



Siret
B: 204 04.06.2015

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind organizarea
și desfășurarea votului electronic**

Analizând propunerea legislativă privind organizarea și desfășurarea votului electronic, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B204 din 7.05.2015,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului legal referitor la exprimarea opțiunii de vot prin intermediul internetului, ca modalitate alternativă de exercitare a dreptului la vot, pe lângă cea constând în votarea în cadrul secțiilor de votare, în scopul înlesnirii posibilității de participare la alegeri a cetățenilor.

Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.a) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1), din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Analizat din perspectiva **dreptului Uniunii Europene**, proiectul de lege supus avizării **nu constituie transpunerea unui act juridic european de drept derivat**, ci așa cum se menționează în Expunerea de motive, „facilitează exercitarea dreptului electoral în alte locații decât în secția de votare, înlesnește exercitarea votului și participarea la alegeri a tuturor cetățenilor indiferent dacă au domiciliul în țară sau străinătate”.

Precizăm că votul electronic, ca modalitate de vot alternativă la votul exprimat în secțiile de votare este întărită și de prevederile **Recomandării Rec (2004) 11 a Comitetului de Miniștri al statelor membre privind normele juridice, operaționale și tehnice**

referitoare la votul electronic, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (în a 898-a *ședință a Delegațiilor Miniștrilor de Externe ai statelor membre*) în data de 30 septembrie 2004.

Stabilirea modalității de vot va cădea în competența **statelor membre la nivel internațional**, având relevanță **Recomandarea Consiliului Europei**, ce nu reprezintă un domeniu al reglementărilor juridice de drept european **cu caracter obligatoriu pentru statele membre ale Uniunii Europene**.

Astfel, Recomandarea Consiliului Europei precizează că votul electronic poate facilita exercitarea dreptului electoral în alte locații decât în secția de votare, înlesnește exprimarea votului și participarea la alegeri a tuturor cetățenilor, indiferent dacă au domiciliul sau reședința în țară sau în străinătate și, nu în ultimul rând, acest tip de vot va facilita participarea la scrutinele electorale a persoanelor cu dizabilități sau a celor cu dificultăți de deplasare.

Această măsură suplimentară a exercitării dreptului de vot face obiectul Recomandării Consiliului Europei din 2004, fiind instituită în trei state europene precum **Estonia** (*Legea din 2004 privind alegerile parlamentare prin Art.44 – Votul electronic*), **Franța** (*Codul electoral – Partea regulamentară, Cartea III – Dispoziții specifice pentru alegerea deputaților de către francezii stabiliți în străinătate, Subsecțiunea 4 – Votul prin corespondență electronică, Art.R.176-3*) și **Olanda** (*Legea electorală din 1989, Capitolul J – Votarea, Secțiunea 7- Votarea prin alte mijloace decât prin buletinul de vot*).

3. Pe lângă avantaje ce țin de fluidizarea procesului de vot, diminuarea considerabilă a erorilor în procesul de contabilizare a voturilor exprimate, dar și o posibilă creștere a numărului participanților la vot, adoptarea acestui sistem de vot ridică și o serie de probleme, cum ar fi cele legate de funcționarea rețelelor, managementul identității votanților în scopul evitării votului multiplu sau a eventualelor fraude în procesul de votare electronic, dar și necesitatea unei educații tehnologice minimale în procesul de exercitare a votului.

Prezenta propunere legislativă cuprinde o serie de dispoziții cu privire la organizarea și implementarea votului electronic având un grad mare de generalitate. Lipsesc reglementările referitoare la realizarea și implementarea sistemului electronic. Considerăm că aspectele arhitecturale (fluxuri de date, noduri de prelucrare a datelor,

comunicațiile dintre acestea, etc.), securizarea sistemului de vot electronic (utilizarea unor standarde de securizare a sistemului) și auditarea sistemului informatic (auditarea codului, auditarea securității sistemului, etc.), sunt elemente esențiale în dezvoltarea unui proiect de complexitate celui privind implementarea votului electronic a căror reglementare în cuprinsul legii este absolut necesară. Metodologiile ulterior elaborate, care vor detalia unele aspecte tehnice, trebuie să aibă drept principal reper „Legea pentru organizarea și desfășurarea votului electronic”.

