

# EXPUNERE DE MOTIVE

## LEGE

### privind organizarea și desfășurarea votului electronic la distanță

Articolul 7 al Declarației Universale a Drepturilor Omului afirmă că “toții oamenii sunt egali în fața legii și au, fără nicio deosebire, dreptul la o egală protecție a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar viola prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare”. Prin urmare, rolul fundamental al unui stat democratic este de a respecta drepturile universale ale omului, printre care și cel de a se asigura că toți cetățenii au acces la procesul prin care își aleg reprezentanții. Actualul sistem electoral din România, prin construcția sa, îngreuește drepturile unor categorii de alegători de a vota. Prezenta propunere legislativă pentru votul electronic la distanță este o alternativă modernă care își propune să elimine aceste puncte slabe ale votului clasic și să le ofere cetățenilor români o modalitate sigură și rapidă de a-și exprima opțiunile în cadrul alegerilor.

Țări precum Estonia, Australia, Canada sau Elveția au reușit să implementeze votul prin Internet. Alte țări, precum Bulgaria, Lituania și Republica Moldova fac pași importanți pentru introducerea metodei de vot în perioada următoare. Motivația pentru introducerea acestui mod de a vota diferă de la stat la stat, dar preponderent, scopul adoptării acestuia este asigurarea unui grad sporit de participare al cetățenilor la procesele electorale. Estonia, cel mai bun exemplu de stat care a implementat votul electronic ca alternativă la votul clasic, a înregistrat o prezență la vot la alegerile parlamentare din 2015 de 64,23%, față de anul 2003, în care încă nu era implementat votul electronic și când prezența a fost de 58,24% din totalul populației cu drept de vot. Dincolo de faptul că România înregistrează un număr din ce în ce mai mic de cetățeni care votează la fiecare scrutin electoral, se evită de mai mulți ani să se ia o decizie care ar putea fluidiza votul românilor aflați în afara granițelor țării și care ar putea asigura secretul votului pentru cetățenii cu dizabilități.

Legea votului electronic la distanță propusă spre adoptare este în concordanță cu toate normele și cerințele existente stabilite pentru alegerile clasice. Majoritatea acestor principii sunt prevăzute de Constituția României (sufragii universale, egale, directe, secrete și libere). De asemenea, aceasta este construită pe baza Recomandării CM/Rec(2017)5 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind standardele pentru votul electronic ale Consiliului European, România fiind membră semnatară, pe baza raportului privind votul electronic realizat de Expert Forum din 30 martie 2015, și se bazează pe bunele practici și pe experiența acumulată în peste un deceniu de experiență de sistemul de vot estonian.

Scopul legii este acela de a rezolva o mare parte din problemele cu care se confruntă cetățenii români, probleme la care sistemul de vot clasic nu are încă răspunsuri.

O primă problemă identificată de noi este aceea că, dat fiind faptul că peste 3 milioane de români sunt plecați la muncă sau la studii în străinătate, deplasarea în alte localități unde se află consulate/ambasade pentru a vota poate fi de cele mai multe ori costisitoare, dacă nu chiar imposibilă. Pe lângă faptul că statul român trebuie să cheltuiască în plus pentru a asigura

funcționarea acestor secții de votare la standardele celor din țară, și cetățenii români trebuie să investească timp și bani pentru deplasarea la reprezentanțele consulare pentru a-și exercita un drept fundamental. În plus, tinerii care studiază în alte localități decât cele de domiciliu reprezintă o altă categorie de alegători care întâmpină dificultăți în ceea ce privește distanța ce trebuie parcursă pentru a-și exercita dreptul la vot.

De asemenea, persoanele bolnave sau cu dizabilități, mai ales cele cu probleme de vedere sau locomotorii, se confruntă cu obstacole suplimentare în a participa la procesul de vot: nu există cabine de vot special adaptate nevoilor acestora, care să asigure respectarea exigențelor de proces de votare secret, direct și independent. În plus, posibilitatea de a vota în spitale, azile sau case de bătrâni rămâne restrânsă, chiar și prin folosirea urnei mobile.

Un alt aspect pe care nu îl putem trece cu vederea este faptul că, prin folosirea votului clasic ca unică modalitate de vot, riscul de fraudă electorală rămâne unul destul de ridicat. Prin folosirea votului pe Internet putem vorbi despre respectarea unor standarde de exigență **verificabile** - votul este secret, direct, transparent și mult mai accesibil cetățenilor, indiferent de locație.

