



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1155 / DPS9
DATA 18.06.2018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
345 27.06.2018.

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă pentru 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, pentru modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, pentru modificarea și completarea Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, inițiată de domnul deputat USR Matei-Adrian Dobrovie și un grup de parlamentari USR, PNL, neafiliați (Bp. 127/2018).

I. Principalele reglementări

Astfel cum se precizează în *Expunerea de motive*, inițiativa legislativă are 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;*
- *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;*

- *Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare,*

urmărindu-se „îmbunătățirea procedurii de vot prin corespondență, prin extinderea ei la alegerile prezidențiale și la alegătorii din țară care nu se pot prezenta la secția de votare în ziua alegerilor, prin asigurarea transparenței mecanismului de vot și a securității acestuia, prin înființarea unor birouri electorale dedicate doar acestei modalități de vot, precum și prin corelarea termenelor și a dispozițiilor din cele trei reglementări menționate”.

II. Observații

1. Precizăm că activitățile desfășurate în contextul derulării procesului electoral, inclusiv în cazul „sistemului de vot prin corespondență”, presupun efectuarea de operațiuni de prelucrare, precum colectare, utilizare, stocare, dezvăluire prin transmitere sau afișare etc. a unor categorii diferite de date cu caracter personal, printre altele și date cu caracter special (precum codul numeric personal, convingerile politice exprimate prin votul acordat). Așadar, acest sistem de exprimare a votului trebuie să respecte drepturile și libertățile fundamentale, în special dreptul la viață privată.

Acest fapt poate avea implicații directe asupra drepturilor fundamentale ale persoanelor fizice și poate conduce la grave atingeri aduse dreptului la viață privată a cetățenilor în ceea ce privește protecția datelor lor cu caracter personal, în special în ceea ce privește prelucrarea neautorizată a datelor sau a dezvăluirii acestora prin transmitere sau prin publicare.

Cu acest prilej, subliniem că, în data de 4 mai 2016, a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene *Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)*, ale cărui prevederi sunt aplicabile în mod direct în toate statele membre ale UE începând cu data de 25 mai 2018.

Subliniem că, potrivit principiului responsabilității din regulamentul menționat, operatorii de date cu caracter personal (printre

care și Autoritatea Electorală Permanentă și Compania Națională „Poșta Română” SA), nu numai că sunt responsabili de respectarea tuturor principiilor de prelucrare a datelor (*legalitate, echitate și transparență, limitări legate de scop, reducerea la minimum a datelor, exactitate, limitări legate de stocare*, precum și *integritate și confidențialitate*), dar este necesar ca aceștia să poată demonstra respectarea principiilor menționate.

2. Cu titlu general, semnalăm faptul că *Legea nr. 288/2015* a avut în vedere mecanismul de vot prin corespondență în considerarea alegerii într-un singur tur de scrutin a membrilor Parlamentului României.

Calendarul de tipărire și transmitere a documentelor necesare exercitării dreptului de vot prin corespondență de către alegători, astfel cum a fost prevăzut de dispozițiile art. 12 din lege, a avut în vedere imperativ ca trimiterile poștale conținând votul exprimat să poată fi livrate către biroul electoral pentru votul prin corespondență cu cel mult 30 de zile înaintea datei votării.

Potrivit prevederilor art. 54 alin. (1) din *Legea nr. 370/2004*, alegerea Președintelui României se face în două tururi de scrutin, al doilea tur urmând a fi organizat, în condițiile prevăzute de art. 81 alin. (3) din *Constituția României, republicată*, la două săptămâni de la primul tur de scrutin, în aceleași secții de votare și circumscripții electorale, de către aceleași birouri electorale și pe baza acelorași liste de alegători de la primul tur.

Din perspectiva Companiei Naționale „Poșta Română” SA exercitarea dreptului de vot prin corespondență pentru al doilea tur de scrutin în cadrul alegerilor pentru Președintele României ridică probleme referitoare la timpii de circulație ai trimiterilor poștale în cauză.

Față de intervalul minim de 27 de zile, instituit prin *Legea nr. 288/2015*, între momentul primirii documentelor necesare exercitării dreptului de vot prin corespondență și momentul livrării plicurilor exterioare conținând opțiunea de vot către biroul electoral pentru votul prin corespondență, trebuie să se aibă în vedere că, pentru exercitarea dreptului de vot pentru alegerea Președintelui României în turul doi de scrutin, intervalul de timp necesar exercitării dreptului de vot și cel al transmiterii pe cale poștală a opțiunii electorale se reduce în mod semnificativ timpul de la 27 de zile la 14 zile, neexistând certitudinea ca trimiterile conținând

dreptul de vot vor putea fi livrate către biroul electoral în termenul limită reglementat în cadrul inițiativei legislative.

3. Totodată, menționăm faptul că, potrivit art. 61 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al acelui act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat”.

Având în vedere că inițiativa legislativă vizează extinderea aplicării votului prin corespondență atât cu privire la beneficiari (alegătorii care votează în țară), cât și cu privire la tipul scrutinului (și la alegeri prezidențiale), apreciem că se afectează, pe lângă concepția generală inițială a reglementării¹, și caracterul său unitar.

În plus, constatăm că din cele 24 de articole ale *Legii nr. 288/2015*, inițiativa legislativă intervine asupra a 21 dintre ele, ceea ce, evident, reprezintă „cea mai mare parte a reglementării”.

Pentru considerentele menționate, apreciem că modificarea și completarea actului normativ nu poate fi admisă, fiind necesară, eventual, înlocuirea acestuia cu o nouă reglementare.

4. Referitor la definiția noțiunii de „alegător”, propusă la **art. I pct.2** din inițiativa legislativă, apreciem că precizarea „care are cunoștință de faptul că nu se va putea prezenta la secția de votare în ziua alegerilor pentru a-și exercita acest drept” este lipsită de claritate, având în vedere dificultatea de a proba un fapt viitor negativ, reglementarea fiind de natură să înfrângă *principiul securității juridice* sub aspectul componentei sale referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

În jurisprudența sa², Curtea Constituțională a reținut că *principiul securității raporturilor juridice* constituie o dimensiune fundamentală a

¹ Care viza aplicarea sa doar la alegerile pentru Camera Deputaților și Senat și doar pentru cetățenii români cu drept de vot, având domiciliul sau reședința în străinătate.

² Spre exemplu, *Decizia nr. 1/2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, *Decizia nr. 980/2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 alin. (1) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 47/2011 privind reglementarea situației juridice a unor săli și grădini de spectacol cinematografic, precum și a altor imobile, cu referire la imobilele menționate în anexa nr. 1, pozițiile nr. 92 și 157*, *Decizia nr. 981/2012 referitoare la*

statului de drept, astfel cum acesta a fost consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din *Legea fundamentală*.

Cu privire la acest aspect, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat³ că principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept, respectiv că „*odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții*”.

Totodată, textul propus pentru art. 2 lit. a) din *Legea nr. 288/2015* nu corespunde intenției originale a legiuitorului care a reglementat votul prin corespondență ca o alternativă la exercitarea dreptului de vot în secția de votare, aflată la libera alegere a alegătorului, fără a fi condiționată de imposibilitatea alegătorului de a se prezenta la secția de votare.

De altfel, reglementarea unei astfel de condiții ar implica probarea imposibilității alegătorului de a se prezenta la secția de votare.

Aceeași observație este valabilă și pentru **art. IV pct. 3** din inițiativa legislativă.

De asemenea, precizăm că criticile referitoare la claritatea și precizia normei sunt valabile și pentru **art. I pct. 6** din inițiativa legislativă, întrucât textul nu distinge în niciun fel cu privire la tipul și gradul dizabilităților care impun aplicarea textului și nici modalitatea în care se desemnează persoana care urmează să asiste alegătorul „*cu dizabilități*”.

În plus, situația reglementată s-ar putea considera în aparență ca o derogare de la caracterul direct și secret al votului, motiv pentru care se impune argumentarea acesteia în *Expunerea de motive* și din perspectiva asigurării garanțiilor necesare pentru neafectarea prin această modalitate de vot a caracterului personal și secret al votului.

