



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

Str. Stavropoleos, nr. 6, București, Sector 3, 030084
Telefon/fax 021.310.13.86, www.roaep.ro, e-mail: office@roaep.ro

5330/2018
Nr. 15131/M.R.

Data 23.11.2018

AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

Nr. 15131 / 21.11.2018

Către:

**DOMNUL VIOREL ILIE,
MINISTRUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL**

Referitor la:

Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, votul electronic, 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 (Bp. 544/2018)

Stimate domnule ministru,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 12797H din 30.10.2018, înregistrată la Autoritatea Electorală Permanentă cu nr. 15131 din 31.10.2018, vă comunicăm observațiile noastre privind *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, votul electronic, 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 (Bp. 544/2018).*

1. Obiectul propunerii legislative

Prezenta propunere legislativă vizează:

- extinderea utilizării votului prin corespondență la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile pentru Președintele României,
- implementarea votului electronic la alegerile pentru Senat și Camera Deputaților, la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile pentru Președintele României, pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate.

2. Aspecte privind extinderea utilizării votului prin corespondență la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile pentru Președintele României

Inițiatorii propun modificarea textului art. 1 din Legea nr. 288/2015, astfel încât acesta să stabilească faptul că votul prin corespondență se aplică și la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile pentru Președintele României.

2.1. **Pe fond**, considerăm că oportunitatea implementării acestei modalități alternative de exercitare a dreptului de vot la alegerile sus menționate, reprezintă o decizie aflată la latitudinea Parlamentului.

Semnalăm însă faptul că intervalul rămas până la data viitoarelor alegeri pentru Parlamentul European, respectiv 26 mai 2019, este mai scurt de un an în condițiile în care Curtea Constituțională s-a pronunțat, în repetate rânduri, cu privire la *exigența constituțională*

de a nu se aduce modificări cadrului electoral cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor. Astfel, în cadrul Deciziei nr. 799 din 18 noiembrie 2015¹, Curtea a reținut următoarele:

„Curtea reține că legea analizată facilitează dreptul de vot al cetățenilor români cu domiciliul/reședința în străinătate, fiind un demers însemnat pentru asigurarea, în privința cetățenilor români, a caracterului universal al dreptului constituțional de vot; de aceea, în principiu, nu prezintă o relevanță semnificativă intervalul de timp în care urmează a se materializa reglementarea analizată. Chiar și în aceste condiții, astfel cum s-a arătat la paragraful 34, aceasta a fost adoptată la 28 octombrie 2015, respectându-se, astfel, exigența constituțională de a nu se aduce modificări cadrului electoral cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor. Într-adevăr, legea analizată aduce o modificare de substanță în ceea ce privește exercitarea dreptului de vot, respectiv introduce sistemul votului prin corespondență, sistem care nu a mai fost aplicat în cadrul sistemului constituțional stabilit în anul 1991. De aceea, ea a trebuit adoptată cu cel puțin 1 an înainte de data alegerilor, astfel cum s-a întâmplat în cauză. Motivațiile care au stat la baza adoptării acestei legi nu se constituie în impedimente de natură să ducă la neaplicarea votului prin corespondență la alegerile parlamentare la termen din anul 2016. Desigur, termenul de 1 an trebuie calculat de la data intrării în vigoare a legii, conform art.78 din Constituție, astfel încât între această dată și ziua alegerilor să existe un interval temporal de 1 an.”

Aceeași observație este aplicabilă și în cazul alegerilor pentru Președintele României, care vor avea loc în prima parte a lunii noiembrie a anului 2019.

2.2. Din perspectivă tehnică, semnalăm faptul că exercitarea dreptului de vot prin corespondență la alegerile pentru Senat și Camera Deputaților *este posibilă numai în contextul utilizării în cadrul acestui tip de alegeri a Sistemului Informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal - SIMPV*. Astfel, datele privind persoanele înscrise în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență, care stau la baza întocmirii listelor electorale pentru votul prin corespondență, sunt utilizate în cadrul SIMPV în vederea prevenirii votului multiplu. Art. 84 alin. (4) lit. a) din Legea nr. 208/2015, cu modificările și completările ulterioare, stabilește faptul că președintele biroului electoral al secției de votare oprește de la votare persoana care a optat să voteze prin corespondență, în baza rezultatelor generate de Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal, a comunicărilor efectuate prin intermediul acestuia și a verificării actului de identitate.

Prin urmare, pentru utilizarea votului prin corespondență la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile pentru Președintele României, *este necesară completarea corespunzătoare a Legii nr. 33/2007 și a Legii nr. 370/2004 cu prevederi referitoare la utilizarea Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal*.

Totodată, în perspectiva utilizării votului prin corespondență la alegerile pentru președintele României, *este necesară completarea prevederilor Legii nr. 288/2015 cu texte care să reglementeze procedura de exercitare a dreptului de vot prin corespondență în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin*.

¹ Decizia nr. 799 din 18 noiembrie 2015 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii 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, publicată în Monitorul Oficial nr. 862 din 19 noiembrie 2015.

3. Aspecte generale privind utilizarea votului prin internet

Din analiza textului de lege propus rezultă că acesta vizează reglementarea *votului prin internet*, ca metodă alternativă de exercitare a dreptului de vot.

3.1. **În ceea ce privește terminologia utilizată**, semnalăm faptul că *sintagma „vot electronic”, utilizată de inițiatori este incorectă* întrucât aceasta se referă la mai multe modalități de exercitare a dreptului de vot care includ:

- direct recording electronic (DRE) - presupune existența unui aparat electronic care este activat de către persoana care își exercită dreptul la vot. Toate voturile cetățenilor sunt înregistrate pe respectivul aparat, întrucât acesta beneficiază de un card de memorie, acestea urmând a fi centralizate de către autoritatea statală competentă;
- electronic ballot printers (EBP) - sistem asemănător cu DRE și care presupune existența unor buletine de vot electronice;
- internet voting system - sistem care presupune exercitarea dreptului de vot de către cetățeni, fie la anumite dispozitive electronice publice, fie prin intermediul computerelor personale. Voturile sunt transferate la un server public, pentru a putea fi centralizate.