Alte avantaje pe care acest tip de sistem le aduce sunt: numărarea rapidă a voturilor, încurajarea tinerilor și persoanelor care lucrează duminică sau sunt plecate din țară să voteze, oferirea unei platforme alternative de exprimare a opțiunilor politice unor cetățeni care au fost marginalizați în acest sens până acum (persoanele cu dizabilități).

Nu în ultimul rând, prin implementarea votului electronic la distanță, cetățeanul va primi confirmarea că votul său a fost înregistrat în urna electronică, că a fost procesat și mai ales că a fost numărat corect, fără vreo intervenție externă ulterioară sau vreo eroare umană.

Prezenta propunere legislativă nu va elimina posibilitatea votului clasic, ci este o modalitate alternativă și complementară acestuia. Votul electronic nu înlocuiește sub nicio formă votul tradițional.

De asemenea, această propunere legislativă respectă **în totalitate** Recomandarea CM/Rec (2017)5 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind standardele pentru votul electronic a Consiliului Europei:

- Interfața electorală a sistemului de vot electronic este ușor de înțeles și de folosit de către toți alegătorii.
- Sistemul de vot electronic este conceput astfel încât să permită persoanelor cu handicap și nevoi speciale să voteze independent.
- Constituie doar o modalitate suplimentară și opțională de exercitare a dreptului de vot.
- Alegerile la care se va putea exercita dreptul de vot prin mijloace electronice sunt alegeri sau referendumuri reale, aspecte despre care cetățenii vor fi informați în avans.
- Toate informațiile oficiale privind votarea sunt prezentate în mod egal, în cadrul și prin toate canalele de vot.
- În cazul în care se utilizează atât metode de vot electronice, cât și neelectronice în cadrul aceluiași scrutin, există o metodă sigură și fiabilă de a agrega toate voturile și de a calcula rezultatul.
- Se asigură o identificare unică a alegătorilor, într-un mod care să permită distincția clară și sigură a persoanei.

- Se acordă accesul unui utilizator doar după autentificarea acestuia ca persoană cu drept de vot.
- Sistemul de vot electronic permite exercitarea, stocarea în urna electronică și includerea în rezultatul final al alegerilor doar a numărului corespunzător de voturi la care are dreptul un alegător.
- Intenția de vot a alegătorului nu este afectată de sistemul de vot sau de orice altă influență nejustificată.
- Sistemul de vot electronic trebuie să ofere alegătorului un buletin autentic și informații autentice.
- Modul în care alegătorii sunt ghidați prin procesul de votare electronică nu îi determină să voteze pripit sau fără confirmare.
- Sistemul de vot electronic oferă alegătorului posibilitatea de a participa la alegeri sau la referendum, fără ca acesta să-și exprime preferința pentru una dintre opțiuni.
- Sistemul de vot electronic acordă asistență alegătorului dacă acesta transmite un vot electronic nevalabil.
- Alegătorul poate verifica dacă intenția sa este reprezentată cu precizie, iar votul sigilat este introdus în urna electronică fără a fi modificat. Orice influență nejustificată care a modificat votul este detectabilă.
- Alegătorul primește confirmarea prin sms și/sau e-mail din partea sistemului că votul a fost exprimat cu succes și că întreaga procedură de vot a fost încheiată.
- Sistemul de vot electronic poate oferi dovezi solide că fiecare vot autentic este inclus în mod corect în rezultatele alegerilor respective. Dovezile sunt verificate prin mijloace independente de sistemul de vot electronic.
- Sistemul furnizează dovezi solide că numai voturile alegătorilor eligibili au fost incluse în rezultatul final. Dovezile pot fi verificate prin mijloace independente de sistemul de vot electronic.
- Votarea electronică este organizată astfel încât secretul votului să fie respectat în toate etapele procedurii de votare.
- Sistemul de vot electronic elaborează și stochează, cât timp este necesar, numai datele cu caracter personal necesare desfășurării alegerilor electronice.
- Sistemul de vot electronic și orice actor autorizat protejează datele de autentificare, astfel încât părțile neautorizate să nu poată utiliza, intercepta, modifica sau obține cunoștințe despre aceste date.
- Registrele alegătorilor stocate sau comunicate de sistemul de vot electronic sunt accesibile numai părților autorizate.
- Un sistem de vot electronic nu oferă alegătorului dovezi privind conținutul votului exprimat, pentru a fi utilizat de către terți.
- Sistemul de vot electronic nu permite divulgarea numărului de voturi exprimate decât după închiderea urnei electronice de vot. Aceste informații nu vor fi divulgate publicului decât după încheierea perioadei de votare.
- Votarea electronică asigură respectarea secretului alegerilor anterioare înregistrate și șterse de către alegător, înainte de a-și exprima votul final.
- Procesul de votare electronică, în special etapa de numărare, este organizat astfel încât să nu fie posibilă reconstituirea unei legături între votul deschis și alegător. Voturile sunt și rămân anonime.

- Introducerea votului electronic se face într-o manieră treptată, progresivă.
- Înainte de a introduce votul electronic, se fac modificările necesare în legislația relevantă.
- Legislația relevantă reglementează responsabilitățile pentru funcționarea sistemelor de vot electronic și asigură controlul organismelor electorale asupra acestora.
- Orice observator poate lua parte la numărarea voturilor. Organismul de management electoral este responsabil pentru procesul de numărare.
- Transparența este obligatorie în toate aspectele legate de votul electronic.
- Publicul, în special alegătorul, este informat, cu mult timp înainte de începerea votării, în limbaj clar și simplu, despre:
  - orice măsuri pe care un alegător ar trebui să le ia pentru a vota;
  - utilizarea și funcționarea corectă a unui sistem de vot electronic;
  - calendarul votului electronic, incluzând toate etapele.
- Componentele sistemului de vot electronic sunt dezvăluite în scopuri de verificare și certificare.
- Orice observator, în măsura permisă de lege, va putea să observe și să comenteze alegerile electronice, inclusiv stabilirea rezultatelor.
- Vor fi utilizate standarde deschise, pentru a permite interoperabilitatea diferitelor componente sau servicii tehnice, eventual derivate dintr-o varietate de surse.
- Statul român va elabora cerințe tehnice, de evaluare și certificare și se va asigura că acestea reflectă pe deplin principiile juridice și democratice relevante. Acesta va actualiza permanent aceste cerințe.
- Înainte de introducerea unui sistem de vot electronic și la intervale corespunzătoare după aceea, în special după modificarea semnificativă a sistemului, un organism independent și competent va evalua conformitatea sistemului de vot electronic și a oricărei componente a tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC) cu cerințele tehnice. Aceasta poate fi o formă de certificare formală sau o altă formă adecvată de control.
- Certificatul sau orice alt document corespunzător emis va identifica în mod clar obiectul evaluării și va include garanții pentru a preveni modificarea sa în mod secret sau în mod accidental.
- Sistemul de vot electronic care va fi implementat va fi supus auditului. Sistemul de audit va fi deschis și cuprinzător și trebuie să raporteze în mod activ posibilele probleme și amenințări.
- Organismul de management electoral este responsabil cu respectarea tuturor cerințelor, chiar și în caz de erori și atacuri. Organismul de management electoral răspunde de disponibilitatea, fiabilitatea, utilitatea și securitatea sistemului de vot electronic.
- Numai persoanele autorizate de organismul de management electoral au acces la infrastructura centrală, serverele și datele electorale. Numirea persoanelor autorizate să opereze în sistemul de vot electronic este clar reglementată.
- Înainte ca orice alegeri electronice să aibă loc, organismul de management electoral se va asigura că sistemul de vot electronic este autentic și funcționează corect.
- Se va institui o procedură pentru instalarea regulată a versiunilor actualizate și corectarea tuturor software-urilor relevante.
- Dacă sunt stocate sau comunicate în afara mediului controlat, voturile sunt criptate.
- Voturile și informațiile alegătorilor se păstrează sigilate până la începerea procesului de numărare.

- Organismul de management electoral va opera în siguranță toate materialele criptografice.
- În cazurile în care apar incidente care ar putea amenința integritatea sistemului, persoanele responsabile cu exploatarea echipamentului informează imediat organismul de management electoral.
- Păstrarea autenticității, disponibilității și integrității registrelor electorale și a listelor de candidați este reglementată prin lege. Sursa datelor este autentificată. Dispozițiile privind protecția datelor sunt respectate.
- Sistemul de vot electronic poate identifica voturile care sunt afectate de iregularitate.

