

06 Decembrie 2006, nr. 107

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Hotărîrii cu privire la Concepția sistemului informational automatizat de stat "Alegeri"

(înregistrat în Parlament cu numărul 4379 din 15 Noiembrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Hotărîrii cu privire la Concepția sistemului informational automatizat de stat "Alegeri".

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este hotărîre a Parlamentului, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Reglementarea aspectelor privind crearea și funcționarea Sistemului informațional automatizat de stat "Alegeri" și modul de implementare a "Registrului de stat al alegătorilor".

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** Elaborării legii nu au precedat investigațiile științifice cerute de Legea privind actele legislative.

Considerațiile incluse în Nota informativă sînt generale și nu sînt coroborate cu expertize adecvate, cu exemple concludente din practica internațională.

Un astfel de document, cu conținut tehnic inovațional, ar trebui obligatoriu să fie supus unei expertize tehnice, în domeniul tehnologiilor informaționale, inclusiv, cu atragerea unor experți cu abilități practice în domeniul informatizării alegerilor.

- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Actele internaționale admit utilizarea noilor tehnologii informaționale și chiar recomandă aplicarea lor în scopul stimulării participării largi în activități electorale, la votare și la viața publică propriu-zisă. Afară de actele fundamentale în domeniul drepturilor omului, documentele internaționale de care trebuie să se țină cont la elaborarea unor reglementări în domeniul automatizării alegerilor sînt și:

- Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică (criminalitatea în sfera informației computerizate), adoptată la Budapesta, pe 23.11.2001;

- Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (ratificată prin HP nr.483-XIV din 02.07.1999);
- Acordul privind colaborarea statelor membre ale CSI în lupta cu infracțiunile în domeniul informației computerizate (ratificat prin legea 892-XV din 28.02.2002);
- Recomandarea Comitetului de miniștri al CE despre protecția informațiilor cu caracter personal în Internet (Rec (1995)5);
- Codul bunelor practici în materie electorală (adoptat de Comisia de la Veneția și Consiliul pentru alegeri democratice al CE) etc.

Principalul document de referință în materie, care conține sugestii concrete, ar fi Recomandarea Comitetului de Miniștri al CE privind standardele juridice, organizaționale și tehnice ale votării electronice (Rec (2004)11). Considerăm că în cuprinsul concepției propuse, unele prevederi ale recomandării enunțate ar trebui reflectate:

- referitoare la posibilitățile alegătorilor de a-și schimba alegerea sau de a întrerupe procesul fără ca datele să fie incluse în sistem și să fie accesibile altor persoane; excluderea posibilităților sistemului de influențarea opțiunii prin manipulare; informarea automată a alegătorului că a votul său a fost acceptat și va fi inclus în total (pct.11-15 din Recomandare);
- stabilirea procedurilor de testare practică prealabilă de către alegători a modalităților noi de votare (pct.22 din Recomandare);
- controlul corectitudinii funcționării sistemului, inițial și periodic (pct.25 din Recomandare);
- stabilirea posibilității renumărării voturilor (pct.26 din Recomandare);
- asigurarea stabilității și protecției sistemului (pct.28-35 din Recomandare);
- auditul permanent și final (pct.59-60, 100-110 din Recomandare);
- compatibilitatea și interconexiunea sistemului (pct.66-68 din Recomandare);
- securitatea la toate etapele, a tuturor componentelor și privind alegătorii (pct.77-99);
- acreditarea sistemului, acordarea posibilităților de testare și certificare (pct.111-112).

8. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea va necesita resurse considerabile, dar aceste nu sînt estimate nici prevăzute în bugetul de stat, ceea ce poate periclita aplicarea prevederilor.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Imperfecțiunea unor norme și proceduri ar putea genera prejudicierea intereselor unor grupuri, dar acestea nu ar fi masive.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Sînt necesare coordonări și corelări cu legislația pe verticală și orizontală.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Textul proiectului de hotărîre și proiectul concepției nu corespund integral cerințelor redactării lingvistice.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Sînt prevăzute o serie de atribuții noi pentru CEC și alte autorități, dar fără a se prevedea și resurse necesare pentru executarea lor.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Proiectul hotărîrii	Proiectul hotărîrii	Redactarea este imperfectă	Alte riscuri Exigențe de tehnică legislativă	Textul urmează a fi redactat sub formă de articole, iar dispozițiile din cuprinsul lor - sub formă de alineate numerotate.

