



Strasbourg, 10 martie 2026

CDL-AD(2026)009

(Traducere neautorizată)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

MEMORANDUM AL SECRETARIATULUI

COMENTARII

LA

RECOMANDAREA APCE 2301(2026) PRIVIND
„ALEGERILE ÎN PERIOADE DE CRIZĂ”

în vederea pregătirii răspunsului Comitetului de Miniștri

Aprobat de Comisia de la Veneția în
cadrul celei de-a 146-a sesiuni plenare
(Veneția, 6-7 martie 2026)

1. La 27 ianuarie 2026, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a adoptat Recomandarea 2301(2026) privind „Alegerile în perioade de criză”.¹ În această recomandare, APCE subliniază că crizele recente, cum ar fi pandemiile, dezastrelor naturale, atacurile teroriste, conflictele armate și amenințările hibride, au riscat să perturbe grav procesele electorale și au pus la îndoială garanțiile instituționale. Astfel de crize pun în pericol organizarea practică a alegerilor și pot avea un impact grav asupra drepturilor și libertăților fundamentale esențiale pentru participarea democratică. APCE își exprimă profunda îngrijorare cu privire la faptul că organizarea alegerilor în condiții de normalitate este din ce în ce mai rară.

2. Bazându-se pe Conferința parlamentară de la Berna din 2023 cu genericul „Alegeri în vremuri de criză: provocări și oportunități”, cu participarea președintelui și a membrilor Comisiei de la Veneția, și reflectând eforturile Consiliului Europei în vederea unui Nou Pact Democratic pentru Europa, APCE subliniază că protejarea integrității electorale trebuie să fie în centrul eforturilor de apărare și revitalizare a democrației în Europa. Prin urmare, solicită Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei:

- să consolideze coerența și vizibilitatea activității Consiliului Europei privind reziliența electorală, inclusiv prin dezvoltarea unui set de standarde pentru pregătirea alegerilor în situații de criză și prin consolidarea ciclului electoral al Organizației ca instrument cuprinzător, care acoperă toate fazele procesului electoral;
- să sporească sprijinul acordat statelor membre în revizuirea cadrului lor juridic și instituțional pentru a oferi mecanisme clare, proporționale și transparente pentru organizarea sau amânarea alegerilor în caz de urgență, în conformitate cu standardele europene și internaționale;
- să promoveze o cooperare consolidată între părțile interesate pentru a consolida la nivelul întregii societăți reziliența la dezinformare, atacuri cibernetice și interferențe străine, în special în perioadele electorale;
- să promoveze schimburi regulate între comisiile electorale centrale ale statelor membre și partenerii internaționali cu privire la amenințările la adresa proceselor electorale și la măsurile de consolidare a integrității și rezilienței acestora, bazându-se pe și consolidând forumuri precum Conferința Europeană a Organelor de Management Electoral;
- să continue să acorde sprijin, inclusiv prin asistență tehnică și programe de cooperare, statelor membre afectate de conflicte sau situații de urgență prelungite, acordând o atenție deosebită Ucrainei, pentru desfășurarea unor alegeri sigure, incluzive și credibile, în conformitate cu standardele europene și internaționale, de îndată ce condițiile vor permite acest lucru.

3. După cum s-a subliniat și în raportul care însoțește recomandarea APCE,² Comisia de la Veneția a abordat problema organizării alegerilor în perioade de criză³ atât în raportul său din 2020 privind stările de urgență, cât și în raportul său intermediar, adoptat la scurt timp după

¹APCE, [Recomandarea 2301\(2026\)](#), *Alegeri în vremuri de criză*.

²PACE, [Doc. 16297](#), *Alegeri în perioade de criză*, Raportul Comisiei pentru afaceri politice și democrație (28 noiembrie 2025).