Implementarea votului electronic la distanță reprezintă un pas firesc pentru România deoarece utilizarea tehnologiei informației și a comunicațiilor în procesul electoral este în continuă creștere în lumea întreagă. Deși majoritatea aplicațiilor apar în serviciile administrative/back - office, pentru administrarea alegerilor, inclusiv a registrelor electorale electronice sau pentru calcularea mandatelor, în cele din urmă tehnologia a ajuns și în casele alegătorilor. Automatizarea și transmisia datelor în timp real nu reprezintă o noutate în procesul electoral din România. Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal (SIMPV) are rolul de a verifica condițiile legale pentru exercitarea dreptului de vot, de a semnală tentativele de vot multiplu și de a aduna date statistice în timp real. De asemenea, totalizarea și centralizarea rezultatelor după închiderea urnelor se face electronic, datele înscrise în procesele-verbale încheiate de birourile electorale ale celor aproape 19.000 de secții din România fiind scanate, procesate folosind tehnica ORC - Recunoaștere Optică a Caracterelor, iar în final transmisia datelor fiind electronică, printr-o rețea de calculatoare.

De asemenea, atât votul pe internet, cât și dezbaterile pe marginea introducerii lui, nu reprezintă o noutate în România, atât PD-L, PSD și PNL au avut astfel de inițiative în trecut. Cu ocazia referendumului din 2003, Guvernul României, prin Autoritatea Electorală Permanentă, a implementat un sistem de vot electronic pentru militarii și polițiștii aflați în misiuni internaționale. 1623 de soldați au votat atunci folosind calculatoare puse la dispoziția lor de către Ministerul Apărării Naționale, printr-un sistem implicând un certificat digital și conexiune la o bază de date centralizată prin internet, rezultatele fiind considerate legale, existând astfel un precedent.

În prezent, accesul la internet în România este în creștere. Conform datelor oferite de INS (Institutul Național de Statistică), la finalul anului 2017 peste 11 milioane de români aveau acces la internet. Totodată, din acest număr, conform unui studiu realizat de către GPeC și iSense Solutions, circa 53% dintre românii cu acces la internet, adică aproape 6 milioane de utilizatori, au realizat în 2017 cumpărături online cel puțin o dată pe lună, cu o creștere de 9% față de aceeași perioadă din 2016-2017. Din acest lucru rezultă o creștere a gradului de încredere al populației față de utilizarea acestor alternative online la metodele tradiționale.

În 2019, utilizarea tehnologiei nu mai este străină de gestionarea alegerilor. Majoritatea țărilor lumii o valorifică pe diverse căi: unele folosesc doar pagini web speciale pentru a publica rezultatele alegerilor, dar păstrează metodele tradiționale de votare și numărare a voturilor, pe când altele folosesc exclusiv dispozitive electronice speciale pentru a colecta și a număra

voturile, așa cum se întâmplă în Belgia, Bulgaria, Brazilia, Canada, Danemarca, Filipine, SUA, Marea Britanie, Mongolia, sau folosesc computerele personale conectate la Internet pentru a vota: Estonia, Australia, Canada, Elveția. Este doar o chestiune de timp până când toate statele vor implementa în legislațiile interne modalități din ce în ce mai avansate de a folosi tehnologia în procesele de vot electoral. Automatizarea proceselor electorale, precum și votul electronic și cel la distanță sunt o recomandare a Parlamentului European, așa cum se poate vedea într-un raport al IPOL — Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii din 2016.

### Securitatea votului electronic la distanță

Sistemul de vot electronic la distanță adus spre dezbatere și adoptare prin această propunere legislativă este alcătuit din două mari componente:

- a) Un sistem de asigurare a identității votantului și
- b) Un sistem de vot electronic la distanță.

În lipsa unei identități digitale centralizate la nivelul statului român, mai exact a unui buletin electronic, singura soluție reală care poate garanta integritatea votului este folosirea certificatului digital și identificarea în persoană a votantului. Acest document electronic și criptografic reprezintă un act de identitate cu recunoaștere juridică atât în România, cât și în Uniunea Europeană. Procedul criptografic necesar emiterii face imposibilă falsificarea, iar standardul de calitate și normele de aplicare privind identitatea digitală sunt reglementate prin Regulamentul (UE) Nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului. Potrivit acestei propuneri legislative, certificatele digitale vor fi emise de către Autoritatea Electorală Permanentă în țară și de către reprezentanțele diplomatice și consulare ale Ministerului Afacerilor Externe, pentru cetățenii români din afara României.