3.2. Pentru a putea avea o perspectivă cât mai complexă asupra votului prin internet ca metodă alternativă de exercitare a votului, a implicațiilor implementării acestuia din punct de vedere logistic, a avantajelor și dezavantajelor pe care le presupune, am selectat o serie de informații din documente internaționale și studii de profil, pe care le supunem atenției dumneavoastră.

Metodele alternative de vot au fost implementate de majoritatea statelor ca o modalitate de facilitare a accesului cetățenilor la procesul electoral, cu scopul direct de a crește procentul participării la vot. Unele state au ales să utilizeze o singură metodă alternativă de vot și votul clasic în secțiile de votare, în timp ce alte state au implementat mai multe metode alternative de vot concomitent. A se vedea în acest sens Anexele 1 și 2.

Nu există reglementări internaționale care să stipuleze obligativitatea utilizării metodelor alternative de vot. În general, se apreciază că utilizarea acestor metode de vot trebuie lăsată la latitudinea fiecărui stat în parte, în funcție de necesitățile existente și de capacitatea acestuia de a asigura condițiile corespunzătoare. Temeiurile legale cel mai des utilizate în doctrină pentru utilizarea metodelor alternative de vot rezidă în documentele internaționale care reglementează egalitatea în drepturi a cetățenilor unui stat și dreptul de a li se asigura condiții egale pentru a-și exprima dreptul de vot, spre exemplu art. 3 al Protocolului nr. 1 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, precum și deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului. Pot fi menționate, în același context, Rezoluția nr. 1459 (2005) (paragraful 7) și Recomandările nr. 1714(2005) (paragraful 1.ii) și nr. 1410 (1999) ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

Art. 4a din *Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct*, anexat la Decizia 76/787/CECO, CEE, Euratom a Consiliului din 20 septembrie 1976, astfel cum a fost modificat recent prin Decizia (UE, Euratom) 2018/994 A CONSILIULUI din 13 iulie 2018, prevede faptul că „Statele membre pot prevedea posibilități pentru votul anticipat, votul prin corespondență și votul electronic și prin internet în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European. În acest caz, statele membre adoptă măsuri suficiente

pentru a asigura în special fiabilitatea rezultatului, secretul votului și protecția datelor cu caracter personal în conformitate cu dreptul aplicabil al Uniunii.”

Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat la data de 30 septembrie 2004 *Recomandarea Rec (2004) 11 privind standardele legale, operaționale și tehnice pentru votul electronic*². În cadrul acestui document se menționează faptul că reglementarea votului electronic (implicit a votului prin internet) este în concordanță cu faptul că noile tehnologii în domeniile informării și al comunicării sunt folosite din ce în ce mai mult în viața de zi cu zi, statele trebuind să aibă în vedere aceste evoluții.

În cadrul Recomandării sunt menționate principiile votului electronic, respectiv *standardele care trebuie întrunite de reglementările naționale în această materie* și anume:

- universalitatea votului, care se referă la faptul că toți alegătorii trebuie să înțeleagă și să poată folosi cu ușurință votul electronic,
- egalitatea votului, conform căruia alegătorii trebuie să poată introduce în urna electronică doar un vot, iar procedura de votare trebuie să se declanșeze doar dacă s-a stabilit faptul că nu a mai fost introdus un alt vot în urnă de către același alegător,
- votul liber exprimat, care presupune ca fiecare alegător să poată să exerseze procedura de vot înainte de a vota efectiv și să își poată schimba opțiunea în cursul procedurii de vot, însă după înregistrarea votului sistemul trebuie să nu mai permită schimbarea opțiunii deja exprimată și înregistrată, iar după exprimarea votului sistemul trebuie să indice alegătorului că opțiunea sa a fost corect exprimată și procedura s-a finalizat cu succes,
- secretul votului, conform căruia voturile transmise on-line trebuie să rămână anonime,
- transparența, care vizează încrederea alegătorilor în sistem, aceștia având nevoie să fie informați cu privire la procedura de votare și să poată exercita sistemul, prezența observatorilor în timpul desfășurării alegerilor și numărării voturilor,
- controlul sistemului de vot electronic, care trebuie să poată fi exercitat asupra tuturor componentelor sistemului,
- siguranța și încrederea în votul electronic, care trebuie asigurate de către stat, prin implementarea unor măsuri eficiente în vederea evitării fraudării votului și a intervențiilor neautorizate în sistem.

Fără a dezvolta mai mult conținutul Recomandării, precizăm că *aceste principii trebuie să se regăsească reflectate în conținutul legislației interne privind votul prin internet, în speță, în conținutul actului normativ care reglementează votul prin internet.*

În considerarea aceluiași principii sus-enunțate, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) face referire în cadrul *Codului bunelor practici în materie electorală*³ la metodele de votare mecanică și electronică, arătând că „avantajul acestor metode

² Recomandarea Consiliului de Miniștri al Consiliului Europei Rec (2004) 11 privind standardele legale, operaționale și tehnice pentru votul electronic, adoptată la data de 30 septembrie 2004, în cadrul celei de-a 898-a ședințe a Delegaților Miniștrilor de externe ai statelor membre, accesibilă la http://www.coe.int/t/DEMOCRACY/ELECTORAL-ASSISTANCE/themes/evoting/Rec-2004-11_en.pdf.

³ Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicative, adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), accesibil la <http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2013/03/Codul-de-bune-practici-in-materie-electoral.pdf>.

apare atunci când un număr de alegeri sunt desfășurate concomitent, chiar dacă anumite măsuri de precauție sunt necesare pentru a minimaliza riscul fraudelor, de exemplu, prin acordarea alegătorului posibilitatea de a-și verifica votul imediat după depunere. Este evident faptul că, în cazul utilizării acestui tip de votare, buletinele de vot trebuie să fie elaborate în așa fel încât să excludă orice confuzie. Pentru a facilita verificarea și recalcularea voturilor în cazul unei reclamații, trebuie prevăzută o mașină care să imprime voturile pe buletinele de vot; acestea trebuie depozitate într-un container sigilat pentru a exclude orice acces la ele. Indiferent de mijloacele utilizate, confidențialitatea votării trebuie să fie garantată. Votul electronic trebuie să fie sigur și fiabil. El este sigur dacă sistemul poate rezista la un atac deliberat și dacă funcționează independent, indiferent de deficiențele echipamentului electronic sau ale programelor. Mai mult decât atât, alegătorul trebuie să aibă posibilitatea de a obține confirmarea votului lui și, în caz de necesitate, să-l corecteze fără a încălca principiul confidențialității votului. Transparența sistemului trebuie să fie garantată. Cu alte cuvinte, funcționarea adecvată a sistemului trebuie să poată fi verificată.”

Este necesar, de asemenea, ca *actul normativ privind votul prin internet să descrie detaliat și clar procedura de desfășurare on-line a votării.*

În acest sens, în Recomandare se menționează trei etape ale procedurii, pentru care trebuie stabilite reguli clare și anume etapa premergătoare votării, etapa votării și etapa postelectorală. Sintetic, aceste reguli trebuie să se refere la:

- elaborarea unor reguli detaliate și clare de utilizare a votului prin internet și un calendar al alegerilor,
- înregistrarea alegătorilor într-o bază de date (registru electronic), posibilitatea acestora de verificare a înregistrării datelor lor și de solicitare a corectării erorilor,
- propunerile de candidați,
- modalitatea de votare,
- stabilirea rezultatelor votării,
- auditul sistemului de votare,
- cerințele tehnice de îndeplinit,
- accesibilitatea programelor și serviciilor electronice pentru votare,
- interoperabilitatea programelor și serviciilor electronice,
- autoritatea abilitată să asigure sistemelor electronice și a programelor,
- cerințele de securitate pe toată durata desfășurării procesului electoral.

În plus, *trebuie prevăzute în mod expres sistemul de control al alegerilor desfășurate prin internet și procedurile de certificare a componentelor ITC.*

Toate aceste elemente au fost analizate și detaliate într-un studiu realizat în anul 2006, în colaborare cu Autoritatea Electorală Permanentă⁴.

3.3. Referitor la implementarea votului prin internet în România, precizăm că *Autoritatea Electorală Permanentă a subliniat necesitatea analizării metodelor de exercitare a dreptului de vot și identificării unor soluții care să răspundă nevoilor societății românești în cadrul concluziilor „RAPORTULUI PRIVIND ALEGERILE PENTRU PREȘEDINTELE*

⁴ Autoritatea Electorală Permanentă, „Votul electronic. De la tehnicile clasice ale votării la sistemul informatizat al votului electronic”, Gheorghe Iancu, Ioan Georgescu, Editura C.N.I Coresi S. A. 2006, pag. 140-150.

ROMÂNIEI DIN ANUL 2014⁵” reținând că: „În statele europene și nu numai, inovațiile în materie de metode de votare au contribuit la multiplicarea alternativelor pe care alegătorii aflați în străinătate le au la dispoziție pentru a vota. Astfel, alegătorii din străinătate pot vota anticipat la secția de votare, pot vota prin corespondență sau prin intermediul internetului. Având în vedere deficitul democratic în creștere în democrațiile actuale, datorat în primul rând ratei reduse de participare la vot, aceste metode sunt văzute, din ce în ce mai mult, ca o alternativă la tradiția mersului la urne, prin prisma efectelor benefice pe care le implică, acestea mergând de la scăderea cheltuielilor ocazionate de organizarea și desfășurarea alegerilor până la scăderea absenteismului prin atragerea în procesul electoral a persoanelor care doresc să voteze, dar nu au posibilitatea de a se deplasa la secția de votare în ziua alegerilor. Aceste metode de votare se corelează întotdeauna cu obligația alegătorilor aflați în străinătate de a se înregistra la autoritățile competente. În cazul României, Autoritatea Electorală Permanentă poate concepe și oferi alegătorilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate, instrumente de înregistrare eficiente, care să reducă povara administrativă pe care aceștia ar trebui să o suporte pentru a îndeplini formalitățile legale.

„Apreciem că toate metodele alternative de vot comportă riscuri și vulnerabilități care în cazul în care nu sunt înțelese și adresate, pot avea efecte adverse celor intenționate de implementatorii lor. Practicile altor state în materie nu pot fi transferate de plano în procesele electorale din România, fiind necesară atât o largă dezbateră cât și campanii de informare a cetățenilor.”

Societatea civilă, de asemenea, a realizat studii și a organizat dezbateri publice privind oportunitatea și implicațiile implementării votului prin internet.

Menționăm în acest sens studiul „HÂRTIE VS ON-LINE: ESTE VOTUL ELECTRONIC O SOLUȚIE PENTRU ROMÂNIA? ”, realizat de Expert Forum⁶ care face o analiză a modelului eston și a modelului norvegian de implementare a votului electronic.

