



Biroul
Bp 263 18.07.2019

SECRET
4274.9.2019

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

Analizând propunerea legislativă privind organizarea și desfășurarea votului electronic (b263/12.06.2019), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3558/19.06.2019 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D549/20.06.2019,

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. Prezenta propunere 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 cele constând în votarea în cadrul secțiilor de votare și, respectiv, prin corespondență - în scopul înlesnirii posibilității de participare la alegeri a cetățenilor.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.a) 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 soluțiilor legislative preconizate.

3. 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.

Totodată, se impune respectarea dispozițiilor art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, precum și a prevederilor art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

4. Precizăm că și alte propuneri legislative cu obiect de reglementare similar au fost transmise spre avizare Consiliului Legislativ. Conform site-ului Camerei Deputaților, stadiul în care acestea se află în procedură legislativă este următorul:

a) Propunerea legislativă privind votul electronic, înregistrată sub nr.Pl-x875/2007, a fost respinsă definitiv la 15.04.2008;

b) Propunerea legislativă privind organizarea și desfășurarea votului electronic, înregistrată sub nr.Pl-x 189/09.03.2015, a fost înaintată la Senat la data de 29.04.2015, ca urmare a desesizării Camerei Deputaților.

c) Propunerea legislativă privind organizarea și desfășurarea votului electronic, înregistrată sub nr.Pl-x 847/25.11.2015 se află la comisiile Camerei decizionale din 25.11.2015.

d) Propunerea legislativă pentru reglementarea și organizarea votului electronic, înregistrată sub nr. Pl-x 406/03.10.2016, respinsă definitiv la 16.05.2017.

De asemenea, potrivit site-ului Senatului, Propunere legislativă privind organizarea și desfășurarea votului electronic la distanță, înregistrată sub nr. B83/11.03.2019 a fost trimisă pentru raport la Comisia specială comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea, modificarea și completarea propunerilor legislative în materie electorală în data de 24.06.2019.

În prezent, paralel cu prezenta propunere legislativă, a fost transmisă spre avizare și Propunere legislativă privind organizarea și desfășurarea votului electronic (b255/6.06.2019), pentru care s-a emis Avizul favorabil cu observații și propuneri nr.593/10.07.2019.

5. Analizat din perspectiva **dreptului Uniunii Europene**, prezentul proiect de lege **nu constituie transpunerea unui act juridic european de drept derivat** ci, așa cum se menționează în Expunerea de motive, „Votul online ar putea stimula participarea alegătorilor, ar

putea elimina erorile administrative la secțiile de votare și ar contribui la restabilirea încrederii cetățenilor în procesul electoral și democrație”.

Precizăm că această modalitate de vot (electronic) reprezintă o alternativă posibilă la votul exprimat de cetățenii români 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 însă 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*).

6. 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.

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

7. 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”.

8. 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 reglementărilor în domeniul electoral, proiectul ar trebui să vizeze inclusiv intervenții legislative asupra legislației conexe, și anume, **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, **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 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.

9. 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.

10. 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”.

11. După **titlu**, este necesară inserarea formulei introductive „Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

12. Ca observație generală, sintagmele „descrisă la art./alin...”, „menționate la art./alin...”, „enumerate la...”, „de la art./alin...” trebuie înlocuite cu sintagma „prevăzută/prevăzute la...”.

13. 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”. Totodată, din același considerent, propunem eliminarea sintagmei „în scopul facilitării procedurii de votare prin metode alternative prezenței la urne pentru cetățenii români”.

14. Norma din cuprinsul **art.2** este superfluă și trebuie eliminată, urmând ca articolele subsecvente să fie renumerotate.

15. La **art.4**, propunem ca **partea introductivă** să fie reformulată, astfel: „În sensul prezentei legi, prin următorii termeni se înțelege:”. Totodată, subdiviziunile acestui articol ar trebui marcate ca puncte, sub forma „1.”, urmând a fi eliminată paranteza.

¹ Direct Recording Electronic

16. La **art.5**, precizăm că alineatele trebuie marcate cu cifre arabe înscrise între paranteze, astfel încât în loc de „1)” se va scrie „(1)”. Similar se va proceda în tot cuprinsul proiectului, inclusiv în cazul trimitărilor la alineate.

17. La **Capitolul II**, menționăm că, potrivit **Legii nr.208/2015** privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, există un singur registru care cuprinde toți cetățenii români cu drept de vot. Sub acest aspect, este de analizat raportul dintre această reglementare și cea propusă prin proiect, care constituie mai multe registre electronice.

18. La **art.6 alin.(5)** teza întâia, textul este eliptic, motiv pentru care trebuie reformulat. Observația este valabilă și pentru **art.16**, textul fiind ambiguu în debut, iar trimiterea la „art.4 alin.20)” trebuie redată sub forma „art.4 pct.20”.

19. La **art.8 alin.(5)**, semnalăm că textul propus nu poate fi structurat în lit.a) și b) decât dacă acestea sunt precedate de o parte introductivă din care să decurgă ipotezele propuse. Este necesară revederea și marcarea corespunzătoare a normelor.

20. Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, din finalul **art.10** trebuie eliminată expresia „din prezenta”.

21. La **art.18 alin.(9)**, 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.

În subsidiar, sintagma „descrisă de la **alin.4) la alin.8)**” se va reda sub forma „prevăzută la **alin.(4)-(8)**”.

La **alin.(10)**, trimiterea trebuie să se facă doar la alin.(7), întrucât textul se regăsește în cadrul art.18.

22. La **art.25**, este necesară indentificarea completă a legii la care se face trimitere, respectiv Legea nr.362/2018 privind asigurarea unui nivel comun ridicat de securitate a rețelelor și sistemelor informatice, cu modificările ulterioare.

În același context, precizăm că o identificare completă este necesară și în cazul actelor juridice ale Uniunii Europene menționate în cuprinsul proiectului.

23. La **Capitolul VI**, semnalăm că, în prezent, infracțiunile electorale sunt reglementate în Titlul IX din Codul penal, fraudă la votul electronic constituind infracțiune, potrivit art.388 din Codul penal. Prin urmare, pentru evitarea paralelismului legislativ și pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, potrivit cărora reglementările din aceeași materie trebuie cuprinse, de regulă, în cadrul aceluiași act normativ, prin proiect trebuie să se intervină asupra **art.388** din Codul penal. Pentru acest motiv, **Capitolul VI** trebuie să fie redenumit „Dispoziții finale”, iar **art.28-31** trebuie înlocuite cu un singur articol, art.28, cu următoarea **parte dispozitivă**:

„**Art.28** – Articolul 388 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 510 din 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:”.

În continuare, se va reda între ghilimele text propus pentru art.388 din Codul penal.


PRESEDINTE
dr. Dragoș TILIESCU

București

Nr. 604/17.07.2019.