În urma analizei cost-beneficiu realizată în etapa elaborării prezentei legi, am concluzionat că orice altă modalitate decât cea prezentată în această propunere legislativă de a identifica cetățeanul nu poate garanta cu certitudine că persoana care votează este și cea care are dreptul de a o face. Desigur, odată adoptată identitatea electronică la nivel național cu un buletin electronic care va conține certificatul digital, legea va trebui modificată pentru a da prioritate buletinului electronic, iar emiterea separată a certificatelor digitale de către Autoritatea Electorală Permanentă nu va mai fi necesară.

Votul electronic are loc cu șase zile în avans, acest lucru fiind necesar pe de-o parte pentru familiarizarea votantului cu procedeul de vot și, pe de altă parte, pentru a preveni votul coercitiv. De asemenea, este un pas important pentru a preveni și limita consecințele unui atac informatic de tip DoS și DDoS - acestea fiind definite ca atacuri cibernetice ce au ca scop încercarea frauduloasă de a indisponibiliza sau bloca resursele unui calculator.

Alegătorul își poate schimba de câte ori vrea votul în această perioadă, dar nu va putea vota electronic în ziua alegerilor. Doar ultimul vot exprimat este cel valabil: electronic, dacă alegătorul a votat numai pe internet, sau cel de pe hârtie, dacă și-a schimbat votul în secția de votare. Același principiu este aplicat și în sistemul de vot electronic din Estonia și Australia.

Acest mecanism permite cetățenilor să își schimbe votul în situația în care au existat presiuni asupra lor pentru a vota într-un anumit fel, acest lucru asigurând faptul că votul fiecărui cetățean este liber și secret. De asemenea, folosind un terminal mobil și o aplicație separată, se poate verifica, scanând un cod QR special, care este afișat pe ecranul votantului la finalizarea votului, dacă votul a fost recepționat și dacă el conține alegerea corectă. Această măsură este necesară pentru a garanta integritatea votului și pentru a dovedi că acesta nu a fost schimbat înainte să fie transmis.

Votul electronic la distanță se poate exercita prin intermediul unei aplicații care se descarcă pe terminalul de telefon/calculator/tabletă al votantului, aplicație ce poate fi preluată de pe un browser asigurat de către Autoritatea Electorală Permanentă.

În timpul pregătirilor pentru deschiderea votului, se va desemna o comisie pentru votul electronic, constituită din membrii partidelor politice parlamentare. Acest lucru este necesar pentru garantarea reprezentativității politice și pentru a garanta siguranța urnei digitale - aceasta este creată folosind tehnica criptografică avansată, iar cheia ce controlează această urnă criptografică este împărțită între membrii comisiei. Numai prin reunirea tuturor cheilor se poate deschide urna.

Principiul de bază după care funcționează votul electronic la distanță, la fel ca și în cazul votului prin corespondență clasic, este cel al ”plicului dublu”. Inițial, votantul își exprimă votul, care este transmis către server într-un plic digital care conține votul propriu-zis și datele de identificare. Acestea sunt adăugate într-o urnă digitală criptografică. Înainte de numărarea voturilor, opțiunea devenită anonimă este mutată într-un alt plic digital, care este adăugat celorlalte și numărat, rezultatul final putând fi pus la dispoziția cetățenilor imediat ce procesul electoral a fost finalizat.

Trăim într-un secol în care accesul la Internet reprezintă atât o sursă de informare, cât și un mediu de exprimare - un spațiu public. Conform unui sondaj realizat de Biroul de Cercetări Sociale (BCS) în decembrie 2018, întrebați cum ar vota dacă în ziua alegerilor europarlamentare s-ar organiza un referendum privind introducerea votului electronic, 59% dintre cei intervievați au răspuns favorabil utilizării acestuia.

Apelând la noile tehnologii de vot cu ajutorul Internetului, putem să le oferim cetățenilor o platformă de participare civică, de validare a opțiunilor electorale într-un mod care să le restabilească încrederea în sistemul de alegeri din România - un sistem de vot nou, alternativ, care să traducă în **mod transparent, verificabil și onest** alegerile cetățenilor români.

Inițiatori:

Nicu Fălcoi - senator USR

Florina Presadă - senator USR

Radu Mihail - senator USR

Tudor Benga - deputat USR