„Ca orice metodă alternativă de vot, votul prin internet prezintă avantaje și dezavantaje. Dacă avantajele sunt evidente, respectiv un plus de accesibilitate și costuri minime pentru alegători, coroborate cu creșterea participării la vot a alegătorilor, dezavantajele și modalitățile de reducere a acestora fac încă obiectul discuțiilor experților la nivel național și internațional. Dintre acestea menționăm:

- lipsa abilității de a verifica sistemul,
- lipsa abilității de a observa sistemul,
- nesiguranța arhitecturală a sistemului de vot electronic,
- compromiterea secretului votului,
- probleme cu operarea sistemului.

Acestea au fost analizate și dezvoltate în cadrul studiului „Votul electronic probleme numeroase și grave și beneficii aproape inexistente”, realizat în anul 2015 de Asociația pentru Tehnologie și Internet⁷.

⁵ Raportul a fost înaintat președinților celor două Camere ale Parlamentului la data de 20 februarie 2015 cu adresele Autorității Electorale Permanente nr. 2116/20.02.2015 și nr. 2117/20.02.2015.

⁶ „HÂRTIE VS ON-LINE: ESTE VOTUL ELECTRONIC O SOLUȚIE PENTRU ROMÂNIA? ”, Expert Forum, care poate fi accesat la adresa <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2015/03/Raport-vot-electronic.pdf>

⁷ „Votul electronic probleme numeroase și grave și beneficii aproape inexistente”, Asociația pentru Tehnologie și Internet, 2015, accesibil la https://www.apti.ro/sites/default/files/vot_electronic_pozitie_de_politici_publice_ApTI_Sponge_0.pdf.

Mai precizăm faptul că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 716 din 14 octombrie 2003 a fost reglementată exprimarea votului prin mijloace electronice la referendumul național privind revizuirea Constituției, pentru personalul militar și polițiștii care se aflau, în perioada de desfășurare a referendumului, în misiuni oficiale în Afganistan, Bosnia-Herțegovina, Irak și Kosovo. Prevederile acesteia și-au încetat aplicabilitatea, dar Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, a preluat în cadrul art. 388 infracțiunea de „Frauda la votul electronic”.

4. Observațiile Autorității Electorale Permanente referitoare la propunerea legislativă privind implementarea votului prin internet la alegerile pentru Senat și Camera Deputaților, la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile pentru Președintele României

4.1. **Pe fond**, apreciem că *oportunitatea implementării unei noi metode alternative de vot poate fi apreciată exclusiv de către forul legislativ*. Din perspectiva alegerilor care vor avea loc în anul 2019, reiterăm faptul că intervalul rămas până la data viitoarelor alegeri pentru Parlamentul European, respectiv 26 mai 2019, precum și până la data viitoarelor alegeri pentru Președintele României, respectiv debutul lunii noiembrie 2019, este mai scurt de un an. Așa cum precizam anterior, Curtea Constituțională s-a pronunțat în repetate rânduri cu privire la *exigența constituțională de a nu se aduce modificări cadrului electoral cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor*. Acest aspect nu exclude însă implementarea votului prin internet pentru următorul ciclu electoral care va avea loc în anul 2024.

4.2. **Referitor la conținutul expunerii de motive** care însoțește prezenta propunere legislativă, precizăm că aceasta nu respectă prevederile art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, conform căreia instrumentul de prezentare și motivare a actului normativ trebuie să includă, printre altele:

- impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;
- impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;
- consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite.

Apreciam că implementarea votului prin internet poate fi concretizată la nivel legislativ doar după parcurgerea unor pași intermediari obligatorii. Aceștia trebuie să includă, în primul rând, *realizarea studiului de impact* prevăzut de art. 33 din Legea nr. 24/2000⁸, în cadrul căruia

⁸ „Art. 33 - (2) Studiul de impact este întocmit, de regulă, de structurile de specialitate în domeniu ale administrației publice centrale, la cererea Guvernului. Pentru propunerile legislative inițiate de deputați sau de senatori, studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare

(3) În studiul de impact se face referire:

- a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări;
- b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente;
- c) la obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente;
- d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse;
- e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții;

să se identifice cel mai adecvat sistem de vot prin internet care poate fi implementat în România, cu elementele de securitate aferente. Un astfel de studiu trebuie realizat cu participarea reprezentanților instituțiilor statului cu atribuții în materia organizării și desfășurării alegerilor – inițiatorii au făcut referire în cadrul propunerii legislative la Autoritatea Electorală Permanentă și Serviciul de Telecomunicații Speciale, a unor experți în domeniul informatic, a reprezentanților societății civile și, desigur, ai partidelor politice.

Studiul trebuie să conțină, de asemenea, *date privind echipamentele necesare pentru implementarea votului prin corespondență* (servere, etc.), *o estimare a costurilor generate* de implementarea votului prin internet care vor avea impact asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, cât și pe termen lung. Totodată, studiul trebuie să ofere *o perspectivă asupra intervalului de timp în care votul prin internet poate fi efectiv implementat*.

O reglementare la nivel legislativ a intenției de implementare a votului prin internet trebuie să fie dublată, în mod necesar, de soluții tehnice clare și viabile care să poată fi puse în aplicare.

4.3. **Referitor la conținutul textului de lege propus**, din perspectiva *Recomandării Rec (2004) 11 privind standardele legale, operaționale și tehnice pentru votul electronic*, apreciem că acesta *a conturat doar un cadru general* al modului de organizare și desfășurare a votului prin internet, fără a reglementa suficient de detaliat unele elemente esențiale pentru implementarea metodei alternative de vot propuse.