Indiferent de modalitatea de exprimare a votului, proiectul trebuie să conțină soluții, potrivit cărora cetățeanul să nu poată vota decât odată, indiferent de locație sau forma de exprimare a votului, cu păstrarea votului secret exprimat și cu posibilitatea verificării votului exprimat. În plus, nu trebuie să existe nicio formă de asociere între identitatea votantului și conținutul votului exprimat, care să poată fi făcută public.

4. Subliniem că, potrivit art.6 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente** și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și **eficiență legislativă**.

De asemenea, soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, **politica legislativă** a statului român și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca instrumentul de motivare să prezinte **cerințele care reclamă intervenția normativă** - cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu **evidențierea elementelor noi** – și să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic**, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, **consultările derulate** în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și **măsurile de implementare**, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Amintim, de asemenea, opinia Curții Constituționale exprimată în Decizia nr.682/2012, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr.743 din 11 iulie 2012, potrivit căreia „*Jurisprudența și documentele examinate relevă instabilitatea legislației românești în materie electorală, în contradicție cu principiile statului de drept, existența unor deficiențe ale sistemului electoral actual, necesitatea modificării legislației electorale și faptul că aceasta trebuie să aibă o **solidă fundamentare**, respectiv să se concretizeze într-un act complex – un cod electoral, precum și faptul că modificarea trebuie să respecte principiul securității juridice[...].*

Curtea constată în acest sens că dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...].

Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]. Curtea a constatat și a subliniat în repetate rânduri necesitatea fundamentării actului de legiferare, precum și a realizării unui demers legislativ complex în materie electorală”.

5. Având în vedere implicațiile pe care le va genera adoptarea propunerii legislative asupra bugetului de stat, devin incidente prevederile **art.111 alin. (1)** teza a doua din **Constituție**, potrivit cărora **solicitarea unei informări din partea Guvernului este obligatorie.**

De asemenea, sunt incidente prevederile **art.15** din **Legea nr.500/2002** privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, fiind obligatoriu ca în cuprinsul propunerii legislative să se prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea sporului de cheltuieli bugetare.

6. Deoarece proiectul nu conține nicio soluție care să garanteze **libera exprimare a votului**, consacrată de Legea fundamentală, semnalăm că există **riscul ca legea să fie declarată neconstituțională** sub aspectul încălcării prevederilor **art.2 alin.(1)**, **art.62 alin.(1)** și **art.81 alin.(1)** din Constituție. Astfel, dacă în secțiile de votare, dreptul la libera exprimare a votului se asigură de către membrii biroului electoral al secției de votare, care nu permit niciunei persoane să însoțească alegătorul în cabina de vot, cu excepțiile prevăzute de lege, în cazul votului prin internet, nu este supravegheat modul în care se respectă libertatea de exprimare a votului.

7. Întrucât prin vot electronic se poate înțelege și exprimarea votului prin intermediul unor echipamente specializate conectate la

Internet (DRE¹) amplasate în secțiile de votare, pentru evitarea confuziei și redarea cât mai fidelă a intenției inițiatorului de a permite exercitarea dreptului de vot direct prin intermediul internetului, din orice locație, fără a mai fi necesară deplasarea alegătorilor în locuri special amenajate, sugerăm ca, atât în **titlu** cât și **în tot cuprinsul proiectului**, expresia „vot **electronic**” să fie înlocuită cu „vot **prin internet**”.