³După cum se indică în raportul menționat anterior care însoțește recomandarea PACE, „în termeni juridici și politici, o «criză» denotă adesea o stare de urgență”. Starea de urgență a fost la rândul ei definită de Comisia de la Veneția ca fiind „o situație – temporară – în care executivului i se acordă puteri excepționale și se aplică reguli excepționale ca răspuns la și în vederea depășirii unei situații extraordinare care reprezintă o amenințare fundamentală pentru o țară” (Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)014](#), Respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept în timpul stării de urgență: reflecții, paragraful 5).

aceea și legat de pandemia de COVID-19 privind măsurile luate în statele membre ale UE în urma crizei COVID-19.⁴

4. În rapoartele menționate anterior, Comisia de la Veneția reamintește că instrumentele internaționale prevăd dreptul fundamental de a participa periodic la alegerile legislative, cu derogări permise „în timp de război sau de altă urgență publică care amenință viața națiunii”.⁵ În afară de război sau alte conflicte armate în curs, acestea pot include atacuri teroriste de mare amploare, dezastre naturale sau epidemii. În astfel de circumstanțe, alegerile pot fie să aibă loc în condiții restrictive, fie să fie amânate. Astăzi, „alegerile în perioade de criză” pot include, de asemenea, provocări complexe, cum ar fi interferența străină persistentă, amenințările hibride, campaniile de dezinformare și atacurile cibernetice, chiar și în absența unei stări de urgență declarate oficial.

5. Atunci când o situație de criză duce la declararea stării de urgență, autoritățile se confruntă cu decizia fie de a continua organizarea alegerilor, fie de a amâna alegerile până la încetarea stării de urgență. Ambele scenarii prezintă riscuri inerente care ar putea submina cele cinci principii principale care stau la baza patrimoniului electoral al Europei: votul universal, egal, liber, secret și direct. Comisia de la Veneția reiterează faptul că o decizie de amânare a alegerilor, care, de fapt, implică o restricționare a dreptului de a participa la alegeri, trebuie să fie prevăzută de lege,⁶ să fie necesară în circumstanțele concrete și să fie proporțională.⁷

6. Faptul că o decizie de amânare a alegerilor reprezintă un răspuns proporțional la o criză dintr-o țară depinde în mare măsură de natura acesteia și de circumstanțele specifice (fie că este vorba de un război sau un alt conflict armat, o epidemie sau o pandemie, un dezastru natural etc.). Așa cum a subliniat anterior Comisia de la Veneția, o discuție pluralistă și democratică ar fi mai fezabilă în cazul unor dezastre naturale sau al unei pandemii.⁸ În alte situații de „criză”, cum ar fi interferențele străine persistente, amenințările hibride, campaniile de dezinformare și/sau atacurile cibernetice, va fi și mai puțin probabil ca alegerile să fie amânate. Acest lucru subliniază importanța consolidării rezilienței electorale, inclusiv prin prevederea în avans în legislație a posibilității de adaptare a procedurilor electorale, după caz, pentru a aborda amenințările la adresa integrității alegerilor, în conformitate cu standardele europene și internaționale.

7. În acest context, Comisia de la Veneția exprimă următoarele opinii cu privire la propunerile formulate de APCE în recomandarea sa:

- a) Comisia de la Veneția susține propunerea APCE de a consolida coerența și vizibilitatea activității Consiliului Europei privind reziliența electorală. Comisia de la Veneția contribuie la această coerență și vizibilitate prin intermediul Consiliului pentru Alegeri Democratice, singurul organ tripartit al Consiliului Europei, format din membri ai Comisiei de la Veneția, membri ai APCE și ai Congresului Autorităților Locale și Regionale, unind experiența

⁴Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*; [CDL-AD\(2020\)018](#), Raport intermediar privind măsurile luate în statele membre ale UE în urma crizei generate de COVID-19 și impactul acestora asupra democrației, statului de drept și drepturilor fundamentale.

⁵Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO); Articolul 25b din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP); Similar articolului 15 din CEDO, articolul 4 din PIDCP se referă la derogări „în caz de pericol public excepțional care amenință viața națiunii”.

⁶Comisia de la Veneția a recomandat, de asemenea, existența unor garanții – cum ar fi controlul judiciar, implicarea multipartidă și a părților interesate, termene limită și posibilitatea ca o majoritate calificată în parlament să decidă asupra amânării alegerilor – împotriva promulgării sau prelungirii nejustificate a unei stări de urgență pentru a amâna alegerile pe baza unor motive politice partizane, mai degrabă decât a nevoilor obiective ale situației. A se vedea: Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraful 101; [CDL-AD\(2007\)007](#), Opinia privind Convenția privind standardele alegerilor democratice, drepturile și libertățile electorale în statele membre ale Comunității Statelor Independente, paragraful 42.

⁷[CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraful 92.

⁸*Ibidem*, paragraful 100.

juridică a Comisiei de la Veneția cu experiența politică a APCE și a Congresului.⁹ În acest sens, Comisia susține, de asemenea, propunerea APCE de a dezvolta un set de standarde pentru pregătirea alegerilor în situații de criză, care vor spori și mai mult reziliența electorală a statelor membre ale Consiliului European. Inspirându-se din lista de probleme prezentate în raportul Comisiei de la Veneția din 2020 privind stările de urgență, astfel de standarde ar trebui să abordeze întregul ciclu electoral, inclusiv adaptările necesare pentru campanii electorale, informarea alegătorilor, modalitățile de vot,¹⁰ securitatea personalului de gestionare a alegerilor și a membrilor comisiei electorale, prezența la vot (și legitimitatea corespunzătoare a alegerilor), precum și orice ajustări procedurale ale legislației electorale necesare pentru a proteja integritatea alegerilor.¹¹

b) În mod similar, Comisia de la Veneția salută propunerea APCE de a consolida sprijinul acordat statelor membre în revizuirea cadrului lor juridic și instituțional pentru a oferi mecanisme clare, proporționale și transparente pentru organizarea sau amânarea alegerilor în situații de urgență, în conformitate cu standardele europene și internaționale. Ca întotdeauna, Comisia este pregătită să contribuie cu expertiza sa la astfel de revizuirii, prin pregătirea și adoptarea de opinii specifice fiecărei țări și/sau rapoarte multi-țară, precum și prin consultanța juridică pe care o oferă misiunilor APCE de observare a alegerilor, acolo unde este cazul. În acest context, își reiterează recomandarea anterioară conform căreia normele privind amânarea alegerilor în cazul instituirii stării de urgență ar trebui să fie consacrate în constituții sau legi electorale organice și să nu fie lăsate la discreția executivului sau a majorităților simple.¹² Cu toate acestea, reglementările ar trebui nu numai să prevadă amânarea alegerilor, ci și să prevadă modalități de organizare a alegerilor în stare de urgență, în măsura în care acest lucru este compatibil cu cadrul constituțional intern. După cum s-a indicat mai sus, în astfel de cazuri pot fi necesare modalități excepționale de vot și modificări procedurale. În mod ideal, astfel de prevederi ar trebui incluse într-o lege electorală în avans (*in abstracto*, dacă este necesar) în circumstanțe obișnuite și nu ar trebui să fie aplicabile doar unei singure situații de urgență specifice, ci să aibă un caracter general.¹³

c) Dezinformarea și știrile false se răspândesc adesea mai activ în timpul unei stări de urgență în comparație cu situațiile obișnuite, iar țările pot fi și mai vulnerabile în această perioadă la atacuri cibernetice și interferențe străine, în special în perioada electorală.¹⁴ După cum a subliniat Comisia de la Veneția în declarația sa interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală în ceea ce privește tehnologiile digitale și inteligența artificială și a reiterat în Raportul său urgent privind anularea rezultatelor alegerilor de către Curțile Constituționale: „Statele ar trebui să reglementeze consecințele tulburărilor informaționale, ale atacurilor cibernetice și ale altor amenințări digitale la adresa integrității electorale; candidaților și partidelor trebuie să li se acorde un acces corect și echitabil la mass-media online, iar reglementările ar trebui implementate pentru a se asigura că sistemele de inteligență artificială ale intermediarilor de internet nu favorizează anumite partide sau candidați în detrimentul altora”.¹⁵ Prin urmare, Comisia de la Veneția susține apelul APCE de a promova o cooperare consolidată între părțile interesate, în vederea

⁹Consiliul pentru Alegeri Democratice examinează toate opiniile și documentele cu caracter general (coduri de bune practici, linii directoare etc.) în domeniul alegerilor și al partidelor politice înainte de a fi supuse spre adoptare Comisiei de la Veneția.

¹⁰Votul prin corespondență, urnele mobile, votul prin internet, votul prin procură etc.

¹¹[CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragrafele 103-117; [CDL-AD\(2020\)018](#), *op. cit.*, paragrafele 132-142.

¹²[CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraful 118; [CDL-AD\(2020\)018](#), *op. cit.*, paragraful 122. Deciziile privind amânarea alegerilor trebuie să fie supuse controlului judiciar și să implice procese consultative cu toate părțile interesate, poate fi prevăzut și ca astfel de decizii să fie luate cu o majoritate calificată în Parlament.

¹³[CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragrafele 110 și 115; [CDL-AD\(2020\)018](#), *op. cit.*, paragraful 117.

¹⁴[CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraful 117.

¹⁵Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)044](#), Declarație interpretativă a Codului de bune practici în materie electorală în ceea ce privește tehnologiile digitale și inteligența artificială; [CDL-AD\(2025\)003](#), Raport urgent privind anularea rezultatelor alegerilor de către curțile constituționale, paragrafele 54-55.

întăririi rezilienței întregii societăți față de dezinformare, atacurile cibernetice și ingerințele străine, în special în perioadele electorale. O astfel de cooperare este esențială pentru a proteja integritatea mediului electoral. Comisia de la Veneția însuși își propune să contribuie în continuare la acest demers prin intermediul viitorului său raport privind influența străină și interferența străină, bazându-se pe bunele practici din legislația statelor sale membre și prin dezvoltarea de orientări privind legislația conformă cu drepturile omului privind influența și interferența străină. Dezbaterile privind interferența străină în procesele electorale, organizată în comun cu APCE și Congresul în cadrul Noului Pact Democrat la Madrid în toamna acestui an, va reprezenta o oportunitate suplimentară pentru promovarea menționată anterior a unei cooperări consolidate între părțile interesate pentru a consolida rezistența la interferența străină.

d) Comisia de la Veneția colaborează îndeaproape cu organele de gestionare a alegerilor din cele 61 de state membre ale sale, inclusiv prin organizarea Conferinței Europene a Organelor de Gestionare a Alegerilor și a conferințelor sale pre- și postelectorale cu principalele părți interesate electorale (ocasional organizate în parteneriat cu APCE). Prin urmare, salută apelul APCE de a promova în continuare aceste schimburi de informații privind amenințările la adresa proceselor electorale și măsurile de consolidare a integrității și rezilienței acestora, bazându-se pe și consolidând forumuri precum Conferința Europeană a Organelor de Gestionare a Alegerilor și activitățile sale pre- și post-electorale, ori de câte ori este posibil.

e) În cele din urmă, Comisia de la Veneția susține solicitarea APCE adresată Comitetului de Miniștri de a continua să ofere sprijin statelor membre afectate de conflicte sau situații de urgență prelungite, acordând o atenție deosebită Ucrainei, pentru a permite desfășurarea unor alegeri sigure, incluzive și credibile, în conformitate cu standardele europene și internaționale, de îndată ce condițiile vor permite.

8. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Comitetului de Miniștri și a Adunării Parlamentare pentru o eventuală asistență suplimentară în această chestiune.