Astfel, considerăm că actul normativ trebuie să conțină dispoziții mai clare cu privire la:

a) **sistemul de vot prin internet care urmează să fie utilizat în cadrul proceselor electorale**

Considerăm că textul propunerii nu oferă suficiente elemente pentru identificarea sistemului de vot prin internet care va fi utilizat. Astfel, potrivit pct. 17 al propunerii legislative, Autoritatea Electorală Permanentă și Serviciul de Telecomunicații Speciale creează și implementează platforma pentru exercitarea votului prin internet. Inițiatorii propun ca modalitatea de funcționare a platformei, precum și elementele de securitate a acesteia să fie stabilite prin decizie a Autorității. Semnalăm faptul că în reglementarea aspectelor tehnice care decurg din adoptarea actelor normative în domeniul electoral, Autoritatea Electorală Permanentă adoptă hotărâri.

Platforma generează o parolă de acces pentru fiecare alegător. Art. 15¹ alin. (3) menționează că parola se generează *în condiții de maximă securitate*, nerespectarea acestora atrăgând răspunderea penală. Apreciem că modul ambiguu de redactare a alin. (3) face imposibilă punerea acestuia în aplicare. Totodată, apreciem că intenția inițiatorilor exprimată în textul alin. (3) de a se asigura *condiții de maximă securitate* intră în contradicție cu prevederile alin. (4) ale aceluiași articol, care prevede că parola de acces se va transmite în plic sigilat, alegătorului, de către Poșta Română. Și în această privință trebuie identificată soluția

f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a eventualelor economii bugetare generate de aceasta, la motivele care stau la baza acestei evaluări, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor;

g) la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică;

h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri.”

optimă: fie accesul la parola generată de platformă este permis în mod direct și exclusiv alegătorului, fie este emis un document oficial (certificat digital) care va fi transmis alegătorului de către statul român. În acest din urmă caz, trebuie menționată în mod expres instituția care emite certificatul și care îl va transmite Poștei Române, care, la rândul său, îl va expedia către alegător.

b) procedura exercitării dreptului de vot prin internet

Inițiatorii propun ca votarea prin internet să aibă loc în ziua votării. La pct. 17 al propunerii legislative, respectiv la art. 15², se menționează că în ziua scrutinului „Biroul Electoral Central activează prin parola de acces platforma E-VOT”. Apreciem că, pentru întrunirea standardelor menționate în prima parte a acestui punct de vedere, votul prin internet trebuie exercitat anticipat.

c) verificarea votului și observarea alegerilor

Alegătorul trebuie să poată verifica faptul că votul său a fost înregistrat. Totodată, trebuie asigurate modalități de observare a modului în care sunt înregistrate și numărate voturile prin internet.

d) sancțiunile pentru încălcarea dispozițiilor legale și autoritățile abilitate să le aplice

Este bine cunoscut faptul că un text normativ care nu este sprijinit de sancțiuni corelative este lipsit de forță atunci când este pus în aplicare. Având în vedere faptul că prin prezentul proiect de act normativ se reglementează noi situații juridice, apreciem că trebuie identificate faptele care ar putea constitui posibile abateri, precum și autoritățile competente să le cerceteze și să dispună sancționarea.

Totuși, trebuie precizat faptul că art. 388 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, reglementează „Frauda la votul electronic”, conform căruia, tipărirea și utilizarea de date de acces false, accesarea frauduloasă a sistemului de vot electronic sau falsificarea prin orice mijloace a buletinelor de vot în format electronic se pedepsesc cu închisoarea de la unu la 5 ani. De asemenea, conform art. 393, tentativa la infracțiunile prevăzute în art. 388 se pedepsește.

4.4. În ceea ce privește modul de redactare a propunerii legislative, apreciem că *unele dintre textele propuse nu respectă cerințele art. 8 alin. (4), art. 36 alin. (1) și art. 38 din Legea nr. 24/2000* privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările ulterioare.

Astfel, *titlul propunerii legislative este incorect*. În conformitate cu art. 41 alin. (5) din Legea nr. 24/2000⁹, titlul propunerii trebuie să facă referire la 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*. Punctul 1 al propunerii legislative ar trebui să prevadă completarea titlului Legii nr. 288/2018, în sensul adăugării sintagmei „votul prin internet”.

Pentru rațiunile amintite mai sus, apreciem că *sintagma „vot electronic”* utilizată de inițiatori *trebuie înlocuită* în întreg cuprinsul actului normativ *cu sintagma „vot prin internet”*.

⁹ „În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere”.

Pct. 3 propus de inițiatori, respectiv alin. (2) al art. 3 trebuie modificat astfel încât să rezulte cu claritate faptul că alegătorul își poate exprima dreptul de vot o singură dată în cadrul aceluiași scrutin, fie prin corespondență, fie prin internet, *fie în cadrul unei secții de votare*.

Pct.14 propus de inițiatori, respectiv alin. (3) al art. 8 trebuie reformulat astfel încât să rezulte cu claritate că se înființează câte un birou electoral pentru fiecare 10.000 de alegători care au optat pentru votul prin corespondență și, separat, câte un birou pentru fiecare 10.000 de alegători care au optat pentru votul prin internet.

La pct.17, respectiv art. 15¹ alin. (2) semnalăm că sintagma „*nivelul maxim de protecție cunoscut la data aplicării legii*” nu respectă cerința de a fi concisă, clară și precisă, excluzând orice echivoc, textul amintit fiind, din această cauză, imposibil de pus în aplicare. Aceeași observație este valabilă și în cazul sintagmei „*sisteme de protecție cu cel mai înalt grad cunoscut*” utilizată în textul art. 15² alin. (6).

La pct. 15, sintagma „*încheie procesul verbal privind numărul de voturi exprimate din total cetățeni înscriși pe listele electorale*” utilizată în textul art. 9 alin. (1¹), este neclară și trebuie reformulată astfel încât să reiasă cu claritate faptul că biroul electoral pentru votul prin internet *consemnează rezultatul votului prin internet într-un proces-verbal*.