8. Semnalăm că proiectului îi lipsește **formula introductivă** care trebuie inserată după titlu, astfel:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

9. La **art.1**, pentru claritatea exprimării, sugerăm înlocuirea sintagmei „modul de organizare și desfășurare a **exercitării în mod electronic a dreptului de vot**” cu expresia „modul de **exercitare a dreptului de vot prin internet**”. De asemenea, precizăm că, în acord cu normele de tehnică legislativă, textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări. Prin urmare, recomandăm **eliminarea sintagmei „în scopul facilitării procedurii de votare pentru cetățenii români”**. În subsidiar, precizăm că, eventual, reglementarea ar putea facilita posibilitatea de exercitare a dreptului de vot, **nu procedura de votare**. Se impune reformularea textului.

10. La **art.2**, propunem eliminarea sintagmei „și au domiciliul sau reședința în România sau în străinătate”, deoarece este superfluă.

11. La **art.3**, este de analizat dacă domeniul de aplicare al legii nu ar trebui să cuprindă și referendumul.

12. La **art.4, alin.(1)**, pentru respectarea unității terminologice cu celelalte dispoziții din cuprinsul proiectului, se impune înlocuirea sintagmei „registru electronic **al alegătorilor**” cu sintagma „registru electronic **electoral**”. De asemenea, opinăm că ar fi necesară o definiție a acestui registru, deoarece, pe de o parte, utilizarea termenului „electronic” în cuprinsul proiectului sugerează că ar fi vorba de o bază de date, creată prin intermediul unei aplicații software și administrată de către Autoritatea Electorală Permanentă, în care vor fi operate solicitările din partea cetățenilor români de a utiliza modalitatea electronică de vot, iar pe de altă parte, din art.7 alin.(1) reiese că s-ar opera într-un simplu „centralizator în format electronic”.

¹ Direct Recording Electronic

La **alin.(3)**, pentru claritatea normei, recomandăm ca sintagma „va fi avută în vedere data poștei” să fie înlocuită cu expresia „condiția este îndeplinită dacă data poștei este anterioară expirării termenului”.

La **alin.(4)**, pentru corectitudinea exprimării, sugerăm reformularea textului, după cum urmează:

„(4) În cazul cetățenilor români cu domiciliul sau reședința **într-un stat** în care România nu are misiune diplomatică sau oficiu consular, cererile sunt adresate misiunii diplomatice **care reprezintă România** în statul respectiv.”

13. La **art.5 alin.(1)**, sugerăm să se analizeze dacă, în vederea verificării identității expeditorului, precum și a intenției de a vota, cererea nu ar trebui să îmbrace forma autentică.

La **alin.(2)**, precizăm că autentificarea este o procedură specifică încheierii actelor juridice în forma autentică. Atestarea conformității copiei cu înscrisul original prezentat se realizează prin eliberarea unei copii legalizate. În cazul legalizării copiei de pe acte de identitate, potrivit **art.150 alin.(2) din Legea notarilor publici și a activității notariale nr.36/1995**, republicată, în încheierea de legalizare se va menționa scopul în care urmează a fi folosită copia. În consecință, sintagma „copie **autentificată**” trebuie înlocuită cu sintagma „copie **legalizată**”.

De asemenea, recomandăm ca, în finalul alin.(2) al art.5 să fie adăugată mențiunea „**apostilată, conform Convenției de la Haga**” sau **supralegalizată, după caz**”.

La **alin.(3)**, sugerăm a se analiza dacă notificarea nu trebuie însoțită și de copia legalizată de pe actul de identitate care atestă modificarea datelor cuprinse în cererea menționată la alin.(2). De asemenea, pentru claritatea exprimării, sugerăm înlocuirea sintagmei „**nu mai târziu de 30 de zile înaintea datei scrutinului**” cu expresia „**cu cel puțin 30 de zile înaintea datei scrutinului**”.

Totodată, precizăm că în cuprinsul proiectului nu este reglementată și ipoteza în care **modificarea datelor a survenit ulterior expirării termenului** prevăzut la alin.(3).

14. La **art.6**, pentru mai multă claritate în exprimare, recomandăm înlocuirea sintagmei „**să-și modifice** opțiunea de a vota **electronic oricând**” cu expresia „**să renunțe oricând la** opțiunea de a vota **prin internet**”. De asemenea, prin trimiterea la termenul prevăzut la art.4 alin.(3), **textul nu se corelează cu art.9 alin.(5)**, din

care reiese că un cetățean care nu și-a exprimat votul prin intermediul internetului, poate renunța la această opțiune chiar în ziua alegerilor, prin prezentarea la secția de votare de domiciliu și predarea certificatului de alegător primit. Propunem renunțarea la sintagma „cu respectarea termenului prevăzut la art.4 alin.(3). De asemenea, potrivit normelor de tehnică legislativă, trimiterea corectă va fi realizată la „art.9 alin.(5)”, urmând ca sintagma „ale prezentei legi” să fie eliminată ca superfluă.

15. La **secțiunea a-2-a**, menționăm că, potrivit **Legii nr.35/2008** pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, există un singur registru care cuprinde toți cetățenii români cu drept de vot, iar o evidență paralelă ar putea îngreuna procesul de vot, înlesnind fraudele, cu atât mai mult cu cât opțiunea votului electronic se poate schimba prin prezentarea la secția de votare, potrivit **art.9 alin.(5)** din prezenta propunere. Nu sunt de neglijat nici dificultățile care pot apărea în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care ar putea avea ca efect restrângerea exercițiului acestui drept.

Pe cale de consecință, este de analizat dacă reglementarea Registrului electronic electoral nu s-ar putea realiza printr-o **intervenție legislativă de modificare și completare a Legii nr.35/2008.**

16. Pentru rigoarea normei, la **art.7 alin.(1)**, sintagma „de la art.5” se va înlocui cu expresia „prevăzute la art.5”.

Referitor la limbajul normativ utilizat la **art.7 alin.(1)**, recomandăm abrevierea noțiunii „registru electronic electoral” și explicitarea acesteia la art.4, unde apare pentru prima dată, normele de tehnică legislativă permițând exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni după definirea acestora la prima folosire în textul actului normativ.

De asemenea, analizând norma propusă pentru **art.7 alin.(1)**, constatăm existența unei antinomii, prin raportarea la dispozițiile **art.11 alin.(1)**, și supunem atenției inițiatorului următoarelor aspecte:

- pe de o parte, astfel cum prevede **art.7 alin.(1)**, Autoritatea Electorală Permanentă realizează registrul electronic electoral „cu cel puțin 15 zile înainte de data scrutinului”;

- pe de altă parte, astfel cum rezultă din formularea **art.11 alin.(1)**, Autoritatea Electorală Permanentă transmite prin poștă documentele necesare exercitării votului electronic „cu cel puțin 15 zile înainte de ziua scrutinului”.

Pentru un spor de rigoare normativă, dar și pentru a conferi reglementării o mai mare coerență, în vederea asigurării unei succesiuni logice a etapelor necesare bunei desfășurări a procesului de votare, recomandăm reanalizarea soluției propuse pentru **alin.(1)** al **art.7** și corelarea acesteia cu celelalte dispoziții ale proiectului.

În acest fel, se poate înlătura caracterul contradictoriu al normelor, în sensul ca cele două acțiuni să coincidă, ipoteză imposibil însă de realizat în practică.

17. La **art.8 alin.(1)**, este neclar modul în care Autoritatea Electorală Permanentă transmite registrul electronic electoral Biroului Electoral Central, atât în format electronic cât și pe suport de hârtie, având în vedere că baza de date va cuprinde și informații de securizare a tranzacției de tipul TAN (Transaction Authentication Number).

18. La **art.9**, nu se menționează **în ce mod se face „validarea votului electronic”** prin intermediul certificatului de alegător. De asemenea, considerăm că datele cuprinzând numele de utilizator și parola, **permit autentificarea în sistem, nu „asigură unicitatea votului”**, așa cum se menționează în text. Unicitatea votului poate fi asigurată doar de softul creat astfel încât niciun utilizator să nu poată valida mai mult de un vot.