5. În ceea ce privește **art. I pct. 7** al inițiativei legislative, precizăm că, potrivit art. 30 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată, cu modificările și completările ulterioare*,

excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 alin. (1) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 47/2011 privind reglementarea situației juridice a unor săli și grădini de spectacol cinematografic, precum și a altor imobile, cu referire la imobilul menționat în anexa nr. 1, poziția nr. 13.

³ În acest sens sunt hotărârile din 20 octombrie 2011 sau din 6 decembrie 2007, pronunțate în cauzele Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei, respectiv Bejan împotriva României.

„Reședința este acolo unde persoana fizică declară că are locuința secundară, alta decât cea de domiciliu”.

Reședința nu este, însă, doar o stare de fapt. Pentru a putea produce efecte juridice, aceasta trebuie dovedită, iar legea română prevede o serie de obligații în sarcina persoanelor în vederea înscrierii în actul de identitate a mențiunilor privind reședința în România⁴.

Astfel, atât cetățenii români care își stabilesc reședința în România, cât și cei care își stabilesc reședința în străinătate trebuie să facă dovada șederii lor legale la adresa declarată ca fiind locuință secundară.

Pentru aceste considerente, apreciem că la art. 4 din lege se impune menținerea în continuare a obligației ca toți cetățenii români care locuiesc în străinătate să facă dovada șederii lor legale în țara respectivă, indiferent dacă acolo și-au stabilit domiciliul sau doar reședința. Menționăm că în sprijinul identificării cât mai exacte a actelor care atestă stabilirea în străinătate a reședinței, ministrul afacerilor externe a emis *Ordinul nr.500/2016 privind documentele care atestă reședința în străinătate în vederea exercitării dreptului de vot la alegerile parlamentare din anul 2016, cu completările ulterioare*.

Totodată, modalitatea de comunicare electronică a datelor (de exemplu, transmiterea prin e-mail de documente, inclusiv copie de pe cartea/buletinul de identitate, conținând și date cu caracter special – CNP, precum și a cererilor necesare pentru înscrierea în Registrul electoral), mai cu seamă între alegători și entitățile implicate în procesul de implementare a sistemului de vot prin corespondență, poate expune comunicarea la o serie de riscuri.

Așadar, la alegerea modalităților de transmitere/comunicare a datelor sau a documentelor ce conțin date cu caracter personal, este recomandabil să se aibă în vedere faptul că operatorii au obligația de a aplica măsuri tehnice și organizatorice adecvate pentru protejarea datelor cu caracter personal împotriva distrugerii accidentale sau ilegale, pierderii, modificării, dezvăluirii sau accesului neautorizat, în special dacă prelucrarea respectivă comportă transmisii de date în cadrul unei rețele, precum și împotriva oricărei alte forme de prelucrare ilegală a datelor.

6. Cu privire la **art. I pct. 9** din inițiativa legislativă, apreciem că sistemul de vot prin corespondență va întâmpina dificultăți în a se asigura

⁴ A se vedea art. 31-33 din *Ordonanța Guvernului nr. 97/2005*.

că doar persoanele autorizate vor avea acces la date, în scopuri legitime și cu respectarea tuturor garanțiilor legale, iar în eventualitatea în care datele vor fi dezvăluite, așa cum este prevăzut, de exemplu, la **art. I pct. 9** din inițiativa legislativă, va fi dificilă menținerea standardului de confidențialitate și securitate adecvat pentru protejarea lor și, în consecință, drepturile fundamentale ale alegătorilor în cauză vor fi afectate.

7. Referitor la **art. I pct. 11** din inițiativa legislativă, menționăm că, potrivit art. 7 din *Legea nr. 208/2015*, „În perioada organizării alegerilor se formează Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripție la nivel județean, al municipiului București, oficii electorale de sector, în cazul municipiului București, și un birou electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, precum și birouri electorale ale secțiilor de votare”.

De asemenea, potrivit art. 13 alin. (1) din *Legea nr. 370/2004*, „Pentru organizarea și desfășurarea operațiunilor specifice perioadei electorale se constituie Biroul Electoral Central, birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare”.

Din organizarea organismelor electorale la care am făcut referire mai sus, se observă constituirea lor pe sistem piramidal, care să faciliteze împărțirea mandatelor la nivelul circumscripției, în funcție de tipul de scrutin⁵.

Se observă, astfel, că, prin extinderea votului prin corespondență atât în ceea ce privește tipul de scrutin, cât și în ceea ce privește beneficiarii (alegătorii care votează în țară) criteriul circumscripției nu mai poate fi respectat.

Din analiza modificărilor propuse pentru art. 7 din *Legea nr. 288/2015* rezultă intenția legislativă de înființare a unui nou organism cu atribuții electorale, care, aparent, înlocuiește în lege atribuțiile exercitate *de lege lata* în materia votului prin corespondență de către biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, fără, însă, a prevedea cum anume se încadrează

⁵ 43 de circumscripții pentru alegerile parlamentare și o singură circumscripție pentru alegerea Președintelui României.

noul organism electoral în sistemul organismelor electorale specifice fiecărui tip de scrutin.

Această încadrare devine cu atât mai dificilă cu cât, prin modificările aduse art. 7 din Legea nr. 208/2015 (**art. IV pct. 1** din inițiativa legislativă) biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării se păstrează, dar reglementarea nu prevede modul în care voturile exercitate prin corespondență (în țară sau străinătate) ajung să fie centralizate separat pentru a fi luate în calcul la stabilirea mandatelor la nivelul celor 43 de circumscripții prevăzute de lege.

Constatăm, astfel, că Biroul Electoral General pentru votul prin corespondență trebuie să îndeplinească atribuțiile specifice atât ale birourilor electorale de circumscripție județene – cu privire la exercitarea votului prin corespondență de către cetățenii români cu domiciliul sau reședința în România, cât și ale biroului electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării – cu privire la exercitarea votului prin corespondență de către cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate.

Având în vedere cele de mai sus, apreciem că prin modalitatea defectuoasă de redactare și prin necorelarea cu dispozițiile *Legii nr. 208/2015* și *Legii nr. 370/2004*, pe lângă dificultățile de interpretare și aplicare, normele privind constituirea și funcționarea Biroului Electoral General pentru votul prin corespondență sunt de natură a conduce atât la încălcarea prevederilor art. 36 din Legea nr. 24/2000, cât și a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

Aceleași observații și concluzii se impun și cu privire la constituirea și funcționarea birourilor electorale pentru votul prin corespondență.

Totodată, semnalăm faptul că textul propus la **art. I pct. 11** din inițiativa legislativă enumeră reprezentantul Autorității Electorale Permanente în Biroul Electoral General pentru votul prin corespondență în categoria membrilor Biroului care „*nu pot avea apartenență politică*”.

Precizăm că art. 101 alin. (4) și art. 102 alin. (9) din *Legea nr. 208/2015* prevăd că președintele, vicepreședinții și întreg personalul aparatului de specialitate al Autorității Electorale Permanente cu statut de funcționar public parlamentar nu pot fi membri ai unui partid politic.

8. În ceea ce privește soluția propusă la **art. I pct. 18** din inițiativa legislativă, referitoare la modificarea art. 10 alin. (4) din *Legea*

nr.288/2015, semnalăm că forma alin. (4) este identică cu cea a textului în vigoare. Cu toate acestea, semnalăm că trimiterea la *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006* nu mai poate fi făcută, actul normativ fiind abrogat și înlocuit de *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*.

9. Cu privire la **art. I pct. 22** din inițiativa legislativă, la care art. 14 alin. (4) instituie caracterul gratuit al trimiterilor poștale (expedierea plicului exterior către biroul electoral pentru votul prin corespondență), prin formula „*fără ca alegătorul să suporte vreun cost*”, semnalăm faptul că nu se precizează în nici un fel cum anume se asigură această gratuitate pentru trimiterile poștale din străinătate, având în vedere că ele trebuie timbrate conform tarifelor locale.

Potrivit modificărilor aduse de inițiativa legislativă, urmează a fi înființate mai multe birouri electorale pentru votul prin corespondență. În aceste condiții, apreciem că formula propusă pentru alin. (6) al art. 14, în sensul că predarea plicurilor exterioare se face către „*biroul electoral pentru votul prin corespondență*” este de natură să creeze probleme în aplicare, cu consecințe negative asupra clarității și preciziei normei juridice.