2	Pct. 2 din proiectul hotărârii	Textul pct.2	Prevederile respective urmează a fi concretizate, indicându-se concret în sarcina cui este pusă elaborarea și implementarea modului "Registrul de stat al alegătorilor": Comisia Electorală Centrală și Ministerul Dezvoltării Informaționale.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Cuvintele "se va iniția" urmează a fi substituite prin cuvintele "se inițiază".
3	Pct.4	Pct.4 Formula.	Formula "va identifica" este ambiguă și necesită precizare. La același punct, se propune ca Guvernul să aloce "mijloace financiare pentru acoperirea cheltuielilor ce țin de statele de personal...". Conform art.24 al Codului electoral, în cazul în care cheltuielile Comisiei nu au fost prevăzute în bugetul de stat "cuantumul acestora se stabilește, la propunerea Guvernului, de Parlament". Respectiv, sursele pentru acoperirea cheltuielilor, generate de activitatea și salarizarea personalului responsabil de administrarea modului "Registrul de stat I alegătorilor", urmează a fi aprobate de către Parlament (CEC trebuie să prezinte argumentarea respectivelor cheltuieli și Guvernul să le avizeze).	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Considerăm că CEC urmează să estimeze resursele, iar Guvernul să propună Parlamentului modificarea corespunzătoare a bugetului de stat pentru anul 2007. În pct.4 ultimul alineat cuvintele "facilita alocarea" se vor substitui prin cuvintele "transmite".
4	Pct.5	Textul pt.5	La pct.5 urmează a se stabili: <ul style="list-style-type: none"> • că hotărârea va intra în vigoare la data publicării sau la o dată ulterioară; • reglementări distincte despre etapele tranzitorii de implementare a Concepției: elaborarea propunerilor, aprobarea lor, asigurarea implementării pe capitole distincte, conform unor planuri aparte (se poate stabili că acest lucru să-l întreprindă CEC, împreună cu Guvernul sau/și MDI). Planul ar trebui să cuprindă aparte: <ul style="list-style-type: none"> • modificările preconizate în cadrul legislativ-normativ; • acțiunile tehnico-organizaționale și materiale; • alocarea resurselor financiare. 	Alte riscuri Exigențe de tehnică legislativă	Acceptarea propunerilor din raport.
5	Textul Concepției	Textul Concepției	Textul urmează a fi structurat în puncte divizate (în alineate notate cu cifre arabe, litere latine, cratime), în calitate de model ar putea fi preluată enumerarea prevăzută de art.32 alin.(7) din Legea privind actele legislative.	Alte riscuri Exigențe de tehnică legislativă.	Structurarea corespunzătoare a textului.
6	Pct.2 din Concepție	Textul "și nu sînt legal limitați în drepturile lor cetățenești".	Textul "și nu sînt legal limitați în drepturile lor cetățenești" nu este în deplină concordanță cu dispoziția art.13 alin.(1) lit. b) din Codul electoral, conform căreia, nu au dreptul de a alege persoanele "care sînt recunoscute incapabile prin hotărîre definitivă a instanței de judecată".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Redactarea textului pentru eliminarea neconformităților
7	Pct.4, 9	În pct.4 (pct.9 ș.a.), trimitere la "Concepția Spațiului Informațional unic al autorităților administrației publice de toate nivelurile"	Un document oficial despre acest sistem nu a fost identificat. Trimiterea la un document inexistent sau în proces de elaborare nu este conformă cerințelor redactării tehnico-juridice, creează un vid normativ și incertitudini în procesul de aplicare a normelor.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Excluderea trimiterii sau concretizarea acesteia.
8	Pct.6	Textul pct.6, care enumără actele legislative și	Sînt necesare precizări:	Coruptibilitate Lacune de drept	O soluție pentru depășirea neconcordanțelor ar fi

