



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea unor acte normative în domeniul electoral

**Analizând propunerea legislativă privind votul prin
corespondență, precum și modificarea și completarea unor acte
normative în domeniul electoral, transmisă de Secretarul General al
Senatului cu adresa nr.B 522 din 14.10.2015,**

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 corespondență, 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.

De asemenea, se propun intervenții legislative asupra mai multor acte normative care reglementează sistemul de vot aplicabil alegerilor din România.

Intervențiile legislative propuse urmăresc implementarea unui sistem de vot care să elimine posibilitatea încălcării drepturilor electorale ale cetățenilor români care au domiciliul sau reședința în străinătate.

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. Precizăm că alte trei propuneri legislative având ca obiect de reglementare organizarea și desfășurarea votului prin corespondență

au fost avizate în cursul acestui an de Consiliul Legislativ, cu Avizele nr.574/2015, nr.576/2015 și nr.623/2015, toate cele trei propuneri legislative aflându-se în lucru la comisiile permanente ale Senatului.

Ca urmare, pentru o mai bună sistematizare a conținutului normativ al actului și având în vedere că anumite soluții sunt identice în proiectele menționate mai sus, este recomandat ca toate propunerile cu acest obiect de reglementare să fie dezbătute concomitent, asigurându-se corelarea soluțiilor legislative propuse.

3. Conform doctrinei, votul prin corespondență este metoda de exercitare a dreptului de vot potrivit căreia buletinele de vot sunt transmise prin poștă către alegătorii din străinătate care s-au înregistrat, sunt completate și returnate, prin poștă, în țară¹.

De asemenea, în urma activității de documentare pe tema votului prin corespondență în unele state din Europa, s-a constatat că, în general, votul prin corespondență presupune realizarea următoarelor etape²: înregistrarea alegătorilor, expedierea buletinului de vot, votarea și expedierea votului, verificarea și numărarea voturilor.

a) **Înregistrarea alegătorilor** presupune solicitarea, din partea acestora, de a-și exercita dreptul prin corespondență. Modalitatea de înregistrare diferă de la un stat la altul, însă regula este completarea unui formular de înscriere în listele electorale (oferit la misiunile diplomatice, la un birou special din țară sau accesibil on-line) care trebuie depus fie la misiunea diplomatică a statului de origine din statul gazdă, fie la secția de votare din țară, în a cărei rază își are reședința, fie la un birou special din țară (în cazul când nu mai are reședință). De obicei, formularul conține datele personale și de identificare ale solicitantului, adresa de domiciliu și de reședință. Unele state solicită și prezentarea copiei autentificate a pașaportului care să ateste deținerea cetățeniei statului. Funcționarii electorali, în baza registrelor de evidență a populației din țară, după verificarea documentelor înregistrare, alcătuiesc listele finale ale alegătorilor care vor vota prin corespondență și radiază alegătorii de pe listele electorale din țară. Durata perioadei de înregistrare variază în funcție de stat, aceasta poate dura între 2 și 8 luni înainte de data alegerilor,

¹ Revista Expert electoral nr.4/2014, p.53.

²Pentru mai multe informații a se vedea "Voting from abroad - The International IDEA Handbook" http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf.

având ca termen final ultima săptămână sau lună înainte de ziua alegerilor.

b) **Expedierea buletinului de vot** se face cu cel puțin două săptămâni înainte de ziua alegerilor, alegătorului i se expediază următorul pachet de documente: buletinul de vot, instrucțiunile privind procedura de exprimare a votului, certificatul de alegător sau un formular standardizat care să ateste identitatea alegătorului, un plic interior din hârtie netransparentă și un plic exterior, pe care este imprimată adresa celei mai apropiate misiuni diplomatice. În unele țări, în pachet este inclusă și o informație scurtă despre ofertele electorale ale concurenților electorali. Pachetul se expediază fie alegătorului (prin poșta obișnuită, cu confirmare de primire), la adresa indicată de acesta în formularul de înscriere, fie la misiunea diplomatică (prin poșta diplomatică), de unde acesta este ridicat de alegător după ce este contactat de misiune.

c) **Votarea și expedierea votului.** Urmând instrucțiunile de votare, alegătorul își expune opțiunea în buletinul de vot și pune buletinul în plicul interior. Acest plic se sigilează și este introdus împreună cu copia actului de identitate sau un formular standardizat care să ateste identitatea alegătorului în plicul exterior, care de asemenea este sigilat. Alegătorul semnează cel de-al doilea plic și-l expediază prin poștă la adresa indicată pe plicul exterior. Experiența statelor care folosesc votul prin corespondență reliefează faptul că toate cheltuielile poștale de returnare a votului pot fi achitate atât de alegător, cât și de misiunea diplomatică. Buletinul de vot trebuie să ajungă la misiunea diplomatică până la data de desfășurare a alegerilor. Buletinele de vot primite mai târziu sunt anulate.

d) **Verificarea și numărarea voturilor.** La primirea pachetului cu votul alegătorului, în primul rând misiunea diplomatică verifică autenticitatea plicului exterior și prezența semnăturii alegătorului după care deschide pachetul exterior. În cea de-a doua etapă, este verificată existența certificatului de alegător (formularului) și sunt confruntate datele înscrise în certificat (formular) cu informațiile cuprinse în listele electorale. Dacă nu au fost găsite diferențe, funcționarul electoral notează în listele electorale despre exercitarea votului alegătorului și pune plicul interior într-o urnă de vot specială. În ziua alegerilor, plicurile sunt desigilate, buletinele de vot sunt numărate, iar rezultatele numărării sunt consemnate într-un protocol de totalizare a

rezultatelor. Toate documentele sunt expediate către autoritatea electorală centrală din țară.

4. În ceea ce privește legislația și practica unor state membre ale Uniunii Europene cu privire la votul prin corespondență, exemplificăm următoarele:

a) În **Regatul Unit**, conform informațiilor oficiale prezentate pe pagina de internet a guvernului britanic³, oricine poate aplica pentru a vota prin corespondență fără a fi nevoie de o motivație. De asemenea, se poate vota prin corespondență dacă locuiești în Regatul Unit sau dacă votezi din străinătate.

Se poate aplica pentru a vota prin corespondență pentru un singur scrutin la o dată anume, pentru o perioadă specifică sau permanent.

Conform informațiilor legale⁴, votul prin corespondență este o modalitate de a vota ușoară și convenabilă dacă nu poți ajunge la centrul de votare. În cele ce urmează, este explicată procedura de a vota prin corespondență.

În Anglia, Scoția și Țara Galilor, doar alegătorii care sunt (sau vor fi) înregistrați individual au dreptul de a aplica pentru a vota prin corespondență.

Pentru mai multe informații, trebuie contactat Biroul de Înregistrări electorale local.

După înregistrare, se completează un formular de aplicare pentru a vota prin corespondență. După completarea formularului, acesta trebuie să fie printat, semnat și trimis înapoi la Biroul de Înregistrări electorale local.

Formularul de aplicare trebuie să fie semnat personal, deoarece Biroul de Înregistrări electorale are nevoie de o copie a semnăturii din motive de securitate. Acest procedeu e mai puțin convenabil decât cel online, dar ajută la asigurarea securității votului și se folosește pentru a preveni fraudă electorală. Votul prin corespondență poate fi trimis la adresa de acasă sau la orice altă adresă specificată. Voturile prin corespondență pot fi trimise în străinătate, dar trebuie luat în calcul dacă este suficient timp pentru primirea și trimiterea înapoi a buletinului de vot până în ziua alegerilor.

³ <https://www.gov.uk/voting-in-the-uk/postal-voting>

⁴ <http://www.aboutmyvote.co.uk/how-do-i-vote/voting-by-post>

b) În **Germania**, conform Legii electorale federale nr.23/1993⁵, votul prin corespondență poate fi utilizat de către alegătorii germani care trăiesc în străinătate sau care călătoresc în străinătate în ziua alegerilor. Persoanele care doresc să voteze prin corespondență trebuie să formuleze o cerere de eliberare a unei cărți de alegător. Cărțile de alegător vor fi însoțite de un buletin de vot pentru respectiva circumscripție, un plic pentru buletinul de vot, un plic pentru returnarea corespondenței pe care sunt inscripționate adresa la care trebuie trimis buletinul de vot, autoritatea locală sau municipală care a emis cartea de alegător, numărul cărții de alegător sau al districtului electoral și un fluturaș de informare pentru votul prin corespondență.

c) În **Belgia**, potrivit Legii nr.49/2002⁶ privind modificarea Codului electoral în vederea acordării dreptului de vot cetățenilor belgieni cu reședința în străinătate pentru alegerea Parlamentului, belgienii care se află în străinătate pot vota prin corespondență.

Astfel, cetățenii belgieni înscriși în registrele de evidență a populației deținute de misiunile diplomatice și consulare au obligația de a vota. Acestora li se trimite prin poșta diplomatică sau consulară un plic electoral care conține documentele necesare în vederea exercitării votului prin corespondență.

d) În **Franța**, conform Codului electoral⁷ și Ordonanței nr.936/2009 privind alegerea deputaților de către cetățenii francezi stabiliți în afara granițelor țării, cetățenii francezi pot vota la un birou de vot sau prin corespondență, fie prin plic poștal, fie prin vot electronic, cu respectarea secretului votului și corectitudinii scrutinului. Un decret dat de Consiliul de Stat fixează modalitățile exacte de aplicare.

