



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru organizarea și desfășurarea votului electronic la distanță

Analizând propunerea legislativă pentru organizarea și desfășurarea votului electronic la distanță (b83/11.03.2019), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1535/19.03.2019 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D229/20.03.2019,

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 tehnologiei informaționale, ca modalitate alternativă de exercitare a dreptului de vot în cadrul secțiilor de votare sau prin corespondență.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.a) și h) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluției legislative.

3. Semnalăm existența în dezbatere parlamentară, la Camera Deputaților, a altei propuneri legislative având ca obiect de reglementare *modificarea și completarea Legii nr.288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente*, cu modificările ulterioare, prin care se propune, de asemenea, introducerea sistemului de vot electronic pentru alegerile prezidențiale, europarlamentare și parlamentare (Pl-x nr. 146/2019).

Această propunere legislativă, pentru care Consiliul Legislativ a emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.1110/20.11.2018, a fost respinsă de Senat, în data de 18.03.2019.

De asemenea, precizăm că o altă propunere legislativă având ca obiect de reglementare organizarea votului electronic, a fost respinsă definitiv de ambele Camere ale Parlamentului în data de 16 mai 2017.

4. Analizat din perspectiva dreptului Uniunii Europene, proiectul de lege **nu constituie transpunerea unui act juridic european de drept derivat**, ci, așa cum menționează inițiatorii în Expunerea de motive, stabilește, asemenea altor state, *cadrul juridic necesar creării unei importante libertăți de exprimare a dreptului de vot, asigurându-se, în acest fel, accesul mai larg la scrutinele electorale pentru cetățenii cu drept de vot din afara granițelor țării.*

Precizăm că această modalitate de vot (electronic) reprezintă o alternativă posibilă la votul exprimat de cetățenii români (dacă alegătorii au domiciliul sau reședința în România sau în străinătate) în secțiile de votare, întărită și de prevederile **Recomandării CM/Rec (2017)5 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind standardele pentru votul electronic**, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (în a 1289-a *reuniune a reprezentanților Miniștrilor de Externe ai statelor membre*) în data de 14 iunie 2017.

Stabilirea modalității de vot va cădea în competența **statelor membre la nivel național**, 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.

Potrivit proiectului, stabilirea identității alegătorului și accesul la sistemul de vot electronic se efectuează în condițiile dispozițiilor **Regulamentului (UE) nr.910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE**, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.257 din 28 august 2014.

Referitor la măsura dispusă prin proiect, menționăm că aceasta a fost instituită în trei state europene: **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*).

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. Ca observație generală, menționăm că, pe de o parte, unele dintre soluțiile legislative preconizate nu sunt corelate între ele, iar pe de altă parte, reglementările propuse sunt incomplete, așa cum vom arăta în cele ce urmează.

Totodată, menționăm că, potrivit **art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, noua reglementare trebuie să fie corelată cu ansamblul reglementărilor interne.

Prin urmare, pentru evitarea unei reglementări contradictorii și în vederea aplicării coerente și unitare a cadrului legislativ în domeniul electoral, apreciem că proiectul ar trebui să vizeze inclusiv intervenții legislative asupra legislației conexe, și anume, **Legea nr.208/2015** privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, **Legea nr.288/2015** privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările ulterioare, **Legea nr.370/2004** pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Legea nr.33/2007** privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată, cu modificările ulterioare, **Legea nr.115/2015** pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației

publice locale nr.215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali și **Legea nr.3/2000** privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare. Cu titlu de exemplu, menționăm necesitatea intervenției legislative asupra normelor din cuprinsul acestor legi care reglementează conținutul proceselor verbale privind centralizarea rezultatelor votării, care ar trebui să cuprindă inclusiv rubrici referitoare la voturile exprimate prin mijloace electronice.

7. La **art.2**, pentru rigoarea exprimării, propunem ca sintagma „poate fi acordat în cadrul alegerilor” să fie înlocuită cu expresia „**poate fi exprimat la alegerile**”, iar cele 3 sintagme „al alegerilor” să fie eliminate. Totodată, propunem eliminarea, ca superfluă, a sintagmei „și indiferent dacă alegătorii au domiciliul sau reședința în România sau în străinătate.

8. La **art.3 lit.a)**, pentru utilizarea unei terminologii unitare cu legislația în domeniul electoral, propunem ca termenul „votantului” să fie înlocuit prin cuvântul „**alegătorului**”.

9. La **art.4 alin.(2) teza a treia**, pentru rigoare redacțională, sintagma „în termen de maximum 90 de zile de la intrarea în vigoare” se va reda sub forma „în **termen de 90 de zile** de la **data intrării** în vigoare”.

La **alin.(3)**, pentru aceleași considerente, după expresia „Monitorul Oficial” se va insera formularea „**al României**”, iar sintagma „în termen de maximum cinci zile” se va reda sub forma „în termen **de 5 zile**”.

10. La **art.6 alin.(2)**, propunem reformularea textului în sensul evitării repetiției termenului „acesteia”.

11. La **art.8 alin.(1)**, pentru redarea corectă a titlului actului juridic european, expresia „autentificarea pieței interne electronice” se va înlocui cu sintagma „**serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă**”, iar datele redată în finalul textului, între paranteze, se vor elimina.

La **alin.(2)**, pentru corectitudinea exprimării, textul se va reformula, astfel:

„(2) Certificatul digital calificat sau avansat prevăzut la alin.(1) se eliberează în mod gratuit alegătorilor care formulează cererea prevăzută la art.26 alin.(1), de către Autoritatea Electorală Permanentă, pentru cetățenii cu domiciliul în România și de către Ministerul Afacerilor Externe, pentru cetățenii cu domiciliul în afara României”.

12. La **art.13 alin.(1)**, pentru unitate redacțională, cuvântul „șase” se va reda prin cifră. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin.(2)**, pentru rigoarea redactării, sintagma „Hotărâre de Guvern” se va reda sub forma „**hotărâre a Guvernului**”, observație valabilă și pentru **art.31 alin.(2)**.

13. La **art.14 alin.(1)**, nu se înțelege care este rațiunea reglementării posibilității alegătorului care a optat pentru exprimarea votului în formă electronică de a vota de mai multe ori.

Pe de altă parte, **alin.(2)** prevede posibilitatea alegătorului care a votat electronic să voteze și în secția de votare, putându-se răzgândi asupra votului, în timp ce alegătorul care se prezintă la urne nu își poate exprima decât o singură dată opțiunea de vot.

Rezultă astfel că soluțiile legislative nu sunt corecte, întrucât instituie un tratament diferențiat între alegătorii care votează electronic și alegătorii care votează în secțiile de votare. În acest caz, norma ar fi susceptibilă de încălcarea **art.16 din Legea fundamentală**, referitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor.

Față de cele de mai sus, norma creează premisele afectării libertății de exprimare a votului și vicierei rezultatelor scrutinului.

În plus, nu este clar cum se corelează **alin.(2)** cu norma propusă la **art.23**, potrivit căreia alegătorii care **optează** pentru a vota electronic sunt înscrși în Registrul electoral electronic.

Față de cele de mai sus, este de analizat dacă proiectul nu ar trebui să conțină o dispoziție prin care alegătorul care a optat pentru votul electronic să nu își mai poată exercita dreptul de vot pentru scrutinul respectiv în secția de votare, similar dispoziției cuprinse în **art.3 alin.(3)** din Legea nr.288/2015.

14. La **art.16**, pentru un spor de rigoare în exprimare, expresia „sub denumirea de” se va înlocui cu termenul „**denumită**”.

15. La **art.17 alin.(3)**, pentru previzibilitatea normei, sugerăm revederea textului cu referire la sintagma „pe perioada procesului electoral”.

Totodată, pentru o redactare corectă, termenii din sintagma „Ordin al Președintelui” se vor reda cu literă mică.

16. La **art.20 alin.(1)**, pentru claritatea normei și având în vedere că la **art.3 lit.i)** este definit sistemul de vot electronic, sugerăm ca sintagma „sistemul **certificat** de vot electronic” să fie redată sub forma „sistemul de vot electronic **certificat**”.

Totodată, semnalăm că expresia „chiar și în caz de eșecuri și atacuri” nu asigură suficientă precizie și claritate normei, motiv pentru care sugerăm revederea și reformularea acesteia.

La **alin.(2)**, deoarece normele de tehnică legislativă nu recomandă folosirea parantezelor, este necesar a se renunța la prezentarea unor explicații prin utilizarea acestora.

17. La **art.23**, din considerente de redactare, sintagma „Registrul Electoral Electronic” se va reda sub forma „Registrul electoral electronic”. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

18. La **art.24**, referitor la expresia „certificatul digital”, întrucât la art.8, la care se face trimitere, este utilizată sintagma „certificat digital calificat sau avansat”, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă referitoare la asigurarea unității terminologice, textele trebuie revăzute, urmând a se utiliza o singură expresie. Observația este valabilă pentru tot cuprinsul proiectului.

19. Pentru o reglementare completă, proiectul trebuie să cuprindă și norme referitoare la întocmirea **listelor electorale pentru votul electronic**.

20. La **art.25**, pentru corelare cu dispozițiile art.26 alin.(1), sugerăm revederea și reformularea textului „**formular online unic**”.

21. La **art.26 alin.(2)**, este necesar să se prevadă și termenul până la care se poate transmite cererea.

La **alin.(3)**, pentru rigoarea exprimării, formularea „misiunile diplomatice care îndeplinesc funcția de reprezentare a statului român în respectivul stat” se va reda sub forma „**misiunile diplomatice care reprezintă România în statul respectiv**”.

22. La **art.27 alin.(2)**, întrucât la art.8 alin.(2) sunt menționate instituțiile care eliberează certificatele digitale, pentru evitarea paralelismelor legislative, textul trebuie reformulat prin utilizarea normei de trimitere.

La **alin.(3)**, pentru rigoarea exprimării, propunem ca sintagma „în persoană” să fie redată sub forma „personal”. Totodată, pentru o reglementare completă, textul ar trebui să prevadă și termenul în care pot fi ridicate certificatele digitale.

23. La **art.35**, norma este lipsită de coerență, deoarece voturile exprimate la urne **nu sunt cuprinse într-o listă**, ci sunt introduse în urne, astfel încât nu mai pot fi „extrase”. În măsura în care s-a avut în vedere „extragerea” din lista alegătorilor pentru votul electronic a acelor alegători care au votat și la urne, trebuie avute în vedere observațiile formulate la **pct.13** din aviz, pentru **art.14** din proiect.

24. Pentru o reglementare completă, după art.38 proiectul trebuie să cuprindă dispoziții referitoare la transmiterea procesului-verbal cu rezultatele votului către biroul electoral de circumscripție, stabilindu-se modalitatea și termenul de transmitere.

25. La **cap.VI**, cu referire la prevederile art.40 – 42, care instituie infracțiuni legate de exercitarea votului electronic, precizăm că infracțiunile electorale sunt prevăzute în Titlul IX din Legea 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare. Prin urmare, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă referitoare la sistematizarea și concentrarea legislației, recomandăm ca respectivele infracțiuni să fie introduse în Codul penal și nu în prezentul proiect. De altfel, fapta prevăzută la art.40 din proiect este deja incriminată de art.388, având denumirea marginală „Frauda la votul electronic”, din Codul Penal.

În cazul preluării acestei observații, art.40-42 se vor elimina, articolele subsecvente se vor renumera, iar titlul Capitolului VI se va reda sub forma „**Contravenții și sancțiuni**”.

26. La actualul **art.43 lit.a)** pentru respectarea uzanțelor normative, expresia „art.11 și ale art.12” se va reda sub forma „**art.11 și 12**”.

La **lit.c)**, din aceleași considerente, sintagma „art.18, art.21, art.22 și ale art.28” se va reda sub forma „**art.18, 21, 22 și 28**”.

27. La actualul **art.44 alin.(1) lit.a)**, sintagma „prevăzute la lit.a) și la lit.b)” se va reda sub forma „prevăzute la **lit.a) și b)**”.

La **alin.(2)**, este de analizat în ce măsură împuterniciții președintelui Autorității Electorale Permanente pot fi agenți contatatori ai contravențiilor prevăzute la art.43 lit.c) și d), constând în nerespectarea dispozițiilor art.21, 22, 28 și, respectiv, 27 alin.(2), întrucât, în cazul acestor contravenții, subiectul activ este chiar Autoritatea Electorală Permanentă.

La **alin.(3)**, precizăm că soluția legislativă propusă nu este în acord cu dispozițiile **art.28 alin.(1)** din **Ordonanța Guvernului nr.2/2000**, astfel cum acesta a fost modificat prin Legea nr.203/2018. Menționăm că, în prezent, respectiva dispoziție consacră, **cu caracter de generalitate**, posibilitatea contravenientului de a achita, în termen de cel mult **15 zile** de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ. Prin urmare, norma propusă la acest alineat trebuie eliminată.

PREȘEDINTE

dr. Dragos ILIESCU

București

Nr. 304 / 14. 04. 2019.