		normative ce reglementează crearea și funcționarea SIA "Alegeri"	<ul style="list-style-type: none"> nici unul din actele enunțate nu conține referințe exprese și directe la Sistemul Informațional automatizat de Stat "Alegeri"; în enumerare sînt incluse acte legislative și normative cu caracter general, care au tangență indirectă cu procesul electoral, dar nu se referă direct la modalitățile de pregătire și realizare a votării. Lista urmează a fi revizuită, prin excluderea unor acte și includerea altora - în special, a trimerilor la actele internaționale în materie (a se vedea pct.7 al Constatărilor de fond din prezentul Raport). 		substituirea cuvintelor "este reglementată de" prin cuvintele "se realizează în baza".
9	Pct.7	Cuvîntul "obiectelor"este utilizat impropriu.	Cuvîntul este utilizat impropriu: obiectul nu poate avea drepturi și obligații.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea textului
10	Pct.8	Cuvîntul "ideile"	Cuvîntul "ideile" este utilizat impropriu.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A fi substituit prin cuvîntul "prevederile" sau "princiipiile".
11	Pct.9	Pct.9 lit. b) secțiunea 2)	Se stabilește că înregistrarea membrilor birourilor electorale ale secțiilor de votare se efectuează "în baza hotărîrilor CEC". Conform art.29 alin.(1) al Codului electoral, birourile electorale ale secțiilor de votare se constituie "de către consiliile electorale de circumscripție".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Redactarea textului
12	Pct.9	Pct.9 lit. d.) (blocul "Documentarea")	<p>Conținutul sublineatului trei ("generarea modelelor de documentație organizatorică") necesită reevaluare, sub aspectul utilității includerii unor documente:</p> <ul style="list-style-type: none"> procesul-verbal de deschidere a secției de votare; listele de subscripție (textul inițial al secțiunii spune despre "utilizarea minimă a introducerii manuale a datelor", dar aceste liste nu pot fi altfel întocmite). 	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Introducerea prevederilor respective
13	Pct.14	Pct.14, în subpunctul 3).	Se păstrează posibilitatea utilizării în calitate de act de identitate a pașaportului de model vechi, cu bifă despre înregistrare (nu este clar despre ce fel de pașaport este vorba, precum și despre ce fel de "bifă"). Considerăm că practica utilizării pașapoartelor de tip sovietic este deja depășită și în timpul apropiat toți alegătorii ar trebui să fie documentați adecvat, cu acte de identitate noi, ceea ce va facilita și întocmirea registrului alegătorilor și a listelor electorale. Și situația certificatului "de forma 9" trebuie reevaluată, deoarece nu sînt excluse abuzuri, (se declară pierderea buletinului sau pașaportului, se obține certificatul, iar apoi s-ar putea vota în baza actului nou, dar și a actului pierdut).	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	Revizuirea normelor
14	Pct.20	Pct.20	Nu este clar ce se are în vedere prin "adresa juridică" a unităților de drept (sediul, reședința, sediul fondatorului, sediul indicat în actul de înregistrare, locul unde se achită impozitele?), deoarece, în diferite acte legislative	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Definirea noțiunii.

			această noțiune este inclusă fără definiție concretă, iar în actele legislative de bază referitoare la înregistrarea persoanelor juridice (Legea nr.1265-XIV din 05.10.2000 ș.a.), această formulă lipsește.		
15	Pct.22	Pct.22	Se face trimitere la sisteme informaționale automatizate care la moment nu există ("Registrul judiciar", "Registrul de mobilizare").	Coruptibilitate Lacune de drept	Asigurarea exactității trimiterilor.
16	Pct.23	Pct.23.	Nu este prevăzut nivelul regional corelat cu unitatea teritorială administrativă Găgăuzia.	Coruptibilitate Lacune de drept	Redactarea textului.

Concluzii

1. În cazul redactării și luării în considerație a aspectelor expuse în prezentul Raport, actul legislativ propus pentru adoptare este binevenit, poate contribui la perfecționarea și eficientizarea proceselor electorale, la realizarea plenară a drepturilor fundamentale ale omului. Este esențial ca procesele preconizate de concepție să fie efectuate cu maximă precauție și de către instituții (persoane) cu un grad înalt de profesionalism în domeniul tehnologiilor informaționale (poate chiar cu atragerea experților practici străini), ca lucrările în cauză să fie asigurate financiar și material cu surse adecvate.
2. Asigurarea secretului votului, securității sistemului și a datelor administrate constituie condiții principale care trebuie respectate la implementarea respectivului document.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției