w ramach realizacji swojego mandatu przygotowała wytyczne (*guidelines*), które stanowiły odpowiedź na rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego. Zostały one zaakceptowane przez Komisję Wenecką na posiedzeniu plenarnym w październiku 2002 r. jako Kodeks Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych².

Wytyczne Rady, osadzone, jak już zaznaczyłam, na zasadach europejskiego dziedzictwa wyborczego, stanowią istotę Kodeksu Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych zatwierdzonego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 2003 r. Kodeks ten stanowi podstawę, swoiste narzędzie do oceny rozwiązań prawnych przyjmowanych w poszczególnych państwach w zakresie prawa wyborczego.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w początkach transformacji to właśnie sposób przeprowadzenia wyborów, zasady respektowane w wyborach były jednym z kluczowych elementów przesądzających o przyjęcia państwa

² Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002), CDL-AD(2002)023rev2-cor-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

do Rady Europy. Tak np. Polska, która w czerwcu 1989 r. przeprowadziła tylko częściowo wolne wybory do Sejmu, nie mogła zostać członkiem RE, mimo utworzenia pierwszego niekomunistycznego rządu w tym rejonie. Pierwsze uzyskały członkostwo Węgry, albowiem przeprowadziły w 1990 r. w pełni wolne wybory. Ta sytuacja w dużej mierze przesądziła o przedterminowym zakończeniu kadencji tzw. Sejmu okrągłostołowego i przeprowadzeniu w pełni wolnych wyborów 27 października 1991 r. W ich konsekwencji Polska 26 listopada 1991 r. stała się pełnoprawnym członkiem Rady Europy.

Odkrywanie elementów składających się na pojęcie wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego stało się swoistym mitem założycielskim w nowych demokracjach Europy Środkowej. W tym kontekście rola RE i KW była bardzo ważna, albowiem instytucje te pomagały państwom odkrywać to, co wyrastając ze wspólnej europejskiej tradycji prawnej, stawało się **europejskim standardem prawnym**, a więc wzorcem, nie przekreślając zarazem własnej tradycji demokratycznej państw tam, gdzie można się było do niej odwołać, bo nie była ona sprzeczna z europejską tradycją prawną. W sferze kategorii ogólnej tzw. standard europejski postrzegany jako wartość centralna stał się ważnym weryfikatorem w procesie dokonywania zmian w wewnętrznym systemie prawnym³.

W takim też kontekście Komitet Ministrów Rady Europy w 2004 r. wydał deklarację, poprzez którą zwrócił się do rządów, parlamentów i innych odpowiednich władz państw członkowskich RE, aby podczas przygotowywania odpowiednich unormowań legislacyjnych w zakresie wyborów brały pod uwagę Kodeks Dobrych Praktyk, oczywiście także uwzględniając odpowiednio własne narodowe tradycje demokratyczne.

II. ZASADY EUROPEJSKIEGO DZIEDZICTWA WYBORCZEGO

Zasady dotyczące wyborów stanowią szczególny aspekt europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego. Dziedzictwo to obejmuje dwa obszary:

A – twardy rdzeń, czyli konstytucyjne, można powiedzieć – klasyczne, zasady prawa wyborczego, takie jak wybory powszechne, równe, wolne, tajne, bezpośrednie;

B – warunki, w jakich prawdziwie demokratyczne wybory mogą być przeprowadzone. I ten aspekt współcześnie wywołuje różne dyskusje.

³ Szerzej zob. Suchocka 2022b: 229–239.

AD A. ZASADY OGÓLNE

Nie ulega wątpliwości, że co do istoty zasady ogólne zaliczane do twardego rdzenia nie wywołują we współczesnych warunkach kontrowersji. Mają one za sobą długą praktykę konstytucyjną. Stąd też przyjęcie jednolitego standardu w tym zakresie dla wszystkich państw nie wywołuje istotnych zastrzeżeń, choć oczywiście zawsze mogą się pojawić pytania dotyczące szczegółowych aspektów danego standardu.

Pytaniem zasadniczym jest niewątpliwie pytanie dotyczące tego, co stanowi podstawę dla wyinterpretowania standardu. Poszukiwanie standardu europejskiego było niezwykle ważnym odniesieniem dla państw przechodzących transformację. Ze względu na różnorodność dróg, jakie poszczególne państwa przechodziły w okresie przed rozpoczęciem transformacji, często pojawiało się pytanie o rozwiązania ustrojowe, do których należałoby się odnieść, konstruując nowy model ustrojowy. Konstytucyjny model historyczny, do którego można się było odnosić w konkretnym państwie, był niejednokrotnie dość ułomny. Z tego też względu można było zaobserwować, że w wielu kwestiach ustrojowych odniesienia do rozwiązań instytucjonalnych istniejących w ustabilizowanych zachodnich demokracjach były silniejsze aniżeli sięganie do własnych rozwiązań historycznych, oddzielonych konstytucjami tzw. ludowych demokracji, tym bardziej że były one wzmocnione istniejącą praktyką [Suchocka 2025: 42; Kędzia 2025: 53–56]. Jak wskazuje Ewa Łętowska: „Standard to pojęcie, które odnosi się do wzorca zachowania, który to wzorzec u swej podstawy tworzy prawo w sensie jego tekstu; ale standard to wzorzec wynikający też z tego, jak prawo jest stosowane. Czyli nie ma mowy o standardzie, jeżeli nie zna się praktyki. Może być na przykład prawo, które ma bardzo piękne potencjalne możliwości, ale na skutek powtarzalnej, źle ukształtowanej praktyki, standard ochrony przyznawanej przez to prawo jest znacznie niższy niż to, co w tym prawie tkwi” [Rzeźbienie państwa prawa 2012].