În concluzie, există câteva avantaje și dezavantaje ale votului prin corespondență⁸. Printre avantajele votului prin corespondență, putem enumera: costuri financiare și administrative relativ mici, ca urmare a

⁵http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf

⁶[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?=&sql=\(text+contains+\(""\)\)&rech=1&language=fr&tri=dd+AS+RANK&numero=1&table_name=loi&F=&cn=1894041230&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F&pdf_page=1&pdf_file=http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2002/05/08_1.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?=&sql=(text+contains+()

⁷http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D7F9E85BE275B10958758E3EAB955385.tpdila17v_3?idSectionTA=LEGISCTA000020931702&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20151015

⁸Pentru mai multe informații a se vedea "Voting from abroad - The International IDEA Handbook"
⁸http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf.

numărului redus de personal implicat și a calculului exact al buletinelor de vot ce urmează a fi tipărite; facilitarea participării la alegeri a tuturor cetățenilor migranți; creșterea ratei de participare la vot.

Printre dezavantajele votului prin corespondență s-ar putea afla următoarele: riscul de fraudare a votului prin corespondență, acesta având un grad de securitate și transparență mai redus decât votul direct; expedierea de solicitări pentru obținerea buletinului de vot din partea unor persoane false sau persoane aflate în detenție, instituții medicale specializate etc.; furtul de buletine de vot înainte de a fi expediate către alegător; interceptarea și modificarea sau distrugerea buletinelor de vot semnate etc.; costul votului pentru alegător, în cazul când acesta suportă cheltuielile poștale pentru returnarea buletinului de vot.

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.

6. a) Ca observație de ordin general asupra soluțiilor preconizate, 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. În acest sens,

precizăm și faptul că Expunerea de motive nu face nicio referire la intervențiile legislative care se aduc prin proiect asupra actelor normative care reglementează sistemul de vot aplicabil alegerilor din România, cu atât mai mult cu cât abrogarea unor prevederi referitoare la listele electorale suplimentare utilizate în secțiile de votare din străinătate prevăzute la art.51 din Legea nr.208/2015 ar urma să se aplice de la 1 ianuarie 2018.

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”.

b) Referitor la votul prin corespondență, este de analizat dacă acest sistem de vot nu ar putea fi implementat și pentru cetățenii din țară, nu doar pentru cei care au domiciliul sau reședința în afara ei.

Precizăm și faptul că expresia „votul prin corespondență” nu este definită în cadrul proiectului, aspect care are drept consecință îngreunarea înțelegerii și aplicării normelor electorale.

c) Semnalăm că numeroase norme din proiect prevăd obligații care trebuie respectate, fără însă a se stabili și sancțiunea în cazul nerespectării lor. Ca exemplu, menționăm normele de la art.3, care stabilesc atât obligații care trebuie respectate, cât și operațiuni care sunt interzise, fără a fi reglementată și o responsabilitate în cazul nerespectării sau încălcării respectivelor prevederi.

7. Potrivit exigențelor de tehnică legislativă, **sub titlu trebuie introdusă formula introductivă** prevăzută la art.42 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, după cum urmează:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege.”

8. La **art.2**, sugerăm să se analizeze dacă, prin reglementarea exercitării dreptului de vot prin corespondență doar pentru cetățenii cu domiciliul sau reședința în străinătate și excluderea cetățenilor români cu domiciliul în țară, nu se aduce atingere prevederilor **art.16 din Constituție**, având în vedere faptul că oricare cetățeni, indiferent de domiciliu, se poate afla, în ziua alegerilor, în imposibilitatea de a ajunge la secția de votare.

9. La **art.3 alin.(4)**, sugerăm, de asemenea, să se analizeze dacă reglementarea obligației alegătorului de a respecta caracterul secret al votului este de natură a garanta libera exprimare a votului, fără influență din partea altor persoane, în lipsa unei sancțiuni exprese.

10. La **art.4 alin.(1)**, având în vedere definiția de la art.2, sintagma „cu domiciliul sau reședința în străinătate” se va elimina ca superfluă.

De asemenea, pentru a asigura normei un caracter imperativ, având în vedere că votul prin corespondență se exercită numai dacă alegătorul face această solicitare, sintagma „se poate înscrie în Registrul electoral” trebuie reformulată, deoarece actualmente poate crea impresia că înscrierea pentru exercitarea votului prin corespondență este facultativă.

La **alin.(2)**, pentru precizia normei de trimitere, sintagma „prevăzut la alin.(1)” se va scrie sub forma „prevăzut la alin.(1) lit.b”.

Referitor la soluția de la **alin.(5)**, semnalăm că norma propusă nu are în vedere posibilitatea ca alegerile pentru Camera Deputaților și Senat sau cele pentru Președintele României să se desfășoare în alte perioade ale anului, situație foarte probabilă având în vedere posibilitatea prelungirii sau scurtării mandatului respectivilor aleși.

De exemplu, în caz de deces al Președintelui României, sau în caz de dizolvare a Parlamentului, perioadele prevăzute la alin.(5) al art.4 nu mai pot fi respectate.

11. La **art.5 alin.(5)**, deoarece titlul Legii nr.208/2015 a mai fost redat anterior la art.4 alin.(7), recomandăm eliminarea acestuia.

12. La **art.9 alin.(1) lit.b)**, pentru rigoarea redactării, expresia „lit.b) –c)” se va scrie sun forma „lit.b) și c)”.

13. La **art.10 alin.(3)**, pentru rigoarea exprimării, trebuie utilizată sintagma „Plicul exterior este autoadresat și este prevăzut”.

14. La **art.12 alin.(1)**, pentru claritatea normei, expresia „trimiterea plicurilor exterioare” trebuie înlocuită cu sintagma „trimiterea documentelor prevăzute la art.10 alin.(1)”.

La **alin.(2)**, norma trebuie reformulată, deoarece nu este suficient de clară. De asemenea, trebuie revăzute normele de trimitere, deoarece trimiterea la **alin.(2)** este greșită.

Totodată, precizăm că proiectul nu conține reglementări pentru **al doilea tur de scrutin** în cazul alegerilor pentru Președintele României.

15. La **art.13 alin.(3)**, deoarece conform normelor de tehnică legislativă instituția **derogării** operează de la un act normativ la altul, este necesară folosirea instituției **exceptării**, specifică situațiilor care operează în cadrul aceluiși act normativ. Se impune, de aceea, reformularea corespunzătoare a textului.

16. La **art.14 alin.(5)**, pentru a asigura normei claritatea necesară, sugerăm reformularea sintagmei „a asigura livrarea acestora până cu 3 zile înaintea datei votării, inclusiv”, care poate crea confuzii.

17. La **art.17**, semnalăm că în cadrul alin.(1) există două enumerări marcate cu lit.e). Ca urmare, este necesar ca ultimele 2 enumerări să fie marcate cu lit.f), respectiv g).

18. La **art.21 alin.(5)**, pentru corectitudinea normei de trimitere, abrevierea „alin.(3)” se va înlocui cu abrevierea „alin.(4)”, observație valabilă și pentru **art.22 alin.(2)**

19. Pentru părțile dispozitive ale punctelor **art.25 - 27** prin care se modifică și/sau completează prevederi ale actelor normative care reglementează sistemul de vot aplicabil alegerilor din România, în funcție de situația concretă, propunem utilizarea următoarelor formulări generice:

- Alineatul (...) al articolului ... se modifică și va avea următorul cuprins:

- După alineatul (...) al articolului ... se introduce un nou alineat, alin. (...) cu următorul cuprins:

- La articolul...alineatul (...) litera ...) se modifică și va avea următorul cuprins:

- La articolul...alineatul (...) după litera ...) se introduce o nouă literă, lit. ...) cu următorul cuprins:

20. La **art.25, pct.3**, semnalăm că în structura alin.(2) al art.33 care urmează a fi completat, există deja litera h), astfel că se impune marcarea corespunzătoare a textului.

La **pct.5**, pentru concizia normei, propunem reformularea părții dispozitive, astfel:

„5. La articolul 51 alineatul (3) litera a) și alineatele (5) și (6) se abrogă.”

La **pct.9**, având în vedere că se modifică doar primul alineat al art.96, textul trebuie precedat numai de cifra „(1)”.

Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare din proiect.

21. La **art.26**, deoarece se prevăd atât modificări, cât și completări asupra actului normativ de bază, sintagma „se modifică după cum urmează”, din cadrul părții introductive, se va înlocui cu sintagma „se modifică și se completează după cum urmează”.

Reiterăm această observație și pentru partea introductivă a **art.27**.

La **pct.3** al art.26, la norma propusă pentru art.51 alin.(1) lit.g), pentru rigoare normativă, sugerăm ca sintagma „conform art.2 alin.(1) lit.b)” să se redea sub forma „conform **prevederilor** art.2 alin.(1) lit.b)”.

PREȘEDINTE
dr. Drăgoș CLIEȘCU