La pct. 18, textul art. 16¹ alin. (1) este ambiguu și se suprapune, în mod nenecesar, cu textul art. 17¹ alin. (1), fiind recomandabilă, în opinia noastră, eliminarea acestuia.

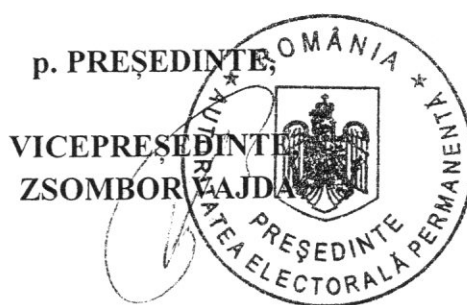
V. **În consecință**, apreciem că *extinderea utilizării votului prin corespondență și reglementarea unei noi metode alternative de vot, respectiv votul prin internet, reprezintă o decizie politică* aflată la latitudinea forului legislativ. Ambele soluții trebuie însă implementate cu suficient timp înainte de desfășurarea proceselor electorale pe care le vizează, respectându-se exigența constituțională de a nu se aduce modificări cadrului electoral cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor.

Așa cum am argumentat mai sus, textul *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, votul electronic, 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 (Bp. 544/2018)* trebuie reformulat și completat, fiind absolut necesar să fie însoțit de un studiu detaliat care să identifice cu precizie soluțiile tehnice care vor implementate prin intermediul legii.

Recomandăm inițiatorilor ca *votul prin internet să fie testat în cadrul unor proiecte pilot*, înainte de a fi utilizat în cadrul unor alegeri la scară națională. Ar fi deosebit de util, spre exemplu, să fie utilizat și testat cu ocazia unor alegeri locale parțiale sau a unui referendum local. Pe de o parte, numărul mai scăzut al alegătorilor implicați într-un proces electoral la nivel local ar oferi posibilitatea unei analize în detaliu a fiecărui aspect legat de utilizarea unei noi metode de exercitare a dreptului de vot și, evidențiind eventualele erori, ar oferi timpul necesar instituțiilor statului implicate în organizarea și desfășurarea alegerilor de a identifica soluții pentru remedierea erorilor. Pe de altă parte, apreciem că s-ar crea o situație extrem de dificil de soluționat în cazul în care, votul prin internet nu ar funcționa într-o consultare la nivel național. Nu trebuie omis din vedere faptul că *încrederea alegătorilor în siguranța sistemelor care sunt utilizate pentru exercitarea dreptului de vot, este esențială*.

În opinia noastră, certitudinea corectei funcționări a unui astfel de sistem poate fi dobândită doar prin testări succesive. Facem trimitere în acest sens la *implementarea, cu succes, a Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal - SIMPV* care a fost utilizat cu prilejul alegerilor locale și parlamentare din anul 2016, modificând semnificativ modul de desfășurare a acestor procese electorale, conferindu-le un plus de transparență și de profesionalism, sporind astfel gradul de încredere a alegătorilor în corectitudinea alegerilor. Trebuie însă reținut faptul că SIMPV a fost pilotat în cadrul mai multor alegeri parțiale începând cu anul 2011¹⁰ și a fost îmbunătățit de la un proces electoral la următorul, evoluând de la cititoarele de CNP de pe cărțile de identitate la soluția actuală, respectiv scanarea CNP-urilor cu ajutorul tabletelor din secțiile de votare.

Cu deosebită stimă,



București, noiembrie 2018

¹⁰ La alegerile parțiale pentru Camera Deputaților în Circumscripția Electorală nr. 29 - județul Neamț, Colegiul uninominal nr. 6, și Circumscripția Electorală nr. 26 - județul Maramureș, Colegiul uninominal nr. 2, a fost implementat, cu ajutorul reprezentanților Serviciului de Telecomunicații Speciale, *un proiect-pilot* care a atins următoarele obiective:

- verificarea online a identității persoanelor prezente în secțiile de votare la cele două scrutine în vederea realizării următoarelor scopuri:
 - evitarea votului ilegal (votul multiplu sau votul persoanelor care au drepturile electorale suspendate),
 - contorizarea în timp real a prezenței la vot,
 - informarea corectă a alegătorilor cu privire la secția de votare la care trebuie să voteze;
- verificarea proceselor-verbale la nivelul secțiilor de votare, în vederea corectării posibilelor greșeli apărute la nivelul secției în prezența tuturor membrilor secției de votare;
- centralizarea rapidă a rezultatelor.

Tabel comparativ privind modalitățile de exercitare a dreptului de vot utilizate
în alte state¹¹: UNDE SE EXERCITĂ DREPTUL DE VOT

Categoria	Nr. state	Procent state	Lista statelor total state/teritorii: 224
a. La o anumită secție de votare în localitatea unde sunt înscriși în listele electorale permanente la alegerile naționale	186	83.0%	Andorra, Emiratele Arabe Unite, Afghanistan, Antigua and Barbuda, Anguilla, Albania, Armenia, Angola, Argentina, American Samoa, Austria, Aruba, Azerbaijan, Bosnia și Herțegovina, Barbados, Bangladesh, Belgia, Burkina Faso, Bulgaria, Burundi, Benin, Bermuda, Bolivia, Brazilia, Bahamas, Botswana, Belarus, Belize, Canada, Republica Centrafricană, Congo (Brazzaville), Elveția, Cote d'Ivoire, Chile, Camerun, Columbia, Costa Rica, Cuba, Cape Verde, Cipru, Djibouti, Danemarca, Dominica, Dominican Republic, Algeria, Ecuador, Estonia, Egypt, Eritrea, Spain, Etiopia, Finlanda, Statele Federate ale Micronesiei, Franța, Gabon, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, Grenada, Georgia, Guiana Franceză, Ghana, Groenlanda, Gambia, Guinea, Guadeloupe, Grecia, Guatemala, Guam, Guinea-Bissau, Guyana, Hong Kong, Honduras, Croatia, Haiti, Ungaria, Indonesia, Irlanda, Israel, India, Iraq, Iceland, Jamaica, Japonia, Kenya, Kyrgyzstan, Cambodia, Kiribati, Comoros, Saint Kitts and Nevis, Republica Korea, Kosovo, Kuwait, Cayman Islands, Kazakhstan, Lao People's Democratic Republic, Liban, Saint Lucia, Liechtenstein, Sri Lanka, Liberia, Lesotho, Lituania, Luxembourg, Letonia, Libya, Muntenegru, Madagascar, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Mali, Burma (Myanmar), Mongolia, Martinique, Mauritania, Malta, Mauritius, Malawi, Mexico, Malaysia, Mozambique, New Caledonia, Niger, Nigeria, Nicaragua, Nepal, Nauru, Oman, Panama, Peru, French Polynesia, Papua Noua Guinee, Filipine, Pakistan, Polonia, Puerto Rico, Palestine, Portugal, Paraguay, Reunion, Romania, Serbia, Rusia, Rwanda, Insulele Solomon, Sudan, Suedia, Singapore, Slovenia, Sierra Leone, San Marino, Senegal, Suriname, South Sudan, Sao Tome and Principe, El Salvador, Siria, Swaziland, Turks and Caicos Islands, Chad, Togo, Thailand, Tajikistan, Timor-Leste, Turkmenistan, Tunisia, Tonga, Turkey, Trinidad and Tobago, Taiwan, Tanzania, Ukraine, Uganda, Statele Unite ale Americii, Uruguay, Uzbekistan, Saint Vincent and the Grenadines, Venezuela, Virgin Islands, U.S., Viet Nam, Vanuatu, Wallis and Futuna, Samoa, Yemen, Africa de Sud, Zambia, Zanzibar

¹¹ Tabelul a fost preluat și tradus de pe pagina oficială a Ace Project și poate fi accesat în original la adresa <http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO003>

b. La orice secție de votare aflată în aceeași circumscripție electorală	21	9.3%	Australia, Bahrain, Insulele Cook, China, Germania, Fiji, Jordan, Marshall Islands, Maldives, Namibia, Niger, Olanda, Norvegia, Niue, Noua Zeelandă, Singapore, Saint Helena, Tonga, Statele Unite ale Americii, Zimbabwe
c. La orice secție de votare din țară	15	6.6%	Republica Centrafricană, Insulele Falkland (Malvinas), Republica Korea, Kazakhstan, Monaco, Moldova, Republic of Namibia, Olanda, Romania, Rwanda, Sierra Leone, Chad, Tonga, Samoa, Yemen
d. La anumite secții de votare cu destinație specială	52	23.2%	Albania, Armenia, Aruba, Azerbaidjan, Bosnia și Herțegovina, Belgium, Burundi, Canada, Cyprus, Estonia, Finland, Georgia, Ghana, Grecia, Hong Kong, Croatia, India, Iraq, Iran, Italia, Kyrgyzstan, Kazakhstan, Lao People's Democratic Republic, Sri Lanka, Letonia, Morocco, Muntenegru, Marshall Islands, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Mongolia, Mauritania, Norvegia, Polonia, Portugal, Palau, Serbia, Suedia, Belgia, San Marino, Thailand, Tajikistan, Turkmenistan, Tuvalu, Ukraine, Uganda, Statele Unite ale Americii, Uzbekistan, Viet Nam, Yemen, Africa de Sud
e. Prin intermediul urnei mobile	37	16.5%	Afghanistan, Armenia, Australia, Azerbaijan, Bosnia și Herțegovina, Belarus, Canada, Insulele Cook, Republica Cehă, Algeria, Estonia, Insulele Falkland (Malvinas), Statele Federate ale Microneziei, Georgia, Ungaria, India, Iran, Kyrgyzstan, Republica Korea, Kosovo, Kazakhstan, Lao People's Democratic Republic, Lituania, Letonia, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Mali, Olanda, Noua Zeelandă, Romania, Russia, Slovenia, Chad, Tajikistan, Timor-Leste, Turkmenistan, Viet Nam, Africa de Sud
f. Prin corespondență	43	19.1%	Angola, Austria, Australia, Bosnia și Herțegovina, Belgia, Canada, Elveția, Insulele Cook, Germania, Estonia, Spain, Fiji, Insulele Falkland (Malvinas), Statele Federate ale Microneziei, Franța, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, Guam, Irlanda, India, Italia, Japonia, Republica Korea, Liechtenstein, Lesotho, Lituania, Letonia, Muntenegru, Marshall Islands, Olanda, Norvegia, Noua Zeelandă, Papua Noua Guinee, Pakistan, Polonia, Puerto Rico, Portugalia, Suedia, Slovenia, Belgia, Sao Tome and Principe, El Salvador, Zimbabwe
g. Prin telefon	0	0.0%	
h. Prin procură	38	16.9%	Belgia, Burundi, Benin, Bermuda, Belize, Congo (Brazzaville), Elveția, China, Algeria, Spania, Insulele Falkland (Malvinas), Statele Federate ale Microneziei, Franța, Gabon, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, Guiana Franceză, Ghana, Guinea, Guadeloupe, Guyana, Comoros, Letonia, Morocco, Monaco, Muntenegru, Mali, Mongolia, Martinique, Niger, Olanda, Reunion, Rusia, Suedia, Saint Helena, Suriname, Ciad, Togo, Vanuatu
i. Prin înscriere pe liste speciale	12	5.3%	Australia, Bosnia și Herțegovina, Botswana, Fiji, Statele Federate ale Microneziei, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de

			Nord, Guam, Namibia, Nigeria, Pakistan, Insulele Solomon, Singapore
j. Alte tipuri	22	9.8%	Albania, Australia, Belgium, Elveția, Estonia, Finland, Franța, Irlanda, Kazakhstan, Mongolia, Malawi, Mozambique, Norvegia, Noua Zeelandă, Serbia, Seychelles, Suedia, Belgia, San Marino, Uzbekistan, Zambia
k. Nu există informații disponibile	9	4.0%	Bhutan, Cipru (Nord), Republica Cehă, Western Sahara, Groenlanda, Equatorial Guinea, Somalia, Vatican , Virgin Islands,
l. Nu se aplică	3	1.3%	Brunei Darussalam, Qatar, Arabia Saudită

Tabel comparativ privind modalitățile de exercitare a dreptului de vot utilizate
în alte state¹²: CUM SE EXERCITĂ DREPTUL DE VOT

Răspuns	Nr. state	Procent state	Lista statelor total state / teritorii: 226
a. Marcarea manuală a buletinului de vot	209	92.4%	Andorra, Emiratele Arabe Unite, Afghanistan, Antigua și Barbuda, Anguilla, Albania, Armenia, Angola, Argentina, Samoa Americană, Austria, Australia, Aruba, Azerbaijan, Bosnia și Herțegovina, Barbados, Bangladesh, Belgia, Burkina Faso, Bulgaria, Bahrain, Burundi, Benin, Bermuda, Bolivia, Bahamas, Bhutan, Botswana, Belarus, Belize, Canada, Republica Democrată Congo, Republica Centrafricană, Congo (Brazzaville), Elveția, Cote d'Ivoire, Insulele Cook, Chile, Camerun, China, Columbia, Costa Rica, Cuba, Cape Verde, Ciprus, Republică Cehă, Germania, Djibouti, Danemarca, Dominica, Republica Dominicană, Algeria, Ecuador, Estonia, Egipt, Eritrea, Spania, Etiopia, Finlanda, Fiji, Statele Federate ale Micronesiei, Franța, Gabon, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Grenada, Georgia, Guiana Franceză, Ghana, Gibraltar, Groenlanda, Guinea, Guadeloupe, Grecia, Guatemala, Guam, Guinea-Bissau, Guyana, Hong Kong, Honduras, Croația, Haiti, Ungaria, Indonesia, Irlanda, Israel, India, Irak, Iran, Islanda, Italia, Jamaica, Iordania, Japonia, Kenya, Kyrgyzstan, Cambodia, Kiribati, Comoros, Saint Kitts and Nevis, Republica Populară Democrată Coreeană, Republica Coreea, Kosovo, Kuwait, Cayman Islands, Kazakhstan, Laos, Liban, Saint Lucia, Liechtenstein, Sri Lanka, Liberia, Lesotho, Lituania, Luxemburg, Letonia, Libia, Maroc, Monaco, Republica Moldova, Muntenegru, Madagascar, Marshall Islands, FYRO Macedonia, Mali, Burma (Myanmar), Mongolia, Martinique, Mauritania, Malta, Mauritius, Maldives, Malawi, Mexic, Malaysia, Mozambic, Namibia, Niger, Nigeria, Nicaragua, Olanda, Norvegia, Nepal, Nauru, Niue, Noua Zeelandă, Oman, Panama, Peru, Papua New Guinea, Filipine, Pakistan, Polonia, Puerto Rico, Palestina, Portugalia, Palau, Paraguay, Reunion, România, Serbia, Rusia, Rwanda, Solomon Islands, Seychelles, Sudan, Suedia, Singapore, Saint Helena, Slovenia, Slovacia, Sierra Leone, San Marino, Senegal, Suriname, South Sudan, Sao Tome and Principe, El Salvador, Siria, Swaziland, Turks and Caicos Islands, Ciad, Togo, Thailanda, Tajikistan, Timor-Leste, Turkmenistan, Tunisia, Tonga, Turcia, Trinidad și Tobago, Tuvalu, Taiwan, Tanzania, Ucraina, Uganda, Statele Unite ale Americii, Uruguay, Uzbekistan, Saint Vincent and the Grenadines, Vietnam, Samoa, Yemen, Africa de Sud, Zambia, Zimbabwe, Zanzibar,
b. Mașină de vot mecanică	2	0.8%	Bulgaria, Statele Unite ale Americii,
c. Cartelă perforată	1	0.4%	Statele Unite ale Americii,

¹² Tabelul a fost preluat și tradus de pe pagina oficială a Ace Project și poate fi accesat în original la adresa <http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO003>

d. Mașină de vot electronică	20	8.8%	Argentina, Belgia, Brazilia, Bhutan, Ecuador, Franța, Guam, India, Kazakhstan, Mongolia, Noua Caledonie, Peru, Filipine, Portugalia, Paraguay, Rusia, Singapore, Statele Unite ale Americii, Venezuela, Wallis and Futuna,
e. Telefon	0	0.0%	
f. Internet	5	2.2%	Armenia, Australia, Canada, Elveția, Estonia,
g. Alt tip	8	3.5%	Elveția, Gambia, Noua Caledonia, Polinezia Franceză, Swaziland, Taiwan, Vanuatu, Wallis and Futuna,
h. Nu sunt informații disponibile	7	3.0%	Cipru (Nord), Western Sahara, Equatorial Guinea, Somalia, Vatican , Virgin Islands, British, Virgin Islands, U.S.,
i. Nu se aplică	3	1.3%	Brunei Darussalam, Qatar, Arabia Saudită,