19. La **art.11 alin.(1)**, este de analizat dacă nu ar trebui prevăzută o procedură specială prin care vor fi achiziționate serviciile de transmitere.

La **art.11 alin.(3)**, constatăm că sunt reglementate două modalități pentru exprimarea dreptului de vot pentru aceeași categorie de alegeri, respectiv alegerea Președintelui României, în funcție de turul scrutinului, și anume: votul electronic, alternativ cu votul la urne - pentru primul tur de scrutin, respectiv votul „potrivit dispozițiilor legii electorale în vigoare”, pentru cel de-al doilea tur de scrutin.

Opinăm că soluția cuprinsă este contrară rațiunii care stă la baza inițierii propunerii legislative. Dacă admitem că reglementarea unei

modalități alternative de exprimare a votului este necesară, atunci soluția se impune indiferent de numărul tururilor de scrutin organizate.

Având în vedere că, potrivit prevederilor art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ **trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare**”, se impune reanalizarea soluției propuse.

Totodată, pentru corectitudinea informației juridice, sintagma „legii electorale în vigoare” se impune a fi înlocuită cu actul normativ avut în vedere, identificat cu toate datele necesare.

20. La art.14. alin.(2), pentru acuratețea exprimării, recomandăm înlocuirea sintagmei „se va identifica prin codurile menționate în certificatul de alegător” cu expresia „se va identifica prin **numele de utilizator și parola** menționate în certificatul de alegător”.

Referitor la norma propusă pentru **alin.(3)**, apreciem că aceasta este lacunară, întrucât din redactarea textului nu rezultă cu claritate în ce condiții se va asigura **libera exprimare și secretul votului**, în ipoteza introducerii codului numeric personal al alegătorului care utilizează buletinul electronic de vot.

21. La art.15 alin.(1), pentru rigoare normativă, sintagma din final „fiecare alegeri” va fi înlocuită cu „fiecare scrutin”.

22. La art.17, semnalăm că auditarea securității sistemului de vot este nereglementată, simpla menționare a obligativității auditării sistemului informatic destinat votului electronic fiind insuficientă. Este necesară auditarea codului aferent programelor de calculator care susțin sistemul de vot electronic, împreună cu toate versiunile rezultate în urma eventualelor modificări. De asemenea, din textul propunerii legislative nu rezultă care este instituția care va certifica sistemul informatic.

23. La art.19 este necesară indicarea în mod corect a actului normativ avut în vedere, respectiv „Legea nr.677/2001”, precum și a evenimentelor legislative intervenite ulterior, prin inserarea, în finalul textului, a sintagmei „cu modificările și completările ulterioare.”

PREȘEDINTE

dr. **Dragoș ILIEȘCU**

București

Nr. *545/3.06.2015*

L. nr. 677/2001

M. Of. nr. 790/12 dec. 2001

Lege pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date

- 1 modificări prin L. nr. 102/2005 M. Of. nr. 391/9 mai 2005 *modifică art. 21 alin. (1); introduce lit.d_1) la alin. (3) al art. 21, lit.m) la alin. (3) al art. 21; abrogă art. 27 alin. (5)*
- Lege privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal
- 2 modificări prin O.U.G. nr. 36/2007 M. Of. nr. 335/17 mai 2007 *abrogă art.22 alin.(7)*
- Ordonanță de urgență pentru abrogarea Legii nr. 476/2003 privind aprobarea taxei de notificare a prelucrărilor de date cu caracter personal, care cad sub incidența Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date și a alin.(7) al art.22 din Legea nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date
- aprobată cu modificări prin L. nr. 278/2007 M. Of. nr. 708/19 oct. 2007
- 3 modificări prin L. nr. 278/2007 M. Of. nr. 708/19 oct. 2007 *aprobă cu modificări O.U.G. nr.36/2007 și abrogă art.22 alin.(7)*
- Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 36/2007 pentru abrogarea Legii nr. 476/2003 privind aprobarea taxei de notificare a prelucrărilor de date cu caracter personal, care cad sub incidența Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date