W tym kierunku także formułuje swoje wnioski Komisja Wenecka, zaznaczając, że nie można stosować *stricte* formalnej, zawężającej interpretacji źródła, z którego się standard wywodzi. Stąd też to, co nazywamy twardym rdzeniem europejskiego dziedzictwa wyborczego, składa się z zasad wynikających z dokumentów międzynarodowych, i to zarówno z dokumentów o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym, z orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka, ale i praktyki. Rozwiązaniem o charakterze uniwersalnym jest niewątpliwie art. 25 lit. b) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który wymienia zasady składające się na dziedzictwo wyborcze. Na poziomie regionalnym europejskim w tekście samej Konwencji Europejskiej nie wspomina się o prawie wyborczym, ale w protokole dodatkowym nr 1 z 1952 r.

w art. 3 wymienia się wprost zasadę okresowości przeprowadzania wolnych wyborów oraz zasadę tajności wyborów.

Standard zasady powszechności wyborów obejmujący czynne i bierne prawo wyborcze nie wywołuje co do swej istoty wątpliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o warunek korzystania z tego prawa, jakim jest wiek – powinien się on pokrywać z wiekiem pełnoletności. Wyższy wiek może być przewidziany dla prawa biernego, i to do określonych instytucji, np. do wyższej izby parlamentu.

Inaczej wygląda kwestia obywatelstwa jako warunku zasady powszechności. Wydaje się, że jest to jedno z wyzwania współczesnych. Prawo wyborcze należy do tych praw, których podmiotem z reguły jest obywatel, a nie każdy. Z reguły też podaje się warunek konieczny obywatelstwa dla skorzystania z tego prawa (tak np. art. 62 ust. 1 Konstytucji RP).

W świecie współczesnym coraz częściej jednak widoczna jest tendencja zgodna ze wskazaniami konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym⁴ do eliminowania warunku obywatelstwa w wyborach lokalnych. Często jest to uzależnione od warunków i długości rezydowania na danym terytorium⁵. I w tym zakresie trudno dostrzekać się wspólnego standardu. *Guidelines* Komisji nie precyzują długości tego okresu. W tym zakresie państwowi pozostawia się swobodę do tworzenia odpowiednich regulacji.

Istotne jest jednak nie tylko zadeklarowanie samej zasady powszechności, jej ujęcie prawne, ale też stworzenie gwarancji dla jej realizacji. Ważnym elementem, jak podkreśla Komisja, w procesie gwarantowania zasady powszechności wyborów jest rejestr wyborczy. Często niestety w praktyce okazuje się, że rejestry są nieaktualne, co prowadzi do konfliktów w trakcie samego aktu głosowania. Stąd też Komisja w swoich *Guidelines* wskazała elementy, które powinny być wzięte pod uwagę przy sporządzaniu rejestrów. Oczywiście mają one charakter generalny i mogą występować odmienności w poszczególnych państwach. Istotnych jest jednak kilka kluczowych warunków, które musi spełniać rejestr. Musi więc być stały, regularnie uzupełniany, podany do publicznej wiadomości. Ponadto powinna być przewidziana procedura administracyjna z odwołaniem do sądu albo bezpośrednia droga sądowa dotycząca wpisów do rejestrów.

Standard ogólny zasady równości jest, jak się wydaje, powszechnie akceptowany. W praktyce występują jednak określone ryzyka związane z realizacją tej zasady. Mamy do czynienia, najogólniej rzecz biorąc, z dwoma zjawiskami:

⁴ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, <https://rm.coe.int/168007bd26>

⁵ Szerzej zob. Skotnicki 2025: 206–210.

1) z tzw. aktywną geometrią wyborczą, czyli celowym stosowaniem takiej metody rozkładu miejsc, która powoduje nierówności w reprezentacji, np. dopasowanie granic okręgów wyborczych do ocen politycznych, a zwłaszcza szans partii rządzącej; 2) z tzw. pasywną geometrią wyborczą, wynikającą z długotrwałego zachowania niezmienionego terytorialnego rozkładu miejsc i okręgów wyborczych.

Zalecenia Komisji Weneckiej są jednoznaczne: aby uniknąć biernej geometrii wyborczej, zmiany w zakresie rozkładu miejsc i okręgów wyborczych powinny być dokonywane przynajmniej co dziesięć lat, najlepiej poza okresem wyborczym, ponieważ ograniczy to ryzyko manipulacji politycznej. Okręgi wyborcze powinny w zasadzie odpowiadać jednostkom administracyjnym i wtedy redystrybucja miejsc nie jest niezbędna.

AD B. WARUNKI REALIZACJI ZASAD PRAWA WYBORCZEGO

Podstawowe zasady europejskich systemów wyborczych mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy zagwarantowane są ogólne warunki ich realizacji w praktyce. Nie wystarczy, jak już wspomniano, aby prawo wyborcze (w wąskim znaczeniu tego słowa) zawierało przepisy, które są zgodne z europejskimi zasadami wyborczymi. Zagwarantowana być musi ponadto wiarygodność procesu wyborczego⁶.

Pierwszym, ogólnym warunkiem jest poszanowanie podstawowych praw człowieka, a w szczególności wolności słowa, zgromadzeń i zrzeszania się. Powinna być tutaj stosowana reguła, którą można nazwać wymogiem neutralności. Wymóg neutralności dotyczy w szczególności kampanii wyborczej i roli mediów publicznych. Należy zapewnić równość szans między partiami i kandydatami oraz zagwarantować bezstronność władz w tym zakresie, a zwłaszcza stosowanie jednolitych zasad wobec wszystkich partii i kandydatów. Oznacza to, że istnieją dwie możliwe interpretacje równości: albo „ściśła (rygorystyczna)” równość, albo „proporcjonalna” równość. „Ściśła” równość oznacza, że partie polityczne są traktowane równo bez względu na ich obecną siłę w parlamencie lub wśród wyborców. Dotyczy ona również wykorzystania obiektów publicznych do celów wyborczych. Równość „proporcjonalna” oznacza, że traktowanie partii politycznych jest proporcjonalne do liczby głosów. Równość szans (ściśła i/lub proporcjonalna) dotyczy w szczególności czasu antenowego radia i telewizji, ale także funduszy publicznych. Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych warunków prowadzenia kampanii wyborczej jest, według Komisji Weneckiej, zagwarantowanie równości szans w zakresie korzystania z czasu antenowego radia i telewizji.

⁶ Szerzej zob. Garlicki 2020.

Kolejnym warunkiem rzetelności procesu wyborczego jest **stabilność prawa wyborczego** [Garlicki 2016: 54–56; Rakowska-Trela 2018: 21–23]. Jest ona kluczowym elementem wiarygodności procesów wyborczych. Przestrzeganie zasady stabilności dotyczy w szczególności takich zasad, jak:

- zasady dotyczące przeliczania głosów na mandaty;
- zasady dotyczące składu komisji wyborczych lub innych organów, które organizują głosowanie;
- wyznaczanie granic okręgów wyborczych i zasady podziału mandatów między okręgami wyborczymi⁷.

Zasada stabilności prawa wyborczego jest gwarancją pewności prawnej: zmiany podstawowych zasad gry powinny nastąpić w stosunkowo długim okresie przed wyborami (co najmniej rok), nie powinny być zmieniane w trakcie gry. Każda reforma ordynacji wyborczej, która ma być zastosowana podczas wyborów, powinna nastąpić na tyle wcześnie, aby mogła być rzeczywiście zastosowana w trakcie wyborów [Skotnicki 2023]. Podczas gdy w wielu krajach ramy wyborcze są stabilne, a niezbędne zmiany są przyjmowane z dużym wyprzedzeniem przed kolejnymi wyborami, w niektórych państwach, jak podkreśla się w raporcie eksperckim Komisji Weneckiej, często dochodzi do istotnych zmian w przepisach wyborczych, które są wprowadzane w ostatniej chwili. W wielu krajach ważne reformy wyborcze zostały przyjęte zaledwie kilka miesięcy przed wyborami, w pośpiechu i bez udziału wszystkich zainteresowanych stron, nie zapewniając możliwości przeprowadzenia merytorycznej debaty publicznej i konsultacji z zainteresowanymi podmiotami⁸.

Równocześnie jednak, na co wskazuje Komisja Wenecka, można dopuszczać pewne wyjątki od *stricte* pojmowanej zasady stabilności prawa wyborczego, np. nie można powoływać się na tę zasadę w celu utrzymania sytuacji sprzecznej ze standardami europejskiego dziedzictwa wyborczego lub w celu uniemożliwienia realizacji zaleceń organizacji międzynarodowych. Mimo takiego stanowiska Komisji w Raporcie eksperckim podkreśla się, że nawet jeśli zmiany w przepisach wyborczych są zgodne z zaleceniami międzynarodowymi, to krótki termin ich wprowadzenia ogranicza czas potrzebny na przygotowania wyborcze, w tym szkolenia i edukację wyborców, oraz utrudnia prawidłowe i jednolite stosowanie tych przepisów. Wyborcy i kandydaci w wyborach mogą również mieć trudności z dostosowaniem się do zmian

⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, § 63–65.

⁸ Report on electoral law and electoral administration in Europe – Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues – Taken note of by the Council of Democratic Elections at its 69th online meeting (7 October 2020) and the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October 2020), CDL-AD(2020)023-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)023-e)

wprowadzonych w ostatniej chwili. Ponadto późne zmiany w przepisach wyborczych mogą mieć negatywny wpływ na rzetelny i pluralistyczny proces legislacyjny. Mogą one nawet być postrzegane jako stronnictwo polityczne, co podważa zaufanie do wyborów⁹.

Są jednak takie sytuacje nadzwyczajne, które wymuszają odstępstwo od bezwzględnego przestrzegania zasady stabilności. Taka sytuacja np. miała miejsce w Polsce w 1989 r. po odrzuceniu listy krajowej w wyborach do Sejmu z czerwca 1989 r. Konieczna była wówczas zmiana prawa wyborczego pomiędzy I a II turą wyborczą, aby uzupełnić skład Sejmu do konstytucyjnej liczby posłów.

CZĘSTOTLIWOŚĆ WYBORÓW

Wspomniany już protokół dodatkowy nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, podobnie zresztą jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, stanowi, że wybory muszą być przeprowadzane okresowo. Dokumenty te, zawierając zasadę okresowości wyborów, nie precyzują konkretnego okresu ich przeprowadzenia. To ukształtowało się w wyniku praktyk przyjętych w poszczególnych państwach. Wybory powszechne odbywają się zazwyczaj w odstępach cztero- lub pięcioletnich, natomiast w przypadku wyborów prezydenckich możliwe są dłuższe okresy, przy czym maksymalny okres ich trwania powinien wynosić siedem lat. Zasadę okresowości wyborów niewątpliwie należy uznać za standard wyborczy w państwie demokratycznym. Są jednak sytuacje, w których zasada ta nie jest bezwzględnie przestrzegana. Standard okresowości przeprowadzania wyborów musi zatem także te szczególne sytuacje uwzględniać. Do nich należą zwłaszcza stany nadzwyczajne. W sposób szczególny ujawniło się to w okresie pandemii COVID-19. Komisja Wenecka została poproszona o przygotowanie specjalnych raportów w tym obszarze.

Kiedy Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła 11 marca 2020 r., że wybuch epidemii COVID-19 osiągnął poziom globalnej pandemii, państwa stanęły przed trudnym zadaniem znalezienia równowagi między podstawowymi wolnościami i zasadami demokratycznego podejmowania decyzji, z jednej strony, a zapobieganiem zagrożeniom dla zdrowia, nakładanymi obowiązkami wynikającymi z całościowej polityki zdrowotnej zmierzającej do skutecznego zakończenia tego kryzysu, z drugiej strony.

⁹ Ibidem.

Jednym z istotnych problemów i wyzwań stojących przed państwami było rozwiązanie problemu przeprowadzenia wyborów w tym okresie. Był to czas, kiedy w wielu państwach planowano wybory. Wybrano różne drogi rozwiązania tego problemu. W Europie część krajów zdecydowała się ogłosić stan nadzwyczajny, część wybrała inną drogę do walki z tym kryzysem zdrowotnym. Wszystkie działania podejmowane przez państwa, czy to poprzez formalne ogłoszenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, czy też podjęcie innych działań, rzutowały jednak na sposób zmierzania się z wyborami.

Komisja Wenecka w swym raporcie¹⁰ wskazała na istotne rozróżnienie, biorąc pod uwagę kryteria prawne wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. I tak rozróżniła:

a) stan nadzwyczajny *de iure*, wyraźnie osadzony na podstawie konstytucyjnej, gdzie wskazane są warunki wprowadzenia oraz środki, jakie mogą być stosowane. W tym wypadku jest też zdecydowane odniesienie do międzynarodowych aktów praw człowieka;

b) stan nadzwyczajny *de facto*. W takiej sytuacji władze wykonawcze działają w sytuacji nadzwyczajnej na podstawie przepisów ustawowych, nie odwołując się do stanu nadzwyczajnego (nawet jeśli jest on instytucją konstytucyjną). Władze wprowadzają środki nadzwyczajne, nie ogłaszając oficjalnie stanu nadzwyczajnego.

Przeprowadzenie wyborów w sytuacjach nadzwyczajnych, niezależnie od tego, czy *de iure* czy *de facto*, może być problematyczne z punktu widzenia wolnych wyborów, w szczególności swobody wyborców w zakresie kształtowania opinii, a także w odniesieniu do przestrzegania praw człowieka w trakcie procesu wyborczego – zwłaszcza podczas kampanii wyborczej. Poszanowanie wyborów powszechnych może być również wątpliwe w przypadku, gdy wyborcy nie mogą głosować ze względów bezpieczeństwa wobec zagrożenia zdrowia.

Z kolei niezorganizowanie wyborów może być problematyczne z punktu widzenia zasady okresowości przeprowadzania wyborów. W nadzwyczajnych okolicznościach, takich jak wybuch epidemii COVID-19, istnieją podstawy do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie. Taką powszechną regułą jest przesunięcie wyborów w czasie, a więc pewne odstępstwo od zasady okresowości wyborów. W swoich Refleksjach w 2020 r. Komisja Wenecka wyraźnie stwierdza, że: „przeprowadzenie wyborów w czasie działań nadzwyczajnych lub pandemii prowadzi w większości przypadków do niższej frekwencji, a tym

¹⁰ Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections, CDL-AD(2020)014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e); Suchocka 2022a: 109–124.

samym mniejszej legitymacji wyborczej, w szczególności ze względu na to, że najbardziej narażone grupy ryzykują, że nie wezmą udziału w wyborach, a tym samym podział mandatów może różnić się od preferencji społeczeństwa”¹¹. W tym kontekście niezwykle wyzowaniem jest wyważenie terminu ograniczenia okresowości wyborów.

Rodzi się tu zasadnicze pytanie: Czy w takich nadzwyczajnych sytuacjach może dochodzić do zmian w prawie wyborczym? Z reguły państwa respektują zasadę przyjmującą ograniczenia dotyczące zmian w prawie wyborczym w czasie sytuacji nadzwyczajnych. Co jednak, jeśli formalnie nie został on ogłoszony?

W UE w trakcie epidemii COVID-19 ustawodawstwo wyborcze zostało zmienione w Polsce i we Francji, podczas gdy inne kraje, np. Hiszpania, nie wprowadziły żadnych zmian w swoich ramach prawnych. Według Komisji Weneckiej szczegółowe przepisy dotyczące odroczenia wyborów w stanach nadzwyczajnych nie powinny być przyjmowane przez władzę wykonawczą ani zwykłą większość w parlamencie już w trakcie trwania takiego stanu, lecz określone w konstytucji lub ustawie organicznej znacznie wcześniej.

Sytuacja stanów nadzwyczajnych nie powinna być wykorzystywana jako okazja do **nieuzasadnionego** przedłużania okresu działalności (mandatu) parlamentu. Niestety taka sytuacja zawsze otwiera drogę do manipulacji politycznych prawem wyborczym. Niezwykle charakterystycznym przykładem była w czasie pandemii COVID-19 sytuacja, jaka miała miejsce w Kirgistanie w 2021 r. Komisja Wenecka przyjęła dwie opinie w tym zakresie¹². Kadencja Parlamentu wybranego w 2015 r. zakończyła się w październiku 2020 r. Nowe wybory odbyły się 4 października tego roku. Jednakże w wyniku niepokojów społecznych Centralna Komisja ds. Wyborów i Referendów Republiki Kirgiskiej (CKW) 6 października 2020 r. unieważniła wyniki tych wyborów. W dniu 21 października 2020 r., zgodnie z artykułami 38 i 63 Ustawy Konstytucyjnej Republiki Kirgiskiej „O wyborach Prezydenta Republiki Kirgiskiej i deputowanych do Jogorku Kenesz Republiki Kirgiskiej”, CKW podjęła decyzję

¹¹ Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (Online, 8–9 October 2020), CDL-AD(2020)018-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e); Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections.

¹² Kyrgyzstan – Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19–20 March 2021), CDL-AD(2021)007-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)007-e); Kyrgyzstan – Urgent Amicus Curiae Brief relating to the postponement of elections motivated by constitutional reform, CDL-AD(2020)040, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)040](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)040)

o rozpisaniu ponownych wyborów i wyznaczyła ich datę na 20 grudnia 2020 r. Natomiast 22 października 2020 r. parlament przyjął ustawę konstytucyjną „O zawieszeniu niektórych przepisów ustawy konstytucyjnej Republiki Kirgiskiej „O wyborach Prezydenta Republiki Kirgiskiej i deputowanych Jogorku Kenesz Republiki Kirgiskiej”. W świetle nowej ustawy „ponowne wybory lub nowe wybory deputowanych Jogorku Kenesz zostaną ogłoszone nie później niż 1 czerwca 2021 r.”.

Komisja Wenecka była bardzo krytyczna co do tego rozwiązania, i to z kilku powodów. Wszystkie one jednak miały wyraźne cechy manipulacji politycznej. Przede wszystkim zastrzeżenia wywoływała sama procedura legislacyjna. Ustawa o wyborach przyjęta przez parlament kirgiski, zarówno ze względu na swoją nieodookreśloną treść, jak i niezwykle szybką procedurę legislacyjną, naruszała wszelkie zasady poprawnej legislacji w ramach demokratycznego państwa prawnego. Mogła zatem wywoływać poczucie uzasadnionej niepewności co do przebiegu głosowania, a w związku z tym naruszała zasadę stabilności prawa wyborczego.

Odroczenie wyborów parlamentarnych poza termin wyznaczony przez konstytucyjny czas trwania mandatu ustępującego parlamentu, a więc *prorogatio* jego władzy, wywoływało też inny problem. Powinno być poparte specjalnymi uzasadnieniami i nadzwyczajnymi okolicznościami. Twórcy zmian wskazywali właśnie na taką szczególną sytuację, ale uzasadnienie nie było przekonujące. Było ono podyktowane wyraźnym celem politycznym rządzącej większości.

Komisja Wenecka uznała, że ustawa konstytucyjna przyjęta przez parlament kirgiski 22 października nie była w pełni zgodna z zasadami demokracji, chociaż nie narusza w sposób bezpośredni przepisów konstytucyjnych, bo konstytucja dopuszczała pewne przedłużenie mandatu – i takie rozwiązanie pierwotnie przyjęto (datę 20 grudnia). Jednakże odroczenie wyborów nowego parlamentu do czerwca 2021 r. dawało urzędującemu parlamentowi od 6 do 8 miesięcy więcej czasu, co jest długim okresem, znacznie dłuższym niż zwyczajowe kilka tygodni niezbędnych do przeprowadzenia czynności wyborczych. A to już budzi uzasadnione wątpliwości i krytykę.

Ponadto w okresie *prorogatio* parlament dysponuje ograniczonymi uprawnieniami. Może wykonywać tylko niektóre zwykłe funkcje, natomiast nie może podejmować nadzwyczajnych działań, w tym reform konstytucyjnych. W tym przypadku, co już jest konsekwencją manipulowania datą wyborczą, parlament zawiesił zasady prawa konstytucyjnego i zmienił reguły gry demokratycznej poprzez manipulację prawem wyborczym. Reforma konstytucyjna powinna być podjęta po przeprowadzeniu w pełni wolnych, nowych wyborów, tak aby stanowiła ona odzwierciedlenie woli narodu wyrażonej w wyborach, a nie odwrotnie. W tym zakresie zatem zostały naruszone wszystkie standardy wyborcze.

Kolejnym problemem związanym z wyborami, którymi zajmowała się Komisja Wenecka, są wyzwania związane z procedurą głosowania.

Procedury głosowania odgrywają istotną rolę w całym procesie wyborczym, ponieważ to właśnie podczas aktu głosowania najczęściej dochodzi do manipulacji wyborczych. Z tym wiąże się ważny problem, jakim są wybory na odległość, ale przede wszystkim elektroniczne głosowanie e-voting. Istotnym wyzwaniem we współczesnych warunkach jest stosowanie technologii digitalnych w procesie wyborczym, a zwłaszcza zagwarantowanie zasad wyborczych w systemie e-votingu¹³. Wykorzystanie elektronicznych technologii wyborczych może umożliwić pojedynczemu podmiotowi (w tym obcemu mocarstwu) całkowitą kontrolę nad wynikami wyborów w przypadku braku trwałego, pewnego, zweryfikowanego przez wyborców śladu papierowego, który jest używany do sprawdzenia elektronicznych wyników przez rygorystyczny audyt.

Rodzą się zatem ważne pytania: Czy instytucja elektronicznego głosowania respektuje zasady stanowiące europejskie dziedzictwo wyborcze? Czy może stać się standardem europejskim? To pytania stawiane obecnie często. Można się jednak zgodzić, że e-voting w przyszłości może stać się standardem demokratycznego systemu głosowania, lecz nie jako wyłączna, ale alternatywna metoda głosowania wobec tradycyjnej techniki oddawania głosu w wyborach. Wydaje się, że w warunkach współczesnych nie możemy mówić o elektronicznej metodzie głosowania jako jedynej formie oddawania głosu i jedynym standardzie w demokratycznym kraju. Wyborca musi mieć wybór i możliwość skorzystania z innych metod głosowania, co podkreślano w opiniach KW. Za standard wyborczy należy więc uznać współistnienie dwóch metod głosowania.

ORGANIZACJA WYBORÓW

Rozważając przebieg procesów wyborczych w różnych państwach, Komisja zwraca uwagę, że ważnym czynnikiem wszelkich analiz ewentualnej manipulacji wyborczej jest wiedza o przeciwnikach *fair election* i ich możliwościach. Przeciwnik może być w różny sposób identyfikowany: może nim być paradoksalnie partia rządząca, która dąży do utrzymania się przy władzy, może to być nawet przewodniczący komisji wyborczej w lokalu wyborczym, który chciałby zmienić wynik, lub może to być obce państwo, które dąży do zakłócenia funkcjonowania rządu bądź do zainstalowania rządu przyjaznego sobie.

¹³ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning digital technologies in the electoral process, CDL-PI(2018)011, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2018\)011-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2018)011-e); Skotnicki 2018.

Tylko przejrzystość, bezstronność i niezależność od manipulacji o podłożu politycznym zapewni właściwe zarządzanie procesem wyborczym, od okresu przedwyborczego do końca przetwarzania wyników. W państwach, w których władze administracyjne mają długoletnią tradycję niezależności od władz politycznych, służba cywilna stosuje prawo wyborcze bez poddawania się naciskom politycznym. Jest zatem zarówno normalne, jak i dopuszczalne, aby wybory były organizowane przez władze administracyjne i nadzorowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Jednakże w państwach z krótszym doświadczeniem w organizowaniu pluralistycznych wyborów, z dużą tradycją autorytarności, istnieje zbyt wielkie ryzyko, że rząd będzie zmuszał władze administracyjne do określonych działań. Dotyczy to zarówno władz centralnych, jak i lokalnych – nawet jeśli są one kontrolowane przez opozycję. Dlatego też należy ustanowić niezależne, bezstronne komisje wyborcze od szczebla krajowego do poziomu punktów wyborczych, aby zapewnić prawidłowe przeprowadzenie wyborów, lub przynajmniej usunąć poważne podejrzenia o nieprawidłowości.

Według raportów Prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie obserwacji wyborów w kilku państwach członkowskich odnotowane niedociągnięcia dotyczące komisji wyborczych to: brak przejrzystości w działalności centralnej komisji wyborczej; różnice w interpretacji procedury liczenia głosów; politycznie spolaryzowana administracja wyborcza; kontrowersje w powoływaniu członków centralnej komisji wyborczej; członkowie komisji nominowani przez instytucję państwową; dominująca pozycja partii rządzącej w administracji wyborczej.

W przypadku gdy organ sądowy jest odpowiedzialny za administrowanie wyborami, jego niezależność musi być zapewniona poprzez przejrzyste procedury. Osoby mianowane na stanowiska sędziowskie nie powinny podlegać zwierzchnictwu osób kandydujących na urząd.

Wydaje się, że ostatnie wybory prezydenckie w Polsce z czerwca 2025 r. są najlepszym odzwierciedleniem wszystkich tych dylematów.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Opracowywane przez Komisję Wenecką zasady dotyczące wyborów są próbą poszukiwania optymalnych rozwiązań, wspólnego standardu zapewniającego jak najlepsze odzwierciedlenie preferencji społecznych w demokratycznych społeczeństwach i wolne wyrażenie woli, a także wykorzystanie wszystkich oddanych głosów.

Możemy się jednak zgodzić, że niezależnie od wysiłków różnych gremiów prawniczych, kluczową rolę w poszukiwaniu takich optymalnych rozwiązań,

poza ogólnymi zasadami, odgrywali nie prawnicy, ale matematycy. Niektórzy byli i matematykami, i prawnikami, jak Victor d'Hondt czy Henry Drooop, matematykiem był André Sainte-Laguë, a matematykiem i fizykiem Eduard Hagenbach-Bischoff. Przecież wybory to liczenie, to poszukiwanie takiego matematycznego sposobu, który potrafiłby w jak najbardziej ekonomiczny sposób zagospodarować wszystkie oddane głosy. I dlatego tak różne metody albo łączenie metod liczenia stosuje się w poszczególnych państwach. To właśnie prace matematyczne dotyczące teorii głosowania pozwalają wytyczyć granice tego, co możliwe przy projektowaniu systemów wyborczych [*Każdy głos się liczy* 2014: 392]

Ostatecznie jednak, uwzględniając te różne teorie matematyczne, decyzje w sprawie kształtu ordynacji wyborczej podejmują politycy i to dla nich Komisja Wenecka przygotowała omawiane wskazówki. Matematycy ich nie potrzebują. Natomiast dobrze by było, aby politycy, biorąc pod uwagę *Guidelines* Komisji Weneckiej, lepiej rozumieli skutki swoich działań, także te wynikające z matematyki (metody liczenia, podział okręgów itd.). Wytyczne Komisji tworzą ramę, która musi być wypełniona treścią w konkretnym państwie. „Rozumowania ściśle oparte na matematyce pozwalają wytłumaczyć wiele obserwowanych efektów dotyczących wyborów i głosowania, których nie da się wyjaśnić wyłącznie na podstawie przepisów prawnych” [*Każdy głos się liczy* 2014: 392].

BIBLIOGRAFIA

- Garlicki Lech. 2016. *Stabilność prawa wyborczego. W 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2. Red. Wojciech Hermeliński, Beata Tokaj. Warszawa: Państwowa Komisja Wyborcza.
- Garlicki Lech. 2020. „Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)”. *Przegląd Konstytucyjny* 4: 142–185.
- Kędzia Zdzisław. 2025. *Remarks on the Notion of a Legal Standard: Its Advantages and Risks. W Elements and Dynamics of the European Legal Standards*. Red. Hanna Suchocka. Gdańsk: Gdańsk University Press.
- Rakowska-Trela Anna. 2018. „Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym”. *Studia Wyborcze* 25: 17–30.
- Rzązewski Kazimierz, Słomczyński Wojciech, Życzkowski Karol. 2014. *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem. 2012. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skotnicki Krzysztof. 2018. „Instytucja i-votingu w wybranych krajach”. *Zeszyty Prawnicze BAS* 1(57): 71–85.

- Skotnicki Krzysztof. 2023. „Problem szczególnej *vacatio legis* ustaw zmieniających prawo wyborcze”. *Państwo i Prawo* 12: 32–46.
- Skotnicki Krzysztof. 2025. *Polish Electoral Law and Democratic Election Standards Proposed by the Venice Commission: Selected Issues*. W *Elements and Dynamics of the European Legal Standards*. Red. Hanna Suchocka. Gdańsk: Gdańsk University Press.
- Suchocka Hanna. 2022a. *Wyzwania prawne związane z pandemią i stanami nadzwyczajnymi. W Fenomen paidei w czasach zarazy*. Red. Ewa Baum, Szczepan Cofta, Anna Grzegorzcyk. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Suchocka Hanna. 2022b. *Zmieniająca się funkcja idei tożsamości konstytucyjnej*. W *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga Jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*. Red. Artur Kozłowski. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Suchocka Hanna. 2025. *Why Legal Standards*. W *Elements and Dynamics of the European Legal Standards*. Red. Hanna Suchocka. Gdańsk: Gdańsk University Press.

DOKUMENTY

- Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), CDL-AD(2002)023rev2-cor-e. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)
- Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning digital technologies in the electoral process, CDL-PI(2018)011. [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2018\)011-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2018)011-e)
- Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. <https://rm.coe.int/t/168007bd26>
- Europe's Electoral Heritage (CDL (2002) 7 rev.). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2002\)007rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2002)007rev-e)
- Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (Online, 8–9 October 2020), CDL-AD(2020)-018-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e)
- Kyrgyzstan – Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19–20 March 2021), CDL-AD(2021)007-e. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)007-e)
- Kyrgyzstan – Urgent Amicus Curiae Brief relating to the postponement of elections motivated by constitutional reform, CDL-AD(2020)040. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)040](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)040)
- Report on electoral law and electoral administration in Europe – Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues – Taken note of by the Council of Democratic Elections at its 69th online meeting (7 October 2020) and the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October 2020), CDL-AD(2020)023-e. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)023-e)
- Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections, CDL-AD(2020)014. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e)

Streszczenie

Demokracja, obok praw człowieka i rządów prawa, jest jednym z trzech filarów europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego. Demokracja jest niewyobrażalna bez wyborów przeprowadzonych zgodnie z pewnymi zasadami, które nadają im demokratyczny status. Zasady te stanowią szczególnie aspekt europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego, które można nazwać „europejskim dziedzictwem wyborczym”. Dziedzictwo to obejmuje dwa aspekty: 1) twardy rdzeń, czyli konstytucyjne zasady prawa wyborczego, takie jak wybory powszechne, równe, wolne, tajne i bezpośrednie, 2) podstawowe warunki demokratycznego państwa prawa, takie jak prawa podstawowe, stabilność prawa wyborczego i skuteczne gwarancje proceduralne. Wedle standardów Komisji Weneckiej zawartych w jej *Guidelines* przestrzeganie podstawowych zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego jest niezbędne w każdej demokracji. Nie wystarczy jednak, aby prawo wyborcze (w wąskim znaczeniu tego słowa) zawierało przepisy, które są zgodne z europejskimi zasadami wyborczymi – te ostatnie muszą być umieszczone w ich kontekście, a wiarygodność procesu wyborczego musi być zagwarantowana. Konieczne są zatem przede wszystkim dwa warunki: 1) musi być zapewniona stabilność zasad, aby wykluczać wszelkie podejrzenia o manipulację, 2) ramy proceduralne muszą umożliwiać skuteczne wdrożenie ustanowionych zasad.

Procedury głosowania odgrywają istotną rolę w całym procesie wyborczym, ponieważ to właśnie podczas aktu głosowania najczęściej dochodzi do manipulacji wyborczych. Tylko przejrzystość, bezstronność i niezależność od manipulacji o podłożu politycznym zapewni właściwe zarządzanie procesem wyborczym, od okresu przedwyborczego do końca przetwarzania wyników.

Wypracowane przez Komisję elementy *Guidelines* są próbą poszukiwania optymalnych rozwiązań, wspólnego standardu zapewniającego jak najlepsze odzwierciedlenie preferencji społecznych w demokratycznych społeczeństwach i wolne wyrażenie woli, a także wykorzystanie wszystkich oddanych głosów. Ważne jest przy tym, aby politycy, biorąc pod uwagę wskazówki Komisji Weneckiej, lepiej rozumieli skutki swoich działań, także te wynikające z matematyki (metody liczenia, podział okręgów itd.). *Guidelines* wypracowane przez Komisję tworzą ramę, która musi być wypełniona treścią w konkretnym państwie.

Słowa kluczowe: Komisja Wenecka, zasady prawa wyborczego, procedury wyborcze, stabilność prawa wyborczego, okresowość wyborów, standardy wyborów

A FEW REFLECTIONS ON THE ACTUALITY OF THE ELECTION STANDARDS DEVELOPED BY THE VENICE COMMISSION (summary)

Democracy, alongside human rights and the rule of law, is one of the three pillars of Europe's constitutional heritage. Democracy is not imaginable without elections conducted in accordance with certain principles that give them their democratic status. These principles constitute a specific aspect of Europe's constitutional heritage, which can be referred to as the "European electoral heritage." This heritage has two aspects: 1) a hard core of constitutional principles of electoral law, such as universal, equal, free, secret, and direct elections; 2) the fundamental conditions of a democratic state governed by the rule of law, such as fundamental rights, the stability of electoral law, and effective procedural safeguards. According to the Venice Commission's standards set out in its *Guidelines*, compliance with the fundamental principles of European electoral heritage is essential in any democracy. However, it is not enough for electoral law (in the narrow

sense of the term) to contain provisions that are consistent with European electoral principles: the latter must be placed in their context, and the credibility of the electoral process must be guaranteed. Two conditions are therefore essential: 1) the stability of the rules must be ensured to rule out any suspicion of manipulation, 2) the procedural framework must allow for the effective implementation of the established rules.

Voting procedures play a crucial role in the entire electoral process, as it is during the act of voting that electoral manipulation most often occurs. As the Commission writes, "it is during voting that election fraud is most likely to occur." Only transparency, impartiality, and independence from politically motivated manipulation will ensure the proper management of the electoral process, from the pre-election period to the end of the results processing.

The elements of the *Guidelines* developed by the Commission are an attempt to find the most optimal solutions, a common standard that best reflects social preferences in democratic societies and the free expression of will, as well as the use of all votes cast. However, it is important that politicians, taking into account the Venice Commission's *Guidelines*, better understand the implications of their choices, including those resulting from mathematics (counting methods, division of constituencies, etc.). The *Guidelines* developed by the Commission create a framework that must be filled with content in a specific country.

Keywords: Venice Commission, electoral law principles, electoral procedures, electoral law stability, election periodicity, election standards