Obligația legală a Companiei Naționale „*Poșta Română*” este de a preda corespondența către destinatar. În acest sens, s-a stabilit prin lege obligația sa de a preda plicurile exterioare cu votul prin corespondență către „*biroul electoral pentru votul prin corespondență*”.

În acest context, apreciem ca excesivă și imposibilă instituirea în sarcina sa a obligației de a calcula și urmări dacă la primirea corespondenței respective „*operațiunile prevăzute la art. 16*” s-au încheiat sau nu.

Mai mult, referitor la modificarea art. 14 alin. (4) din *Legea nr.288/2015*, menționăm că nu este clar din bugetul cărei instituții se suportă cheltuielile aferente produselor și serviciilor poștale utilizate pentru exercitarea acestui vot.

Precizăm că aplicarea prevederilor inițiativei legislative conduce la influențe suplimentare asupra cheltuielilor bugetului de stat, iar potrivit prevederilor art.15 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*, și ale art.15 din *Legea privind finanțele publice nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, în cazul în care aplicarea măsurilor propuse prin inițiativa legislativă

conduce la majorarea cheltuielilor bugetare, în *Expunerea de motive* trebuie să fie înscris impactul financiar asupra bugetului general consolidat, precum și fundamentarea acestuia, însoțit de ipotezele și metodologia de calcul utilizată.

Precizăm că influențele financiare asupra bugetului de stat generate de aplicarea prevederilor propunerii legislative pot fi cuantificate de instituțiile prin bugetul cărora se vor suporta cheltuielile pentru efectuarea operațiunilor electorale privind exercitarea prin corespondență a dreptului de vot de către alegătorii români cu domiciliul sau reședința în străinătate.

10. Referitor la **art. I pct. 24** și **pct. 25**, respectiv **art. II** din inițiativa legislativă, care fac referire la realizarea de către Autoritatea Electorală Permanentă a unei „*platforme web*” prin intermediul căreia alegătorul poate verifica „*traseul votului lui prin corespondență*”, precizăm că realizarea unui nou instrument informatic, diferit de cele reglementate deja de lege, implică costuri suplimentare, fiind preferabilă, în opinia noastră, extinderea unuia dintre instrumentele deja existente, precum Registrul electoral.

Totodată, scopul acestei platforme este neclar, întrucât, din sintagma „*traseul votului prin corespondență*”, nu rezultă exact ce date trebuie puse la dispoziția alegătorului prin intermediul platformei și cine furnizează aceste date.

11. În ceea ce privește **art. V pct. 3** și **pct. 4** din inițiativa legislativă, în cadrul cărora sunt definite listele electorale, respectiv listele electorale permanente, precizăm că definiția listelor electorale este incompletă, omițând listele electorale suplimentare – sau tabelele electorale, astfel cum sunt acestea denumite în prezent în cadrul *Legii nr. 370/2004*.

Apreciem că, în condițiile în care **art. 120** din *Legea nr. 208/2015* stipulează că prevederile acesteia privind Registrul electoral și listele electorale permanente se aplică în mod corespunzător alegerilor pentru Președintele României, definiția listelor electorale permanente utilizată în *Legea nr. 370/2004* nu poate fi diferită de cea din *Legea nr. 208/2015*.

12. Cu privire la dispozițiile de modificare a *Legii nr. 288/2015*, mai semnalăm câteva omisiuni care ar putea duce la imposibilitatea aplicării unor prevederi în ceea ce privește exercitarea votului prin corespondență. Astfel:

- în cazul votului prin corespondență pentru turul II de scrutin pentru alegerea Președintelui României, cum anume urmează a fi înscrise cele două opțiuni rezultate din primul tur de scrutin în buletinul de vot pentru votul prin corespondență având în vedere că la momentul transmiterii documentelor prevăzute la art. 10 aceste opțiuni nu se cunosc;

- cum se stabilește modelul buletinului de vot pentru votul prin corespondență, având în vedere că referirile în acest sens din art. 13 au fost eliminate în forma propusă pentru modificarea acestui articol prin **art. I pct. 21**;

- cum se aplică prevederile art. 33 alin. (1) lit. k) din *Legea nr.208/2015* pentru cetățenii români cu domiciliul în România care aleg să voteze prin corespondență.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului