



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru reglementarea și
organizarea votului electronic**

Analizând **propunerea legislativă pentru reglementarea și organizarea votului electronic**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B1 din 05.02.2016,

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 internetului, ca modalitate alternativă de exercitare a dreptului la vot, pe lângă cea constând în votarea în cadrul secțiilor de votare și votul prin corespondență, în scopul înlăturării posibilității de participare la alegeri a cetățenilor.

Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.a) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1), prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Precizăm că în anul 2015 o propunere legislativă având ca obiect de reglementare exercitarea votului electronic, dar un conținut diferit față de prezentul proiect, a fost avizată de Consiliul Legislativ prin avizul favorabil cu observații și propuneri nr.575/3.06.2015, propunere care se află în dezbateră parlamentară.

Pentru o mai bună sistematizare a conținutului normativ al actului, sugerăm ca aceste propuneri legislative, care au același obiect de reglementare, să fie dezbătute concomitent.

3. Analizat din perspectiva **dreptului Uniunii Europene**, proiectul de lege supus avizării **nu constituie transpunerea unui act juridic european de drept derivat** ci, așa cum menționează inițiatorul, este menit să faciliteze accesul la vot fără prezență efectivă la urne.

Precizăm că această modalitate de vot alternativă la votul exprimat de cetățenii români în secțiile de votare este avută în vedere și de **Recomandarea Rec (2004) 11 a Comitetului de Miniștri al statelor membre privind normele juridice, operaționale și tehnice referitoare la votul electronic**, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (în a 898-a *ședință a Delegațiilor Miniștrilor de Externe ai statelor membre*) în data de 30 septembrie 2004.

Stabilirea modalității de vot cade în competența **statelor membre**, 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.

Această măsură suplimentară a exercitării dreptului de vot face obiectul Recomandării Consiliului Europei din 2004, fiind instituită în trei state europene precum **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*).

4. 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 însă 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.

Prezenta propunere legislativă cuprinde o serie de dispoziții cu privire la organizarea și implementarea votului electronic, având un grad mare de generalitate. Considerăm că aspectele arhitecturale (fluxuri de date, noduri de prelucrare a datelor, comunicațiile dintre acestea, etc.), securizarea sistemului de vot electronic (utilizarea unor standarde de securizare a sistemului) și auditarea sistemului informatic (auditarea codului, auditarea securității sistemului, etc.), sunt elemente esențiale în dezvoltarea unui proiect de complexitatea celui privind implementarea votului electronic a căror reglementare în cuprinsul legii este absolut necesară, deoarece toate operațiile din sistem trebuie să fie trasabile în vederea acreditării. Metodologiile ulterior elaborate, care vor detalia unele aspecte tehnice, trebuie să aibă drept principal reper „Legea pentru organizarea și desfășurarea votului electronic”.

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 căroră 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 și completările ulterioare, fiind obligatoriu ca în cuprinsul propunerii legislative să se prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea sporului de cheltuieli bugetare.

6. Semnalăm că proiectul nu conține nicio soluție care să asigure **libera exprimare a votului**, consacrată de legea fundamentală. 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 electronic reglementat de prezenta propunere legislativă, nu este supravegheat modul în care se respectă libertatea de exprimare a votului.

7. Pe plan redacțional și sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prevăzute de Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, facem următoarele observații și propuneri:

a) Pentru rigoarea exprimării, sugerăm reformularea **titlului**, în sensul renunțării la termenul ”reglementarea”, având în vedere faptul

că scopul intrinsec al oricărui act normativ este acela de a reglementa anumite categorii de relații sociale.

b) Semnalăm că propunerea legislativă este lipsită de **formula introductivă** specifică legilor, formulă care trebuie să figureze imediat după titlu; precizăm că art.42 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, consacră această formulă în următoarea redactare: „Parlamentul României adoptă prezenta lege.”

c) Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, **capitolele** vor fi numerotate cu cifre romane, în locul celor arabe;

De asemenea, capitolele se pot împărți în secțiuni, gruparea efectuându-se în funcție de legătura organică dintre reglementările pe care le cuprind.

d) Cu privire la **modul de redactare** al unor articole din textul reglementării, arătăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, acestea trebuie să conțină, de regulă, o singură dispoziție normativă aplicabilă unei situații date, având o structură echilibrată, iar în cazul în care din dispoziția normativă decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, ele se prezintă în alineate distincte, într-o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării. Prin urmare, propunem reformularea tuturor articolelor care se află în această situație, cum ar fi de exemplu **art.8**, care ar trebui să fie structurat în două alineate.

e) Sub aspectul **stilului de redactare**, semnalăm că textul legislativ nu este întotdeauna redat într-o exprimare clară, fluentă, acesta prezentând uneori dificultăți sintactice sau pasaje obscure ori echivoce, contrar normelor de tehnică legislativă, ceea ce face ca dispozițiile actului normativ să fie lipsite de precizie și claritate, prejudiciind stilul juridic.

În aceeași ordine de idei, se constată **lipsa unității terminologice** în cuprinsul diferitelor articole, în privința referirilor la „sistemul de vot electronic”, prevăzut la **art.4 lit.e)**, care se regăsește la **art.5** sub forma „sistemul electronic de vot”, precum și la termenul „alegător” care este utilizat în paralel cu sintagmele „votant” sau „persoană care votează”, prevăzute la **art.5 lit.b) și e)**.

Totodată, în cadrul proiectului se folosește alternativ subiectul acțiunii când la singular, când la plural. Sugerăm utilizarea aceleiași forme pentru toate situațiile.

De asemenea, textul actului normativ nu este redat într-o manieră care să asigure succesiunea logică a ideilor, pe baza legăturii

organice existente între acestea. De exemplu, normele prevăzute la **art.13** ar trebui să se regăsească la Capitolul III.

f) La **art.2**, expresia „votul clasic la urne” se va înlocui cu expresia „votul la urne”.

g) La **art.3**, cuvântul „Hotărâre” se va reda cu inițială mică.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare ale proiectului.

h) La **art.4**, pentru unitate în redactare cu acte normative care conțin prevederi similare, propunem ca **partea introductivă** să aibă următorul conținut: „În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:”.

De asemenea, pentru respectarea exigențelor de redactare, literele prin care sunt identificate enumerările trebuie urmate de paranteză, observație valabilă pentru toate situațiile similare.

În plus, termenii și expresiile enumerate se vor reda cu inițială mică.

Totodată, propunem ca definițiile expresiilor „procedura on line de votare”, „cartea de alegător pentru votul electronic” și „buletinul de vot electronic”, prevăzute la **lit.h)** a **art.5**, la **art.18**, respectiv la **art.21** din proiectul actului normativ, să fie preluate la **art.4**, acesta reunind definiții ale unor expresii specifice domeniului reglementat, utilizate în textul proiectului.

La **lit.a)**, propunem înlocuirea sintagmei „echipamentelor IT&C”, cu expresia „echipamentelor electronice conectate la Internet” (PC, laptop sau echipamente inteligente în care sunt incluse telefoanele inteligente, tablete, ceasuri inteligente, etc).

De asemenea, sistemul destinat votului electronic trebuie să expună interfețe pentru o categorie cât mai largă de echipamente conectate la Internet.

Lipsa unei definiții riguroase a „registruului electronic al alegătorilor” conduce la confuzie, în sensul că la **lit.(d)** este utilizat termenul „fișier în format electronic care conține lista cu cetățenii români ...”. Or, din această formulare nu reiese că acest registru este integrat cu aplicațiile software ale sistemului de vot electronic, deși din **art.8**, reiese că numai aceștia pot avea acces la resursele sistemului de vot electronic. Utilizarea termenului „electronic” lasă să se înțeleagă că este vorba de o bază de date care va fi creată și administrată de Autoritatea Electorală Permanentă și Ministerul Administrației și Internelor, în care se operează solicitările venite din partea cetățenilor români de a utiliza varianta electronică de vot, dar

nu se specifică dacă respectiva bază de date este integrată ca o componentă a sistemului de vot electronic.

i) La **art.5**, pentru asigurarea unei exprimări clare și precise, lit.a) se va reformula eliminându-se sintagma „astfel încât” din rândul 2.

Având în vedere caracterul ambiguu al alineatului final, care nu este marcat în mod corespunzător, este necesară reformularea sau eliminarea acestuia.

j) La **art.6**, propunem înlocuirea expresiei „a-și exprima opțiunile electorale” cu sintagma „exprimarea opțiunilor electorale”.

k) Pentru asigurarea unei exprimări clare și precise, propunem reformularea **art.7** în sensul evitării repetiției termenului „acesta”.

Totodată, expresia „Registru Electoral” se va reda sub forma „Registru electoral”. Această observație este valabilă și pentru **art.11**.

De asemenea, semnalăm că denumirea ministerului invocat nu este actuală, cea corectă fiind „Ministerul Afacerilor Interne”; reiterăm această observație și pentru **art.26**.

l) La **art.9**, propunem exprimarea normei într-o formă prescriptivă, proprie normei juridice, precum și utilizarea expresiei „pagina de internet” în locul expresiilor „pagina web autorizată” și „pagina web oficială”.

m) La **art.10**, propunem înlocuirea expresiei „toate datele de identificare” cu expresia „următoarele date de identificare”, precum și renunțarea la utilizarea parantezelor, deoarece normele de tehnică legislativă nu recomandă folosirea acestora pentru prezentarea unor explicații.

De asemenea, pentru o exprimare clară și potrivit reglementărilor în vigoare referitoare la datele cu caracter personal, propunem redarea părții finale a normei în următoarea formă: „...cu respectarea prevederilor legale referitoare protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal”.

n) La **art.13**, expresia „scrutinului electoral” este pleonastică, fiind necesară reformularea normei; această observație este valabilă și pentru **art.23**.

De asemenea, actele normative invocate vor fi însoțite de titlurile exacte ale acestora, și anume „Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale”, respectiv „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”. În plus, după titlul Legii nr.208/2015 se va introduce sintagma „cu modificările ulterioare”.

o) Referitor la **art.14**, sintagma „Autoritatea Electorală Permanentă **care va propune și o autoritate publică specializată**” este ambiguă, fiind lipsită de caracterul dispozitiv specific normei juridice, motiv pentru care considerăm necesară reformularea normei. Această observație vizează și sintagma „a autorității publice tehnice **care va fi desemnată**” ce se regăsește în cuprinsul **art.15**, respectiv sintagma „**autoritatea publică desemnată** de Autoritatea Electorală Permanentă pentru suport tehnic” menționată la **art. 22**.

p) La **art.15**, pentru previzibilitatea normei, sugerăm ca obligațiile și atribuțiile Autorității Electorale Permanente și ale autorității publice tehnice desemnate prin hotărâre a Guvernului să fie enumerate separat. De asemenea, este necesară prevederea unui termen în care Guvernul să emită hotărârea menționată, ținându-se cont și de necesitatea corelării cu prevederile **art.26**.

Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, sugerăm ca **teza a doua**, în cadrul căreia sunt precizate obligațiile și atribuțiile celor două instituții, să constituie un **alineat distinct**. În cadrul acestui alineat primul termen al enumerărilor trebuie să fie scris cu inițială mică, iar atribuțiile prevăzute la lit. e) – i) trebuie redată sub forma: „să gestioneze (...)”, „să comunice (...)”, „să evalueze, să desemneze și să acrediteze (...)”, „să conceapă și să implementeze (...)”, „să asigure (...) și să permită (...)”.

De asemenea, pentru rigoarea normei, la **lit.h**), sintagma „sistemului de vot” se va înlocui cu expresia „sistemului de vot electronic” și termenul „votării” se va înlocui cu sintagma „procesului electoral”, iar la **lit.i**) și **j**), termenii „sistemului” și „sistem” se vor înlocui cu sintagmele „sistemului de vot electronic”, respectiv „sistemul de vot electronic”.

În plus, sintagma „Hotărâre de Guvern” se va reda sub forma „hotărâre a Guvernului”. Această observație este valabilă și pentru **art.18**.

q) La **art.16**, pentru asigurarea unui stil juridic specific normativ și în vederea respectării normelor de tehnică legislativă referitoare la enumerările în text și la trimiterea la normele unui alt act normativ, sugerăm **reformularea normei**, astfel:

„Pentru asigurarea unicității votului electronic, alegătorii înscriși în registrul electronic al alegătorilor au posibilitatea de a se identifica în vederea exprimării opțiunii de vot și ulterior de a vota în

modalitatea votului electronic, prin intermediul următoarelor variante de confirmare a identității:

a) semnătura electronică extinsă, reglementată prin Legea nr.455/2001 privind semnătura electronică, republicată;

b) cartea de alegător pentru votul electronic.”

r) La **art.17**, după sintagma „Legii nr.455/2001” se va introduce termenul „republicată”.

De asemenea, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă privind redactarea actelor normative, propunem redarea părții finale a normei sub forma „(...) și a dispozitivelor tip HSM de criptare a datelor în format electronic”.

s) La **art.19**, pentru asigurarea unității terminologice, expresia „carte de alegător de vot electronic” se va înlocui cu expresia „carte de alegător pentru votul electronic”.

ș) La **art.21**, termenul „clasice” se va înlocui cu sintagma „utilizate pentru alegerile la urne”.

De asemenea, pentru înlăturarea caracterului ambiguu, propunem reformularea sintagmei „toate datele obligatorii care se regăsesc în legislația electorală în vigoare”. În plus, termenul „votului” din finalul normei se va înlocui cu expresia „votului electronic”.

t) La **art.22**, expresia „Buletinul electronic de vot” se va reda sub forma „Formularul buletinului de vot electronic”.

ț) Pentru asigurarea unei exprimări lipsite de echivoc, propunem redarea părții de debut a **art.24** sub forma: „În vederea exercitării votului electronic ...”. De asemenea, pentru aceeași rațiune, propunem reformularea tezei a doua în sensul utilizării unei terminologii unitare - „buletinul de vot electronic”.

Pe de altă parte, având în vedere că norma prevăzută la acest articol conține ipoteze juridice distincte, în temeiul art.48 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesar ca acestea să fie marcate ca alineate distincte în cadrul articolului și să fie evidențiate printr-o ușoară retragere de la alinierea textului pe verticală. Această observație este valabilă și pentru **art.25** și **26**.

u) La **art.25**, propunem reformularea ultimului alineat, astfel:

„(2) Modelul procesului-verbal se aprobă prin hotărâre a Guvernului”.

Totodată, este necesară numerotarea celor două alineate.

v) La **art.26**, pentru corectitudinea normei, sintagma „de la data publicării în Monitorul Oficial al României a prezentei legi” se va înlocui cu expresia „de la data **intrării în vigoare**”.

Cu privire la termenul de aprobare a normelor de aplicare, subliniem că, potrivit **art.55 alin.(2)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, acesta nu trebuie să depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ.

x) La **art.28**, termenul „modalităților” se va înlocui cu termenul „mijloacelor”.



București

Nr. 143/3.03.2016.

L. nr. 208/2015

M. Of. nr. 553/24 iul. 2015

Lege privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

1 promulgată prin D. nr. 660/2015 M. Of. nr. 553/24 iul. 2015

Decret pentru promulgarea Legii privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

2 modificări prin L. nr. 288/2015 M. Of. nr. 866/19 nov. 2015
Lege 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

*modifică art. 33 alin. (4) și (5), art. 49 alin. (3), art. 60 alin. (1), art. 84 alin. (4) lit. a), art. 96 alin. (1) lit. a) b), f) și g);
introduce alin. (1_1) și (1_2), alin. (2_1) la art. 95*

L. nr. 288/2015

M. Of. nr. 866/19 nov. 2015

Lege 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

1 promulgată prin **D. nr. 862/2015**

M. Of. nr. 866/19 nov. 2015

Decret pentru promulgarea 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

L. nr. 455/2001

M. Of. nr. 429/31 iul. 2001

Lege privind semnătura electronică

1 republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 316/30 apr. 2014

Lege privind semnătura electronică