

НЯКОИ КОНСТИТУЦИОННОПРАВНИ АСПЕКТИ НА МАШИННОТО ГЛАСУВАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Докторант Ивилина Алексиева-Робинсън, катедра „Публичноправни науки“, „Правно-исторически факултет“, Югозападен университет „Неофит Рилски“, ел. поща: ivilina_alexieva@hotmail.com

Резюме: Докладът изследва съответствието на нормативната уредба на машинното гласуване с конституционните принципи на изборителното право. Той представя конституционните и международноправни принципи на изборителното право и международните стандарти за прилагането им при машинното гласуване. Прави обзор на машинното гласуване в Европейския съюз и анализира в детайли уредбата на машинното гласуване в България и нейното съответствие с международните стандарти. Също така, докладът представя дискусии въпроси, свързани с фундаменталните принципи на изборителното право и международните стандарти за машинно гласуване, които да бъдат взети предвид при регламентирането на машинно гласуване в бъдеще.

Ключови думи: изборително право, изборителни принципи, електронно гласуване, машинно гласуване, международни стандарти в изборите.

SOME CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF MACHINE VOTING IN THE EUROPEAN UNION

Ivilina Aleksieva-Robinson, PhD Student, Department of Public Law, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski”, e-mail: ivilina_alexieva@hotmail.com

Abstract: The report examines the compliance of the machine voting legal framework with the constitutional electoral principles. It presents the constitutional and international electoral principles and international standards for their application to machine voting. It reviews machine voting in the European Union and analyzes in detail the machine voting regulation in Bulgaria and its compliance with international standards. The report also presents controversial issues related to the fundamental electoral principles and international standards, which should be taken into account when regulating machine voting in the future.

Keywords: electoral law, electoral principles, electronic voting, machine voting, international standards in elections.

I. Въведение.

През последните десетилетия новите технологии претърпяха главоломно развитие и се инкорпорираха в почти всички сфери на личния и на обществения живот, включително и свързаните с демократичното управление. Изборните процеси, традиционно основани на консервативните принципи на ръчно гласуване с хартиени бюлетини и ръчно преброяване на гласовете, започнаха постепенно да се адаптират към иновации като електронно гласуване¹ в различните му видове според използваната

¹ Под електронно гласуване в настоящия доклад се разбира гласуването и/или отчитането на резултата посредством използването на нови технологии. Някои автори разделят електронното гласуване (e-voting)

технология (машини, оптични скенери, цифрови химикалки, интернет гласуване). Нещо повече, противно на битуващите в обществото схващания, данните сочат, че машинно гласуване е нормативно уредено и прилагано на практика още в средата на миналия век в страни от Западна Европа. В крак с технологичното развитие Европейският съюз (ЕС), Съветът на Европа (СЕ) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) приеха редица актове с нормативен и с препоръчителен характер, регулиращи внедряването и използването на новите технологии, включително в изборния процес. В същото време се наблюдава тенденция редица европейски държави, макар и да използват новите технологии в организацията на избори, да се въздържат от въвеждане на електронно гласуване, а други, при които е гласувано с машини в миналото, да се отказват от този способ на гласуване и да се връщат към традиционния начин – „pen and paper”, т.е. гласуване с хартиени бюлетини.

Тези две противоположни по своя характер тенденции заслужават внимание. Наред с другите въпроси, те повдигат и въпроса дали и до каква степен нормативната уредба на машинно гласуване е в състояние да гарантира прилагането на основните конституционно закрепени в отделните държави членки на ЕС и международно признати принципи на избирателното право – всеобщо, равно и пряко избирателно право, свобода и тайна на гласуването², и свързаното с това право позитивно задължение на държавите да осигурят условия за ефективното упражняване на активното избирателно право и произвеждането на законосъобразни, свободни и честни избори.

II. Принципи на избирателното право и гаранции за тяхното прилагане при машинното гласуване.

1. Принципи на избирателното право.

В основата на всяка демократична конституция в ЕС са залегнали в съвкупност или частично фундаменталните принципи на избирателното право³: всеобщност, равенство, пряко гласоподаване, свобода на гласуване⁴, тайна на вота. Тези принципи са

от интернет гласуването (i-voting). Такова разделение не се извършва в актовете на Европейския съюз, Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

² Принцип на обективното избирателно право е и периодичното произвеждане на избори, но доколкото той няма връзка с машинното гласуване, не е обект на изследване в този доклад.

³ Например: чл. 61, чл. 62, чл. 116 и чл. 162 от Конституцията на Белгия, чл. 10 и чл. 42 от Конституцията на Република България, чл. 20, ал. 2, чл. 28, ал. 1 и чл. 38, ал. 1 от Основния закон на Федерална Република Германия, чл. 3, ал. 3 и чл. 24, ал. 3 от Конституцията на Франция, чл. 4, чл. 53 и чл. 54 от Конституцията на Кралство Нидерландия и др.

⁴ Чл. 10 от Конституцията на Република България не включва принципа на свободно избирателно право.

обект и на международноправно признание и защита. Така например чл. 21, т. 3 от Всеобщата декларация за правата на човека определя, че *„волята на народа трябва да бъде основата на властта на правителството. Тази воля трябва да се изразява чрез периодични и действителни избори, при всеобщо, равно и тайно гласуване или чрез равностойна процедура, осигуряваща свобода на гласуването.“* Според чл. 25, б. „б“ от Международния пакт за граждански и политически права всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация и без неоснователни ограничения *„да гласува и да бъде избран в истински, периодически провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите“*. Разпоредбата на чл. 3 от Протокол No. 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, ратифициран от държавите членки на Европейския съюз, гласи: *„Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“*. Съгласно чл. 223, ал. 1, изр. 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз *„Европейският парламент изготвя предложение за установяване на необходимите разпоредби за избиране на неговите членове чрез всеобщо пряко избирателно право, съгласно уеднаквена процедура във всички държави членки или в съответствие с принципите, общи за всички държави членки“*. Всеки гражданин на ЕС има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейския парламент и в общински избори в държавата членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава, а членовете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване, според чл. 39 и чл. 40 от Хартата на основните права на ЕС. Принципите на избирателното право са посочени и в чл. 3, т. 2 от Европейската харта за местно самоуправление и др. Международноправна защита на избирателното право на лицата с увреждания се предоставя с чл. 29 на Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) за правата на хората с увреждания, с който се създават задължения за държавите страни по конвенцията да създадат гаранции за участие на хората с увреждания в политическия и обществения живот, включително правото им да избират и да бъдат избирани.

Принципите на избирателното право са нееднократно прокламирани и в редица документи на ЕС, като например Законодателна резолюция на Европейския парламент от 3 май 2022 г. относно предложението за регламент на Съвета за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори и за отмяна на Решение на Съвета

(76/787/EOBC, ЕИО, Евратом) и на Акта за избиране на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към това решение (2020/2220(INL) — 2022/0902(APP))⁵, Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на изборителното право на Европейския съюз (2015/2035(INL)), Европейски парламент (2017/С 366/02)⁶, Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 г. относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент⁷ и др.

Съдържанието на посочените фундаментални принципи е подробно изследвано и разяснено в конституционната практика и в научната литература⁸. Кодексът за добри практики по изборни въпроси⁹, приет от Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия) към СЕ, който, макар и с препоръчителен характер, въвежда основните международни стандарти в Европа за организация и произвеждане на избори, също предлага определения на съдържанието на изборителните принципи. Общото описание на съдържанието на изборителните принципи е следното: а) „всеобщо изборително право“ е възможността всички физически лица, отговарящи на определени условия¹⁰ да избират и да бъдат избирани; б) „равно изборително право“ е равенство в гласовете (всеки изборител има един глас, а при възможност за повече гласове всички изборители имат равен брой гласове), като гласът на всеки изборител е равен по тежест на гласа на всеки друг изборител, както и равенство на възможностите на регистрираните за участие в изборите партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати; в) „свободно изборително право“ е свободата на изборителите самостоятелно да формират мнение и да го изразят чрез гласуване (без оказване на натиск, принуда или друго неправомерно въздействие); г) „тайно гласуване“ е запазване на анонимността на вота на изборителя и д) „пряко изборително право“ е пряко, неопосредено гласуване от изборителя.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52022AP0129> (accessed on July 30, 2025).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IP0395> (accessed on July 30, 2025).

⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

⁸ Вж. Близнашки, Г. *Изборителна система на Република България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски, София, 2020, ISBN 97-954-07-5090-3. Друмева, Е. *Конституционно право*. Издателство Сиела, София, 2025, с. 284-29, ISBN 978-954-28-5017-5 и др.

⁹ Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 51 st and 52 nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), <https://rm.coe.int/090000168092af01> (accessed on July 30, 2025).

¹⁰ Например: минимална възраст, дееспособност, липса на осъдителна присъда, националност, местоживее, изисквания за продължителност на пребиваване и др.

За да бъде ефективно упражнено субективното избирателно право, Кодексът за добри практики по изборни въпроси въвежда необходими условия: върховенство на закона, зачитане на основните права, стабилност на избирателното право и ефективни процедурни гаранции, като организиране на изборите от независим орган, ефективно обучение на избирателните комисии, възможност за националните и международни наблюдатели да наблюдават всички етапи на изборния процес и ефективна система за обжалване. Обяснителният доклад към Кодекса за добри практики по изборни въпроси обръща специално внимание на прозрачността на преброяването на гласовете и осигурената възможност за наблюдение на този процес от наблюдатели.

Основните принципи на избирателното право и тяхното съдържание са потвърдени и в редица решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), който нееднократно е посочвал, че избирателното право трябва да бъде ефективно упражнявано. Следва да се отбележи делото *Топлак и Мрак срещу Словения* (2008)¹¹, в което ЕСПЧ потвърждава, че на хората с увреждания трябва да се осигури достъпно и тайно гласуване, като тайната на гласуване е от съществено значение. Делото е важно и с оглед на това, че разглежда и (не)осигуряването на възможност за машинно гласуване на хора с увреждания.

2. Машинно гласуване и гаранции за прилагане на принципите на избирателното право. Международни стандарти.

Принципите на избирателното право следва в пълнота да бъдат гарантирани при уредбата на машинното гласуване. В противен случай би се накърнила демократичната същност на изборите, което би довело до съществени негативни последици върху целия демократичен процес. Законодателството трябва да осигури прилагането на машинно гласуване да отговаря на същите високи стандарти, които се прилагат при гласуването и отчитането на гласовете с хартиени бюлетини. Това се подчертава и в „Сборник с информация за електронното гласуване и други ИКТ¹² практики“ на Европейската комисия (ЕК), като се посочва, че при прилагане на методи за електронно гласуване следва да се създадат *„необходимите гаранции ... , които напълно зачитат*

¹¹ Case of *Yomak and Sadak v Turkey*, European Court for Human Rights, 2008, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-87363%22%7D> (accessed on July 30, 2025).

¹² ИКТ – информационни и комуникационни технологии.

демократичните стандарти и основните права“¹³. Нещо повече, тези принципи следва да се развият нормативно по подходящ начин, съответстващ на особеностите на машинното гласуване, както и да се създадат специални правила за преодоляване на специфичните рискове, свързани с неговото използване.

Стъпка за въвеждане на стандарти относно електронното, в частност машинното гласуване се прави през 2002 г. с Кодекса за добри практики по изборни въпроси, т. 3.2, б. „iv“, който очертава кръг от изисквания, гарантиращи упражняване на свободно избирателно право при електронно гласуване и осигуряване на неговата безопасност, надеждност и прозрачност. Трябва да се отбележи, че Кодексът за добри практики по изборни въпроси е насочен преди всичко към създаване на стандарти за организацията и произвеждането на избори по традиционния начин – ръчно и с хартиени бюлетини. В Обяснителния доклад към него изрично се посочва, че електронното гласуване се прилага в „някои държави“. В този смисъл текстовете за електронно гласуване се явяват допълнителни, а не основни за кодекса.

В отговор на възникналата необходимост, свързана с навлизащите нови технологии, СЕ превежда конституционните принципи на избирателното право на „технически език“ и през 2004 г. приема Препоръка Rec (2004)11 относно правните, оперативните и техническите стандарти за електронно гласуване. След преглед на стандартите, през 2017 г. те са актуализирани и е приета Препоръка CM/Rec(2017)5 на Съвета на Европа относно стандартите за електронно гласуване¹⁴, която отменя препоръката от 2004 г.¹⁵

Препоръка CM/Rec(2017)5 на СЕ относно стандартите за електронно гласуване¹⁶ е водещият документ в сила към днешна дата, който определя стандартите за въвеждането и прилагането на всички видове електронно гласуване. И този документ е с препоръчителен характер, но държавите членки на СЕ¹⁷ са декларирали своя ангажимент за спазване на заложените стандарти. Важно е да се подчертае, че Препоръката не налага

¹³ European Commission, *Compendium of e-voting and other ICT practices*, Non-Paper from the Commission services, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, p. 4, ISBN 978-92-68-09554-6. <https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/compendium.pdf> (accessed on July 30, 2025).

¹⁴ CM/Rec(2017)5 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies), [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680726f6f%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidati onDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680726f6f%22],%22sort%22:[%22CoEValidati onDate%20Descending%22]}) (accessed on July 30, 2025).

¹⁵ Изработването и приемането на двете препоръки е описано от Грегор Венда, участник в процесите. Вж. Wenda, G. *International organizations and new voting technologies in the electoral field, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice*, University of Zurich, 2016, p. 93–110.

¹⁶ По-нататък в текста ще бъде отбелязвана като Препоръката.

¹⁷ Всички държави членки на Европейския съюз са членове и на Съвета на Европа.

на държавите членки на СЕ да използват електронно гласуване. Тя е насочена към хармонизиране на стандартите тогава, когато се прилага електронно гласуване. Препоръката се приема като минимални стандарти, на които електронното гласуване трябва да отговаря. Държавите могат да прилагат по-високи стандарти съобразно своето суверенно решение.

Съветът на Европа изхожда от разбирането, че демокрацията е немислима без избори, произвеждани в съответствие с основните демократични принципи, които представляват специфичен аспект на „европейското конституционно наследство“, а именно - „европейско избирателно наследство“. В преамбюла на Препоръката, като се подчертава, че всички способности за гласуване, включително и електронното гласуване, трябва да отговарят на принципите на демократичните избори, се посочват и някои от основните цели на въвеждането на електронно гласуване, като улесняване на гласуването, разширяване достъпа до гласуване на хора с увреждания, увеличаване на избирателната активност, намаляване разходите за произвеждане на избори, надеждно и по-бързо предоставяне на резултатите от гласуването, привеждане на гласуването в съответствие с новите развития в обществото и с нарастващото използване на нови технологии и др. Също така, в преамбюла се посочва, че общественото доверие в органите, отговорни за изборите, е предпоставка за въвеждане на електронно гласуване. Отчитайки бързината на технологичните промени, Препоръката насочва към управление по подходящ начин на новите рискове през всички етапи на въвеждане и експлоатация на системите за електронно гласуване¹⁸, за да не се подкопаят основните изборни принципи, като се извършва постоянно наблюдение за евентуално възникване на нови рискове¹⁹.

Приложение I към Препоръката въвежда 49 стандарта, на които да отговаря електронното гласуване, с които се създават гаранции за принципите на избирателното право, въвеждат се регулаторни и организационни изисквания, както и изисквания за прозрачност и наблюдение, отчетност, надеждност и сигурност на системата за

¹⁸ По дефиниция на Препоръката системата за електронно гласуване включва хардуера, софтуера и процесите, които позволяват на избирателите да гласуват по електронен път на избори.

¹⁹ Същото се посочва и в т.21 на Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 г. относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент.

електронно гласуване. Стандартите, заедно с Обяснителния доклад²⁰ към тях и Наръчника за прилагането им²¹, могат да бъдат обобщени по следния начин:

За да се гарантира *принципът на всеобщо избиращелно право*, електронното гласуване трябва да бъде лесно и разбираемо за всички избиратели, включително лица с различни ограничения поради възраст, начин на живот, увреждане и др. На хората с увреждания следва да се осигури възможност да упражнят правото си на глас самостоятелно. Целта е чрез електронното гласуване „*да се увеличи максимално потенциалът за достъпност*“. В тази връзка в Наръчника за прилагане на Препоръката се препоръчва да се поддържа и алтернативен на електронното гласуване способ на гласуване.

Прилагането на принципа на *равно изборително право* следва да се гарантира чрез софтуерни и технически средства. Следва да се създадат гаранции, че гласовете са подадени от изборителите, че те са записани правилно, съхранени са и са включени в крайния резултат така, както са подадени. Принципът се изразява и в равенство на информацията, която изборителят получава при гласуване с хартиена бюлетина и с електронна бюлетина при едновременно използване на двата способа на гласуване, както и в равенство на съдържанието на хартиената бюлетина и на електронната бюлетина и еднакъв начин на показване на информацията върху бюлетината, „*доколкото това е възможно*“. При едновременно използване на двата способа на гласуване равенството се осигурява и чрез надежден метод за сумиране на всички гласове.

Свободното избиращелно право според Препоръката трябва да се упражнява без външен натиск (принуда) и се гарантира чрез изисквания към дизайна на системата за електронно гласуване, така че да не се влияе при формиране волята на избирателя; осигуряване функционална възможност за потвърждение на волята на избирателя в края на процеса на гласуване преди приключване на гласуването; осигуряване на идентична на гласуването с хартиени бюлетини възможност да не се изрази вот за никого; създаване на достатъчно защита срещу манипулация на вота, както и механизъм за установяване на евентуална манипулация и процедура как се действа в този случай; осигуряване на

²⁰ Explanatory Memorandum to Recommendation [CM/Rec\(2017\)5](#) of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, Council of Europe. [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%22090000168071bc84%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%22%7D}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%22090000168071bc84%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%22%7D) (accessed on July 30, 2025).

²¹ Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022.
<https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%220900001680a575d9%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%22}}> (accessed on July 30, 2025).

възможност избирателят да провери дали вотът му е въведен в електронната кутия без промяна; възможност на системата да предостави убедителни доказателства, че всеки глас е включен точно в изборния резултат (както и че няма „привнесени отвън“ гласове), като доказателствата да могат да бъдат проверени чрез средства, независими от самата система.

Принципът на *тайното избирателно право* следва да се гарантира чрез технически и оперативни мерки за осигуряване анонимност на вота²², както и анонимност (заличаване от системата) на всички предходни гласувания преди потвърждаване на крайния вот; процедурата по гласуване да не допуска в избирателя да остане доказателство за съдържанието на подадения вот и системата да не предоставя информация за резултати от гласуването до приключване на гласуването. Методът за сумиране на резултата трябва да съдържа технически и процедурни гаранции за запазване тайната вота и е необходимо наличието на специални правила за отчитащите изборния резултат в случай на много малък брой електронни гласове или гласове с хартиена бюлетина, при който съществува риск от разкриване на гласа. За системите за електронно гласуване, включващи и регистър на избирателите, се препоръчва въвеждане на специфични мерки за защита на личните данни.

Принципът на *прякото избирателно право*, макар и да не е изрично формулиран в Препоръката, се гарантира с мерки, свързани с проверка и допускане до гласуване само на избиратели, точен запис на техния вот и точно преброяване на подадените гласове, както и мерки срещу неправомерно външно въздействие (включване в избирателната кутия на гласове от неучаствали в изборите избиратели или от лица без право на глас).

Препоръката въвежда *регулаторни и организационни изисквания*, а именно - постепенно и поетапно въвеждане на електронното гласуване; достатъчност на нормативната уредба на електронното гласуване, за да се гарантират фундаменталните избирателни принципи; съдебен контрол върху електронното гласуване, който позволява да се оспорва методът, използван за електронно гласуване, както и внедряването на метода. Изисква се ясно регламентиране на отговорностите на всички страни, участващи в подготовката и реализацията на електронното гласуване. Органът за управление на избори (ОУИ) трябва да има ефективен контрол върху системата за електронно гласуване и да носи цялостна отговорност за организацията и провеждането на електронното

²²Например криптиране, смесване на гласовете в електронната кутия, така че да не се позволи възстановяване на реда, в който гласовете са подадени и др.

гласуване. Във връзка с отношенията на ОУИ с доставчика²³ се изразява опасение ОУИ да не „*бъде прекалено зависим само от няколко доставчици, защото това може да доведе до обвързване с конкретен доставчик*“. Подчертава се, че законовите задължения на органа, отговорен за произвеждането на изборите, не трябва да се възлагат на външни изпълнители.

Съществени са препоръките за осигуряване на *прозрачност и наблюдение* на електронното гласуване. Част от мерките са насочени към *широката общественост* – с цел създаване на обществено доверие обществото трябва да е информирано достатъчно време преди изборите за процедурата за гласуване, за всички процедури, свързани с организацията на електронното гласуване и за начина на функциониране на системата, за да се убеди, че тя функционира правилно, като се осигури възможност за проверка на функционалността ѝ. Подчертава се, че при електронното гласуване изборният процес трябва да остане разбираем за неексперти, в противен случай се рискува да се наруши правото на обществеността да разбира и да се доверява на изборите. На следващо място, изисква се *осигуряване на публичност на компонентите на системата за електронно гласуване и оценка и сертифициране на системата от независим орган* с описание на обхвата на проверката. Оценката на системата предвижда както оценка на хардуера и софтуера, така и на процедурите, организацията на процесите и ангажираните физически лица, за да се провери дали са подходящи за изпълнението на определените задачи. Също така, изисква се осигуряване на възможност за *ефективно наблюдение на всеки етап от изборния процес* от политическите партии, техните кандидати, застъпници и представители, национални и международни наблюдатели, включително достъп до документацията за електронното гласуване, софтуерна информация, достъп до и проверка на сертифицирани устройства и до резултатите от извършения одит. Като особено важен етап от изборния процес се определя преброяването на гласовете и свързаната с него възможност за проверка на точността на преброяването от наблюдателите. Не на последно място, препоръчва се да се използват *отворени стандарти*, за да се осигури *оперативна съвместимост* на различните системи за електронно гласуване, което би осигурило възможност *да се използват услуги от различни доставчици*.

²³ „Доставчик“ е международно утвърдено наименование на изпълнителя по договор за обществена поръчка, който осигурява оборудването и/или извършва дейности, свързани с обезпечаване на машинното гласуване.

Стандартите за *отчетност* включват разработените *технически и сертификационни изисквания* да гарантират спазването на основните демократични принципи; системата да подлежи на *тестване и сертифициране* от независим орган както преди въвеждането ѝ, така и на подходящи интервали след това, особено след извършване на съществени промени в нея; сертификатът да включва и предпазни мерки за предотвратяване на умишлено или по небрежност изменение в системата след сертифицирането ѝ, като процесът на оценка и резултатът трябва да са прозрачни и възпроизводими за трети страни. Въвежда се, също така, *задължителен и всеобхватен одит* на системата, който да установява потенциални проблеми и заплахи като евентуални атаки срещу нея. Одит следва да се извършва върху всеки основен компонент, особено по отношение гласуването и преброяването на гласовете, и на различни нива: логическо или как функционира системата, приложно с възможност за реконструкция на работата ѝ и техническо, което предоставя информация за дейностите, които използваната инфраструктура поддържа. Системата за одит следва да може да гарантира, че няма загубени автентични гласове, няма гласове, които са неотчетени и няма привнесени гласове. Самата система за одит трябва да бъде защитена от атаки, целящи да повредят, променят или загубят гласове. Одитът, също така, включва и наличните сценарии за бързо реагиране при възникнал проблем.

Последната група стандарти са насочени към осигуряване на *надеждност и сигурност на системата за електронно гласуване*. ОУИ следва да *носи отговорност* за наличността, надеждността, използваемостта и сигурността на системата за електронно гласуване. Подчертава се, че тази отговорност не може да бъде делегирана на доставчика. Посочва се необходимостта от *специални правила относно лицата с достъп до системата* за електронно гласуване – ясна регламентация на изискванията за квалификация, наемане, обхват на дейността, правила за сигурност на дейността, работна процедура, възможност за проверка на всяко действие на едно лице чрез физическото присъствие на две или повече лица. Отново се поставя акцент върху *проверките на системата* – сертификация преди произвеждане на избори, редовна актуализация и евентуални корекции на софтуера и тяхното сертифициране, публикуване на резултатите от сертифицирането, както и публикуване на точни, пълни и актуални описания на хардуерните и софтуерните компоненти. Представят се изискванията към *функционалността* на системата и нейното съответствие с избирателните принципи. Обръща се внимание на *евентуални инциденти със системата*, процедурата по тяхното докладване, предприемане на необходимите мерки и точно информизиране на

заинтересованите страни. Въвежда се изискване системата за електронно гласуване да може да идентифицира гласовете, засегнати от нередност, като се уредят мерки за действие в този случай и се информират заинтересованите страни.

Извън описаните стандарти за електронно гласуване, в последните години ЕС и СЕ приемат редица нормативни актове в областта на новите технологии, киберсигурността, защитата на личните данни²⁴, които следва да бъдат прилагани съответно и при разработването, внедряването и използването на системи за електронно гласуване и които имат отношение към създаването на надеждни и сигурни системи за гласуване и защита правата на гражданите. Още повече на брой са актовете с ненормативен характер²⁵, които съдържат ценни съвети за въвеждане и реализация на електронно гласуване.

III. Машинно гласуване в ЕС.

1. Общ преглед на машинното гласуване в ЕС.

Към днешна дата машинно гласуване се прилага в три държави членки на ЕС – Белгия, България и Франция. Научната литература и провеждани проучвания предоставят обстойна информация по отношение на машинното гласуване в Белгия и Франция.

В „Сборник с информация за електронното гласуване и други ИКТ практики“ на ЕК се предоставя детайлна информация за машинното гласуване в Белгия²⁶: история на въвеждането му, описание на гласуването, нормативна база, описание на използваната технология, тестване, функционални и оперативни характеристики на системата, публична кампания, достъпност на хората с увреждания, защита на личните данни,

²⁴ Например Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО, Конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство (ETS № 185), Конвенция за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (ETS № 108), Допълнителен протокол към Конвенцията за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни относно надзорните органи и трансграничните потоци от данни (ETS № 181) и др.

²⁵ Препоръки на Комитета на министрите относно електронното управление и електронната демокрация, Наръчник за електронно гласуване на Съвета на Европа „Ключови стъпки в прилагането на електронни избори“ (2010 г.), Доклад за съвместимостта на дистанционното и електронното гласуване със стандартите на Съвета на Европа, изработен от Венецианската комисия (2004 г.), Насоки за сертифициране на системи за електронно гласуване на Съвета на Европа (2011 г.), Насоки за прозрачност на изборите с възможност за електронни избори на Съвета на Европа (2011 г.), Наръчник за наблюдение на новите изборни технологии на ОССЕ/БДИПЧ (2013), Документ за Алтернативни методи и способности за гласуване на ОССЕ/БДИПЧ (2020 г.) и др.

²⁶ European Commission, *Compendium of e-voting ...*, p. 11–16.

заплахи и уязвимости и мерки за минимизирането им. В сборника се посочва, че машинно гласуване в Белгия понастоящем се използва в 159 фламандски и 9 немскоговорящи общини, както и в Брюксел – това е малък брой от всички 589 общини в страната. Машинното гласуване в Белгия не е безпроблемно. Изследване на Р. Дандой²⁷, което също предоставя обстойна информация за гласуването в страната, представя и четири възникнали при машинното гласуване проблема²⁸, които застрашават фундаменталните изборителни принципи. Ето защо, както представя авторът, в общини в региона Валония е взето решение за отмяна на електронното гласуване, като мотивите са липсата на възможност изборителят да упражни ефективен контрол върху своя вот и по-общо – липса на демократичен контрол, защото изборителите трябва да разчитат на експерти, които да гарантират правилното функциониране на софтуера и на машините. За това са твърде критични и някои от позициите на основните политически партии в Белгия²⁹. Друго изследване на Дандой оборва и една от основните цели на въвеждане на машинното гласуване – повишаване на изборителната активност, като показва тъкмо обратното – отрицателно въздействие върху изборителната активност³⁰. Автори от Лондонското училище по икономика (LSE) в свое изследване³¹, възложено от ЕК, също се спират на проблемите с машинното гласуване през 2014 г., довели до забавяне с над 10 дни обявяването на резултатите, както и проблемите през 2012 г., описани от Дандой. Изследването разглежда и неподходящо решение на ОУИ, водещо до разкриване тайната

²⁷ Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice: Comparative Insights from Four Countries Australia, Belgium, France and Paraguay*, Association of World Election Bodies, 2024, p. 28, 30 - 34, 39, ISBN: 979-11-990748-0-4 (Online version). file:///D:/Downloads/Electronic_Voting_in_Practice_Comparativ.pdf (accessed on July 30, 2025).

²⁸ През 2003 г. в община Схарбек един от кандидатите получава (неправомерно) повече от 4000 допълнителни преференциални гласа. През 2004 г. в община Антверпен дефектна дискета създава грешки при броенето на резултатите от изборите за Европейски парламент. През 2014 г. поради програмна грешка в софтуера, използван в 39 валонски и 17 брюкселски общини, не са записани гласовете на 2250 изборители, които са променили волята си по време на гласуването. През 2018 г. в община Сен Жос тен Нуде, Брюксел и шест фламандски общини се е наложило да се извърши повторно преброяване на хартиените протоколи поради софтуерни проблеми, водещи до неточни резултати.

²⁹ Измежду критиките могат да бъдат посочени, че машинното гласуване с хартиена следа също не би гарантирало контрол, толкова демократичен, колкото гласуването на хартия, както и че машинното гласуване демонстрира сериозни ограничения по повод надеждността на процеса на гласуване и не предлага всички необходими гаранции срещу изборни измами.

³⁰ Dandoy, R. An analysis of electronic voting in Belgium: Do voters behave differently when facing a machine? In: Caluwaerts D., Reuchamps M. (eds.) *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism*. Routledge, London and New York, 2021 p. 44-58. <https://www.taylorfrancis.com/reader/download/a58c8478-6709-44c5-82f6-f42ca9d5dbc4/chapter/pdf?context=ubx> (accessed on July 30, 2025).

³¹ LSE (col.). *Study on E-Voting practices in the EU*, European Commission, JUST/2021/OP/0002, 2023, p. 22, 47, 49, https://commission.europa.eu/document/download/23076478-987e-4dea-b9ef-df5e0dfd6cd2_en?filename=DG_JUST_EVoting_Report_pdf.pdf (accessed on July 30, 2025).

на вота, което е отменено поради противоречие със закона³². Не на последно място, в „Наблюдение на електронни избори: Как да се приложат регионални избирателни стандарти?“³³ Дж. Барат се спира на рестриктивния достъп до докладите за сертифициране на машините за гласуване. Трябва да се посочи, че все пак Белгия има добра практика за поетапно въвеждане на машинното гласуване, както е изследвано и от М. Ръсел и Й. Замфир³⁴.

Цитираните вече изследвания на Дандой, авторите от LSE и Барат представят информация и за машинното гласуване във Франция, което отново не е безпроблемно. Авторите от LSE³⁵ посочват, че машинно гласуване се прилага в 63 от общо 35 000 общини във Франция – отново твърде малък брой от всички общини. Барат анализира сертифицирането на машините, като стига до извода, че протоколът за сертифициране не отговаря на принципа за всеобхватност, защото, както сочат и ОССЕ/Бюро за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) в своя доклад за наблюдение на изборите през 2007 г., *„сертифицирането обхваща само машини и вътрешните процедури за управление на доставчиците и предоставената от тях информация, но не обхваща всички машини и процедурите, въведени от местните власти“*. Докладите от сертифицирането не се предоставят на политическите партии, наблюдателите и обществеността на основание, че *„индустриалната тайна и правилното провеждане на изборите биха могли да бъдат компрометирани“*³⁶. В допълнение, според авторите от LSE възрастни хора имат затруднения с достъпността до определен вид машини, финансовите средства, необходими за електронно гласуване са много по-високи от тези за гласуването с хартиени бюлетини³⁷. Те посочват, че през 2008 г. е наложен мораториум върху машинното гласуване, потвърден от Сената пред 2014 г., тъй като сенатската комисия е стигнала до извода, че нито един вид електронна машина за гласуване не

³² Казусът е от 2003 г. Избирателят получава билет, потвърждаващ неговия вот, като му се позволява да поиска повторно гласуване, ако открие несъответствие между запис в билета и упражнението от него избор, но повторното гласуване може да бъде разрешено само след като е поискал от служителя на избирателната секция да стане свидетел на несъответствието, т.е. да види вота му, като по този начин се нарушава тайната на вота.

³³ Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012, p. 18-20, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/observing-e-enabled-elections.pdf> (accessed on July 30, 2025).

³⁴ Russell, M., I. Zamfir. Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?, Briefing 10-09-2018, p. 6 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2018\)625178](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625178) (accessed on July 30, 2025).

³⁵ LSE (col.). *Study on E-Voting practices...*, p. 25, 27-28, 31, 47-48.

³⁶ Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: ...*, p. 13, 18.

³⁷ Към датата на изследването разходите са средно 4,50 евро за електронна бюлетина за разлика от 1,50 евро за хартиена бюлетина.

постига същата надеждност, прозрачност и безопасност като хартиените бюлетини. Констатациите на ОССЕ/БДИПЧ, включени в Доклада на Мисията за оценка на нуждите за наблюдение на предсрочните парламентарни избори през 2024 г. са, че „повечето събеседници не бяха в подкрепа на разширяването на електронното гласуване в страната, позовавайки се на опасения за сигурността“³⁸.

Изследвания за въведено (експериментално или реално) и в последствие отменено машинно гласуване са извършвани за Германия, Ирландия, Нидерландия, Словения и Холандия. Така Решението на Конституционния съд на Германия от 03.03.2009 г.³⁹ е източник на достоверна информация относно използването в миналото машинно гласуване и неговото (не)съответствие с фундаменталните принципи на изборителното право. П. Улф в съавторство в изследването „Въвеждане на електронно гласуване“⁴⁰ описва казусите с машинното гласуване в Нидерландия, Ирландия и Германия и възникналите проблеми, публикацията „Киберсигурност в изборите: Разработване на цялостен процес на обучение за експозиция и адаптация (HEAT) за органите за управление на избори“⁴¹ представя опита на Германия и Финландия, Л. Лоебер в „Изборителната реформа в Нидерландия; случаят с електронното гласуване“⁴² извършва анализ на причините, довели до прекратяване на машинното гласуване⁴³ и др. Мотивите за прекратяване използването на машинно гласуване са: 1) множество пропуски в сигурността и надеждността (Нидерландия, Ирландия); 2) нарушен принцип на публичността и липса на ефективно обществено наблюдение на гласуването и отчитането на изборния резултат (Германия); 3) нарушен принцип на всеобщото изборително право (Финландия); 4) високи разходи (Ирландия, Словения). В обобщение,

³⁸ Office for Democratic Institution and Human Rights (ODIHR), Early Parliamentary Elections 30 June and 7 July 2024 ODIHR Needs Assessment Mission Report, OSCE/ ODIHR, 2024, p. 1-2, 6, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/571822.pdf> (accessed on July 30, 2025).

³⁹ Judgment of the Second Senate of 3 March 2009 on the basis of the oral hearing of 28 October 2008 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html (accessed on July 30, 2025).

⁴⁰ Wolf, P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, The Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011, ISBN 978-91-86565-42-8 (E-Book). <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-09/introducing-electronic-voting.pdf>

⁴¹ Ellena, K., G. Petrov. Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Training (HEAT) Process for Election Management Bodies, *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, 2018, https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2018_heat_cybersecurity_in_elections.pdf

⁴² Loeber, L. Electoral reform in the Netherlands; the case of e-voting, 2014, <https://static1.squarespace.com/static/58533f31beabf99c85dc9b/t/67d7f1048418ef5c9f126b2a/1742205188845/Panel+6+Netherlands.pdf>

⁴³ През 2006 г. групата „Не вярваме на машинното гласуване“ успява да дешифрира операционната система на машина и написва програма за презаписване, която би позволила да се извърши измама с машините чрез прехвърляне на определен брой гласове от един кандидат на друг.

в значителен брой случаи машинното гласуване е отменено поради несъответствие с основните принципи на изборителното право.

2. Машинното гласуване в България: законодателство и практика. Съответствие с международните стандарти.

В международната (правна) литература липсва детайлно изследване на законодателството и практиката по прилагането на машинно гласуване в България, но от години страната ни има интерес към нормативно уреждане на прилагането на електронно гласуване. С допълненията през 2009 г. на Закона за избиране на народни представители (ЗИНП)⁴⁴ се създава възможност за експериментално машинно гласуване, чиито условия и ред по силата на чл. 23, ал.1 т. 28 от закона се определят от Централната изборителна комисия (ЦИК), а чл. 87а определя процеса на гласуване. Експериментът е проведен и е оценен като успешен от действащата тогава ЦИК, но машинно гласуване не се предлага с приетия Изборен кодекс⁴⁵, който отменя ЗИНП. Вместо това, § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на Изборния кодекс (ПЗР на ИК) от 2011 г. предвижда правила за провеждане на експериментално (в ограничен брой секции) гласуване по електронен път чрез интернет при произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент през 2011 г. Този параграф е оспорен пред КС, който с Решение No. 4 от 04.05.2011 г.⁴⁶ го обявява за противоконституционен. В решението на съда се подчертава, както отбелязва и проф. Друмева⁴⁷, че електронното гласуване само по себе си не е противоконституционно и е адекватна на съвременните условия възможност. Мотивите на съда за обявяване на противоконституционност са, че нормативната уредба създава основателни опасения относно опазването на тайната на вота, липсват гаранции за доброволността и автентичността на волеизявлението на гласувания, дава се възможност за упражняване правото на глас повече от един път в противовес на принципа на равното изборително право и пр. С други думи, уредбата противоречи на три конституционни принципа на изборителното право. С § 113 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИД на ИК) през 2013 г. се прави нов опит за въвеждане на интернет гласуване на изборите за членове на Европейския парламент през 2014 г. Този Изборен кодекс е отменен и от 05.03.2014 г. е в сила нов Изборен кодекс, който не урежда интернет

⁴⁴ Обн. ДВ, бр. 37 от 13.04.2001г., отм. ДВ, бр.9 от 28.01.2011 г.

⁴⁵ Обн. ДВ, бр.9 от 28.01.2011г., отм. ДВ, бр.19 от 05.03.2014 г.

⁴⁶ Обн. ДВ, бр. 36 от 10.05.2011 г.

⁴⁷ Друмева, Е. Машинно гласуване (по действащия Изборен кодекс), *Правна мисъл*, 2015, бр. 1, с. 3-9, ISSN 1310-7348.

гласуване. Новият ИК регламентира провеждане на експериментално машинно гласуване. За пълнота на изложението следва да се посочи, че с § 145 от ЗИД на ИК през 2016 г. отново се създава възможност за експериментално дистанционно гласуване. Предприемат се действия по осигуряването му, но с § 54 от ЗИД на ИК от 2022 г. разпоредбите за интернет гласуване са отменени.

Уреденото с ИК от 2014 г. машинно гласуване, с редица изменения и допълнения на нормативната уредба, се прилага вече 11 години за всички видове избори. Целта на въвеждането му е намаляване на човешките грешки, подобряване на точността на преброяването на гласовете и по-бързо отчитане на изборните резултати. В доклада се разглежда нормативната уредба на машинното гласуване при избори за народни представители⁴⁸.

2.1. Гарантии за принципа на всеобщо избирателно право.

С цел машинното гласуване да бъде лесно и разбираемо за повечето избиратели ИК въвежда *изисквания към техническата реализация* на системата за машинно гласуване, а именно - да осигурява лесен и разбираем достъп до механизмите и начините за машинно гласуване; да предлага на избирателите инструкции за необходимите действия при машинно гласуване; да осигурява възможност за лесно управление на потребителския софтуер и в частност на бюлетината; да не изисква от избирателя специални умения освен необходимите за използване на компютърни терминали (чл. 213, ал. 2, т. 1, 2, 6 и 8 от ИК). За хората с увреждания е въведено изискване системата за машинно гласуване да осигури улеснен достъп за избирателите с увредено зрение или със затруднения в придвижването (чл. 213, ал. 2, т. 1 от ИК).

Тези общи разпоредби на ИК сами по себе си не са гаранции за всеобщото избирателно право. Законът овластява ЦИК да разработи технически спецификации и функционални изисквания към системата за машинно гласуване (чл. 57, ал. 1, т. 29 от ИК) и да определи технически изисквания към апаратната и програмната част на машините (чл. 213, ал. 3 от ИК), които да съответстват на законовите изисквания и така да се създадат необходимите гаранции. ЦИК избира доставчик, чиято оферта покрива тези изисквания. Предвиденото със ЗИД на ИК от 2020 г. удостоверяване на

⁴⁸ Избран е анализ на машинното гласуване при изборите за народни представители поради парламентарната форма на управление в България. Уредбата на машинното гласуване за другите видове избори е много близка, с отчитане на спецификите на всеки вид избор.

съответствието на машините за гласуване (чл. 213а от ИК) е инструментът, чрез който се извършва проверка дали системата за машинно гласуване покрива технически изискванията за гарантиране на принципа на всеобщност на изборителното право. Изборителят може да провери в процеса на гласуване дали предписаното от закона е реализирано, без да са необходими специални познания.

Законът предвижда гарантиране на достъп на ограничен кръг хора с увреждания – с увредено зрение и със затруднения в придвижването. На удостоверяване на съответствието подлежи само функционалността на машините за осигуряване на достъп на лица с намалено зрение⁴⁹. Функциите за достъпност, които да улеснят изборители със зрителни увреждания да гласуват тайно и самостоятелно, *не се прилагат на всички избори*⁵⁰, както се отбелязва в Окончателни доклади на мисии за наблюдение на избори в страната на ОССЕ, Бюро за демократични институции и права на човека (БДИПЧ). С други думи, *нормативната уредба и практиката по прилагането ѝ не отговарят в пълна степен на международните стандарти, насочени към приобщаващи избори.*

В организационен аспект, ЦИК следва да организира и провежда чрез средствата за масово осведомяване *разяснителна кампания относно машинното гласуване* (чл. 57, ал. 1, т. 32 от ИК). *Тази разпоредба сама по себе си също не създава гаранции, а е само предпоставка принципът на всеобщото изборително право да бъде гарантиран.* На практика, макар и да има известни подобрения, *разяснителната кампания не адресира с нужното внимание малцинствени групи, хора с увреждания, възрастни хора, хора с ниско ниво на грамотност и др., на които ефективно да се осигури възможност за*

⁴⁹ Вж. т. 4.1. от [Приложение №3: Процедура за проверка и оценка на функционалността на техническото устройство за машинно гласуване \(ТУМГ\) за съответствие с техническите и функционалните изисквания към него](#) към Методика за удостоверяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация от 2024 г. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/20240924-Metodika> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁵⁰ Не са използвани функционалности на машините, улесняващи хората с увреждания на парламентарните избори на 02.10.2021 г. и на 02.04.2023 г. Вж. Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.10.2021 г. (български език), с.10. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.) и Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.04.2023 г. (български език), с.10–11. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/549826.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.). Съответствие на функционалността за изборители с увредено зрение е удостоверено на изборите за народни представители на 27.10.2024 г. Вж. Доклад за оценяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация във връзка с произвеждането на избори за народни представители на 27 октомври 2024 г., с.21. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/report-11-10> (посетен на 30 юли 2025 г.).

участие в изборите като гласуват машинно⁵¹, което може и да е оказало влияние върху спадащата в България избирателна активност⁵². Изпълнението на организационните предписания може да бъде проверено от всеки избирател преди изборите.

2.2. Гаранции за принципа на равно избирателно право.

С чл. 213, ал. 2, т. 5, 8 и 10 от ИК се въвеждат изисквания към техническата реализация на системата за машинно гласуване, а именно - да гарантира, че всеки избирател подава само един глас за всеки вид избор и че всеки глас се съхранява и преброява само един път; да не допуска манипулиране на гласовете, както и всяко друго нерегламентирано влияние върху изборния процес; да осигурява максимална надеждност срещу външни смущения и неразрешен достъп, включително срещу хакерски атаки. Предписва се също системата да съответства на най-висок стандарт за качество и устойчивост, да съхранява данните и в случай на прекъсване на изборния процес, да осигурява цялостност на информацията и др. По същността си тези разпоредби *също са общи предписания за създаване на гаранции за равното избирателно право. Самите гаранции следва да се осигурят и да се удостоверят по същия ред, по който се създават и удостоверяват гаранциите за принципа на всеобщност на избирателното право, описан по-горе. Дали тези гаранции са налични не може да бъде установено от избирателите преди деня на гласуване, ако не притежават специализирани познания (и не са регистрирани наблюдатели) и в деня на гласуване, независимо от наличието или липсата на специализирани познания. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните в записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.*

⁵¹ Разяснителната кампания включва няколко публични симулации, осигурена възможност в общинските центрове избирателите да гласуват за фиктивни партии, коалиции и кандидати, аудио и аудио-визуални клипове за начина на гласуване, излъчвани в медиите с национален обхват и няколко симулации в телевизии.

⁵² В Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори на 11.07.2021 г. се посочва, че „Според събеседници ... липсата на навременна и ясна разяснителна кампания относно машинното гласуване вероятно е имало обезкуражителен ефект върху участието на по-възрастните избиратели и тези с ниска компютърна грамотност“. Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори на 11.07.2021 г. (български език), с. 11. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

Изборният кодекс предписва *идентичност* на хартиената и на електронната бюлетината като гаранция за предоставяне на еднаква по обем и качество информация за всяка партия, коалиция, инициативен комитет или кандидат. На практика, *електронната бюлетина не е идентична и не може да бъде идентична на хартиената бюлетина*. Традиционно в страната за участие в избори се регистрират много на брой партии, коалиции и инициативни комитети и *хартиената бюлетина е дълга*. *Съдържанието ѝ не може да се отрази в електронната бюлетина на един екран и с идентични големина на шрифта и разстояния между изписаното*. Избирателят трябва да прехвърли повече от една електронна страница, за да установи цялото съдържание на електронната бюлетина. *Това техническо решение е съвместимо с международния стандарт, но не и с изискването на ИК*. Правната уредба на сумирането на гласовете от двата способа на гласуване претърпя развитие, като в началото те се сумираха в СИК, а впоследствие процедурата се прехвърли в районните избирателни комисии (РИК), в които сумирането се извършва чрез компютър.

2.3. Гаранции за принципа на свободно избирателно право.

Машинното гласуване само по себе си не създава гаранции за упражняване на избирателно право без външен натиск, принуда или без купуване на гласове, противно на твърдения на неговите поддръжници в българското общество, тъй като посочените явления не са зависими от способа на гласуване.

Изборният кодекс предписва, че системата за електронно гласуване *технически трябва* да гарантира свободно изразяване волята на избирателите; да предостави еднаква по обем и съдържание информация върху бюлетината за регистрираните участници в изборите (чл. 213, ал. 2, т. 1 и т. 3 от ИК); да осигури възможност избирателят да не гласува за никого от регистрираните за участие в изборите, еднократно да промени избора си, да получи съобщение за приключване на гласуването и потвърждаването на гласа, да получи разпечатана бюлетина от машинното гласуване с изписан върху нея вот (чл. 268 от ИК). Както вече беше представено, ИК предписва системата за машинно гласуване да не допуска манипулиране на гласовете и друго нерегламентирано влияние върху изборния процес и да осигури максимална надеждност срещу неразрешен достъп и др. Кодексът урежда системата да поддържа електронен дневник на изборния процес с отбелязване на всички възникнали особености и отклонения от предвидения режим (чл. 213, ал. 2 т. 14 от ИК).

Общите предписания на Изборния кодекс за създаване на гаранции за свободното избирателно право следва да се осигурят и да се удостоверят по вече описания за другите фундаментални принципи ред. Изискванията, свързани с визуализация върху бюлетината, процедурата по гласуване и свързаните с нея функционалности на системата за машинно гласуване могат да бъдат проверени от избирателите в изборния ден, без да са необходими специализирани познания. Що се касае до изискванията по повод превенция срещу манипулации и неразрешен достъп дали тези гаранции са налични не може да бъде установено от избирателите както преди деня на гласуване, ако не притежават специализирани познания (и не са регистрирани наблюдатели), така и в деня на гласуване, независимо от наличието или липсата на специализирани познания. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните в записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.

Изборният кодекс не въвежда задължителен последващ одит на системата за електронно гласуване и за времето на използване на машинното гласуване такъв не е извършван от ЦИК, за да се установи наличие или липса на неправомерна намеса в процеса на гласуване и отчитане на резултата, включително чрез проверка на електронните дневници. Частичен одит бе извършен от КС по повод оспорване законността на произведените избори за народни представители на 27.10.2024 г., резултатите от който са включени в мотивите на Решение No. 1 от 13.03.2025 г. по к.д. 33/ 2024 г. и присъединените към него дела⁵³.

2.4. Гаранции за принципа на тайно избирателно право.

Предписанията на ИК за гарантиране принципа на тайното избирателно право при машинното гласуване включват *технически и организационни изисквания*. Техническите изисквания са за наличие на гаранции от системата за машинно гласуване за тайната на гласуването (чл. 213, ал. 2, т. 4 от ИК), наличие на мерки за устойчивост на системата срещу хакерски атаки, осигуряване цялостност и секретност на информацията (чл. 213, ал. 2, т.10 и т. 13 от ИК); технологично осигуряване информация за гласуването да не може да бъде предоставена от техническото устройство до момента, в който изборният

⁵³ Обн. ДВ, бр. 22 от 15.03.2025 г.

ден е обявен за приключен. *Организационните изисквания* са свързани с предприемането на организационни мерки за поставяне на машините за гласуване на разстояние от членовете на СИК и от присъстващите в изборното помещение, наличието на прегради за гласуване, целящи опазване тайната на вота; процедура, която не създава възможност в избирателя да остане доказателство за упражнения вот, след като е гласувал, както и забрана да покаже начина, по който е гласувал. Организационните предписания се развиват в допълнителни разпоредби на ИК. Процедурата по гласуване не позволява в избирателя да остане доказателство за упражнения вот, доколкото разпечатаната бюлетина от машинно гласуване се пуска в избирателна кутия след гласуването и преди избирателят да получи документа си за самоличност и да напусне изборното помещение (чл. 268 от ИК). Изборният кодекс въвежда забрани за заснемане и за показване на начина на гласуване (чл. 227 и чл. 228 от ИК), като в тези случаи бюлетината, включително електронната, следва да се объяви за недействителна.

Общите предписания на ИК за техническите функционалности на системата за електронно гласуване следва да се осигурят и да се удостоверят по вече описания за другите фундаментални принципи ред. Спазването на тези изисквания не може да бъде проверено от избирателите преди изборния ден без наличието на специализирани познания (и без да са регистрирани наблюдатели), както и в изборния ден и след него, независимо от наличието или липсата на специализирани познания.

Изпълнението на организационните предписания е проверимо от всеки избирател в изборния ден.

Следва да се обърне внимание на разпоредбите, свързани с преброяването и вписването на резултатите от гласуването в секционния протокол. Съгласно изискванията на закона, данните за гласуването с хартиена бюлетина и с електронна бюлетина, включително по партии, коалиции и техни кандидати, се вписват поотделно в секционния протокол, *което създава риск от разкриване тайната на вота* в случаите на много малък брой електронни или хартиени гласове. Това е така, защото гласуването се извършва в присъствието на членове на СИК, наблюдатели, представители на партии, коалиции, инициативни комитети и застъпници на кандидатите, които впоследствие получават копие от секционния протокол. Освен това в избирателните списъци, в графа „Забележки“, се вписва методът на машинно гласуване в случаите, в които е гласувано машинно. Данните от секционните протоколи, включително и резултатите от машинно гласуване по секции се обявяват публично, а достъп до избирателните списъци имат както членовете на СИК, така и служители на съответната общинска администрация, при

която се съхраняват изборните книжа и материали, а също и служители на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерство на регионалното развитие и благоустройството (ГД „ГРАО“ към МРРБ) при извършване на последваща проверка за гласуване в нарушение на правилата на ИК. Следователно членовете на СИК, присъствалите при гласуването наблюдатели, представители на партии, коалиции, инициативни комитети и застъпници на кандидатите, служителите в общинските администрации и служителите в ГД „ГРАО“ с достъп до изборителните списъци могат да установят вота на избирателите в тези случаи.

2.5. Гаранции за принципа на пряко избирателно право.

*Организационно принципът на прякото избирателно право се гарантира по традиционния начин – със законовите предписания за проверка на самоличността на избирателя и вписването му в избирателния списък (на хартия), което удостоверява наличието на избирателни права, както и чрез последваща проверка за гласуване в нарушение на изборните правила. Дали и доколко гласът на избирателя е точно отразен, съхранен и отчетен е въпрос на реализация на *техническите изисквания* към системата за електронно гласуване⁵⁴.*

Избирателят може да установи дали организационните гаранции са изпълнени в изборния ден и след изборния ден, когато се осигурява публичност на резултатите от проверката за гласуване в нарушение на правилата на ИК. Изпълнението на изискванията, свързани с точното отразяване, съхранение и отчитане на гласа от системата за машинно гласуване не могат да бъдат проверени от избирателите преди изборния ден без наличие на специализирани познания (и без да са регистрирани наблюдатели), както и в изборния ден, независимо от наличието или липсата на такива познания. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните от записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.

2.6. Съответствие на машинното гласуване в България с международните регулаторни и организационни стандарти.

⁵⁴ Те са представени в т. 2.2. от настоящия доклад.

Покриването на международните регулаторни и организационни стандарти при въвеждането и използването на машинното гласуване е съществен проблем в България.

На първо място, *в противовес на стандарта за стабилност на правната рамка, извършване на съществени изменения в нормативната уредба не по-късно от една година преди произвеждането на избори и поетапно въвеждане на машинното гласуване*, уредбата на машинното гласуване от приемането на ИК през 2014 г. до днес претърпя множество и съществени промени, направени непосредствено преди избори. Първоначално експериментално, впоследствие прието като алтернатива на гласуването с хартиени бюлетини в ограничен брой секции, след това машинното гласуване бе прието за единствен способ на гласуване в по-големите секции, без да са взети предвид констатациите от неговото прилагане и направените препоръки, инкорпорирани в докладите на ЦИК за произведени избори⁵⁵. Със следваща промяна в изборните правила се отмени задължителността на машинно гласуване и то се уреди отново като алтернатива на гласуването с хартиени бюлетини, като бе променен механизмът на отчитане на резултата – от разпечатване на машинен протокол до преброяване на бюлетините от машинно гласуване⁵⁶. Всички тези промени, направени в спешен порядък, водят до нестабилност и правна несигурност, влошаване на качеството на изборния процес и намаляване на общественото доверие в него. В тази връзка са и констатациите на международни наблюдатели от ОССЕ/БДИПЧ в техните окончателни доклади за

⁵⁵ <https://www.cik.bg/bg/reports> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁵⁶ Изборният кодекс от 2014 г. уреди провеждане на експериментално машинно гласуване в до 500 избирателни секции до произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент през 2016 г. (§ 10 от ПЗР на ИК). При президентските избори и при общите местни избори през 2015 г. резултатите от машинно гласуване, лимитирано „до“ 500 секции, следваше да се отчитат в общия резултат от изборите (§ 11 от ПЗР на ИК). Със ЗИД на ИК от 2016 г. непосредствено преди президентските избори се възложи машинно гласуване да се проведе в „най-малко“ 500 секции. През 2019 г. с нов ЗИД на ИК се уреди задължително машинно гласуване в най-малко 3000 секции за европейските избори през май 2019 г. и в най-малко 6000 секции за местните избори през октомври 2019 г., като се предвиди след местните избори през 2019 г. да се провежда само машинно гласуване (с изключение на секции с по-малко от 300 избиратели, при гласуване с подвижна избирателна кутия, в избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме и в избирателни секции извън страната). Със следващ ЗИД на ИК от същата година машинното гласуване на местни избори се отмени. Със ЗИД на ИК от 2020 г. машинното гласуване бе определено за алтернативен способ на гласуването с хартиена бюлетина, като изключенията, при които се гласува само с хартиена бюлетина, се запазиха. През 2021 г. се прие нов ЗИД на ИК, с който машинното гласуване се уреди като единствен способ за гласуване в секции с над 300 избиратели в страната и извън страната (като останалите изключения, при които се гласува с хартиени бюлетини, се запазиха). През 2022 г. с поредния ЗИД на ИК машинното гласуване се уреди като алтернативен способ на гласуването с хартиени бюлетини и се въведе допълнително ограничение за машинно гласуване за секциите извън страната, което в последствие с Решение № 9 на Конституционния съд от 2023 г. (Обн. ДВ, бр. 104 от 2023 г.) бе обявено за противоконституционно.

наблюдение на избори в България⁵⁷. Този негативен процес се засили от силно разгорещена политическа пропаганда и противопоставяне между машинното гласуване и традиционното гласуване с хартиена бюлетина от 2020 г. насам, с обвинения в манипулации и злоупотреби при използването на всеки от двата способа на гласуване.

На второ място, Изборният кодекс *не въвежда задоволителна законова регламентация на разпределението на отговорностите между ЦИК, изпълнителната власт на различни нива, доставчика и другите участници в организацията и реализацията на електронното гласуване*⁵⁸. Единствените разпоредби на ИК в тази област са свързани с овластяването на ЦИК да определи условията и реда за машинното гласуване (чл. 57, ал.1, т.29 от ИК), да организира, ръководи и контролира реда за провеждане на машинно гласуване (чл. 214, ал. 2 от ИК), да възлага и да контролира машинното гласуване и свързаните с него дейности (чл.18, ал. 1 от ИК). ИК урежда и ролята на Министерството на електронното управление, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология при установяване на съответствието на машините за гласуване (чл. 213а, ал. 2 от ИК). Кодексът предвижда, в противовес на водещата роля на ЦИК, устройствата за машинно гласуване да се съхраняват при условия и по ред, определени с решение на Министерския съвет, без да се изисква съгласуване с ЦИК (чл. 18, ал. 1, изр. последно от ИК)⁵⁹. Другите отговорности на органите на управление и на доставчика при организацията на машинно гласуване, и най-вече *границите на допустимото възлагане от ЦИК не са уредени на законово ниво. Така се създава риск, който се реализира на практика, ЦИК да не може удовлетворително да уреди отношенията си с другите органи на управление, както и да не ръководи процесите и да се постави в зависимост от доставчика на машинно гласуване*⁶⁰. Противно на международните стандарти от 2014 г. ЦИК е зависим от

⁵⁷ Например в Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. се отбелязва, че „*Поправките в Изборния кодекс от май 2021 г. въведоха значителни изменения, включително почти изцяло машинно гласуване за по-голяма част от избирателите, като по този начин се възпрепятства правната сигурност, което е в противоречие с международните добри практики.*“ Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г., с. 1-2. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁵⁸ Отбелязано и в Окончателния доклад на Ограничена мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 26.03.2017 г. (български език), с.10, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/329976.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁵⁹ Въпреки изискването на ИК машините за гласуване към днешна дата се съхраняват в складове на частно търговско дружество.

⁶⁰ Опасения по този повод са констатирани в Окончателен доклад на Ограничена мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11.07.2021 г. (български език), с. 12. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.), както и в Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на

един-единствен доставчик на машинно гласуване, който работи в България посредством българско търговско дружество, чиято политическа неутралност се поставя под въпрос в публичното пространство. Така се създават условия за поставяне под съмнение на честността на изборния процес и занижаване доверието в машинното гласуване. На практика, ЦИК не е в състояние да упражни ефективен контрол върху машинното гласуване и поради липса на специализиран капацитет в комисията по отношение на машинното гласуване⁶¹. С измененията и допълненията в ИК през 2022 г. се предвижда задължение за ЦИК да създаде звено за управление на машинното гласуване, което да подпомага комисията във вземането на решения и да координира провеждането на машинно гласуване. Съставът, начинът на формиране, броят, функциите и задачите на звеното следва да се определят с правила, приети от ЦИК (чл. 56а от ИК). Такова постоянно звено не функционира и до днес.

Изборният кодекс не съдържа специални правила, свързани с обучението на СИК по повод машинното гласуване, за да се осигури възможност СИК да упражнява ефективен контрол върху машинното гласуване в изборния ден. Прилагат се общите разпоредби относно функциите на ЦИК по методическо ръководство и издаване на методически указания за СИК (чл. 57, ал. 1, т. 2 и 3 от ИК), методическото ръководство на СИК от РИК (чл. 72, ал. 1, т. 2 от ИК), както и общите разпоредби за създаване и функциониране на обучителното звено към ЦИК (чл. 56 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 3 от ИК). ЦИК разполага с общо правомощие да приема правила по прилагането на ИК (чл. 57, ал. 1, т. 4 от ИК). Въпреки че разпоредбите на ИК създават необходимите предпоставки за обучение на СИК за работа с машините за гласуване, на практика, цялостното обучение на СИК е поначало неефективно, тъй като обучителните материали не са стандартизирани и не покриват всички елементи на изборния процес преди, в изборния ден и след него, както и не са съставени на достатъчно разбираем език, заради което страната е критикувана в почти всички доклади на ОССЕ/БДИПЧ. В частност и по отношение на машинното гласуване, обучението се извършва предимно от доставчика, инструкциите не са достатъчно разбираеми за неспециалисти, няма

02.10.2021 г. (български език), с. 11. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁶¹ Окончателен доклад на Ограничена мисия на ОССЕ/ БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 26.03.2017 г. (български език), с.10, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/329976.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.); Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.10.2021 г. (български език), с.10-11, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

достатъчно симулации с участието на всички членове на СИК, няма достатъчно обучение за рискови ситуации и реакцията на СИК при тяхна евентуална поява. Промените в съставите на СИК в дните преди изборите и дори в изборния ден позволяват за членове на СИК да бъдат назначавани лица, които не са преминали обучение. *СИК не са в състояние самостоятелно да ръководят процеса на машинно гласуване и разчитат на технически експерти, осигурени от доставчика. Фактът, че органите за управление на избори и изборната администрация не са в състояние самостоятелно да ръководят процеса на машинното гласуване, е „причина за безпокойство“, „тъй като това може да компрометира безпристрастността и независимостта на изборната администрация“⁶².*

Що се касае до съдебния контрол върху електронното гласуване, ИК предвижда възможност за обжалване на определените от ЦИК условия и ред за машинно гласуване пред Върховния административен съд (чл. 58, ал. 1 от ИК), както и оспорване на законността на изборите. Такъв контрол върху произведените през 2024 г. избори за народни представители се упражни от КС по к.д. 33/2024 г. и присъединените към него конституционни дела. За други дейности, свързани с машинното гласуване, не се предвиждат специални разпоредби, а се прилагат общите разпоредби, свързани с обжалването на решения и действия на секционните и районните избирателни комисии, както и ЦИК.

В частта „Административнонаказателни разпоредби“ на ИК не са предвидени състави на нарушения и съответните санкции за действия и бездействия, свързани с машинното гласуване. В такива случаи се прилага общата разпоредба на чл. 495, ал. 1 от ИК, съгласно който за други нарушения се налага глоба, съответно имуществена санкция от 200 до 2000 лв.

2.7. Съответствие на машинното гласуване в България с международните стандарти за прозрачност и наблюдение.

2.7.1. Машинно гласуване и прозрачност в България.

Със ЗИД на ИК от 2022 г. се прие нов чл. 213б, преминал през проверка на КС, който с Решение № 9 от 2023 г.⁶³ отмени противоконституционна част от текста. Чл. 213б

⁶² Handbook on the Observation of New Voting Technologies, OSCE/ODIHR, 2013, p. 32, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf> (accessed on July 30, 2025).

⁶³ Обн., ДВ, бр. 104 от 2023 г.

от ИК определя част от изискванията за *осигуряване на прозрачност на машинното гласуване*. Разпоредбата регулира *предоставянето на достъп* на наблюдатели и представители на партии, коалиции и инициативни комитети до изходния код и документацията на системата и съответните софтуерни инструменти. Предписва се изработване и *публикуване* на план от ЦИК за машинното гласуване с всички предприети действия и мерки за сигурност, включително управление на криптографски ключове, изграждане и инсталиране на системен и приложен софтуер, зареждане на данни за съответния избор, съхранение и транспорт на техническите устройства за машинно гласуване. Проверката от ЦИК на системата непосредствено преди изборния ден следва да се извършва *в присъствието* на представители на участниците в изборите и на наблюдатели, като се въвежда *публикуване* на криптографски идентификатори, на изходния код, изградените софтуерни компоненти и публичните криптографски ключове. Съгласно чл. 218, ал. 7 от ИК (също нова) в секциите с машинно гласуване *на видно място* в изборното помещение се поставя системна разписка от електронната система за машинно гласуване, която съдържа информация, в т.ч. криптографски идентификатор, за текущата версия на използвания софтуер. Новите разпоредби са в отговор на критиките от страна както на национални, така и на международни наблюдатели за липса на достъп до документацията, свързана с машините за гласуване⁶⁴.

Преди измененията в ИК от 2022 г. нормативно заложените мерки за публичност в сила и към днешна дата, са: *откриване на сайт* на интернет страницата на ЦИК с информация за машинното гласуване (чл. 214, ал. 1 от ИК); *незабавно публикуване* на интернет страницата на ЦИК на *обобщените резултати* от изборите, включително от гласуването с машини и на сканираните протоколи на СИК и на РИК (чл. 54, ал. 2 и чл. 57, ал. 1, т.41 и т. 42 от ИК) и съответното изискване за РИК (чл. 71, ал. 2 от ИК); организиране на *разяснителна кампания* за машинното гласуване от ЦИК.

Новите разпоредби, приети през 2022 г., *осигуряват висока степен на публичност на информацията за машинното гласуване. Естеството на тази информация, противно на международния стандарт, не е разбираема за неспециалисти и не постига*

⁶⁴ В Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. се посочва, че „*ЦИК публикува общи технически спецификации на машините за гласуване, но в документа са пропуснати множество важни детайли относно функционалността на системата, включително такива относно използването на криптографските ключове и тяхната роля при основния криптографски протокол. Липсата на съответните технически детайли относно системата за електронно гласуване е в противовес на международните добри практики и оцети цялостната прозрачност на процеса.*“. Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. (български език) , с. 12. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

необходимия ефект за повишаване на доверието в изборите. В несъответствие с международния стандарт липсва норма, която да вмества в задължение на ЦИК предоставяне на избирателите на разбираем за неспециалисти език на информация за функционалността на системата, в частност как е гарантирано, че ще се запази тайната на вота, техният глас ще бъде правилно записан, съхранен и отчетен от машините.

2.7.2. Наблюдение на машинното гласуване в България.

Наблюдението на изборите се урежда в Глава шеста на ИК. Пряко или косвено свързани с машинното гласуване са правата на наблюдателите: да присъстват на всички етапи на изборния процес (чл. 11, ал. 1, т.12 от ИК), да участват при удостоверяване на съответствието на машините за гласуване, като получат достъп до изходния код, документацията и машините за гласуване (чл. 213а, ал. 3 от ИК); да присъстват в деня преди изборите при поставяне на машините за гласуване в изборното помещение, да присъстват в изборното помещение при откриването на изборния ден, по време на гласуването, при закриването на изборния ден и при установяване на резултатите от гласуването, като при последното им е осигурена пряка видимост (чл. 114, ал. 1, т. 3-6 от ИК). След приключване на изборния ден наблюдателите имат право да получат заверено копие от протокола на СИК, да присъстват при предаването на книгата и материалите от СИК на РИК и при въвеждане на данните от протоколите на СИК в РИК (чл. 114, ал. 1, т. 7-9 от ИК). Те имат право да подават жалби и сигнали за нарушения на изборния процес (чл. 114, ал. 1, т. 10). Без да е посочена времева рамка (преди, по време или след изборите), на наблюдателите е осигурено правото да извършват одит и проверка на системата за машинно гласуване (чл. 114, ал. 1, т. 11 от ИК). Липсва обаче законово задължение за последващ одит на системата за машинно гласуване от компетентни органи.

Нормативната уредба включва широки възможности наблюдателите да присъстват на всички етапи от изборния процес, свързани с машинното гласуване, с изключение на етапа на последващ одит на системата за машинно гласуване от компетентен орган, какъвто етап не е предвиден в ИК. Съдържателно наблюдение и оценка на процесите от неспециалисти не може да се извърши по отношение на техническите и функционални аспекти на системата за машинно гласуване, например при удостоверяването на съответствието на машините за гласуване или при инициатива за извършване на самостоятелен одит. Такова наблюдение не можеше да

се извърши до 2022 г. и при установяване на резултатите от изборите в избирателните секции, тъй като това се извършваше посредством автоматично разпечатване на машинен протокол и липсваше законово задължение за сверяване на резултата в протокола с отпечатаните разписки от машината, както и процедура какво да се прави в случаи на разлики. *С промените в ИК през 2022 г. резултатът се установява с ръчно преброяване на бюлетините от машинно гласуване – процес, видим и проверим от наблюдатели. Изискването за осигуряване на публичност на резултатите от гласуването в секционния протокол и на съхранените в записващото устройство данни създава възможност за оценка на съответствието на данните от машината и от преброените бюлетини от машинно гласуване.*

2.8. Съответствие на машинното гласуване в България с международните стандарти за отчетност.

Както вече бе посочено, ИК не създава, а предписва създаване на технически и функционални гаранции за спазване на принципите на изборителното право и възлага тази задача на ЦИК. Сертификационните изисквания също не са определени в закона, който регламентира единствено, че на удостоверяване подлежи съответствието на машините с техническите изисквания към апаратната и програмната част, разработени от ЦИК, както и с изискванията на техническата спецификация (чл. 213а от ИК). Следователно не подлежат на проверка и удостоверяване на съответствието процедурите, включително и относно начините на взаимодействие със системата, отделните процеси, и ангажираните в тези процеси лица, разделянето на задълженията, системата за проверки и баланси като мярка за ограничаване на възможните злоупотреби от лицата с достъп до машините. Според разпоредбите на ИК, установяването на съответствието се извършва от Министерството на електронното управление, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология по методика, утвърдена от ръководителите на посочените институции. Удостоверяване на съответствието се извършва след насрочване на избори, като срокът за това е 20 работни дни⁶⁵. В процеса на удостоверяване на съответствието могат да

⁶⁵ Удостоверява се съответствието на 5 до 10 машини за гласуване, като доставчикът предоставя декларация за идентичност и съответствие на останалите машини с предоставените. Краткият срок за удостоверяване на съответствие допълнително се съкращава, като при изборите на 02.04.2023 г. той е бил 4-дневен. Вж. Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.04.2023 г. (български език), с.11, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/549826.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

участват наблюдатели и представители на партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирани за участие в изборите. Законът допуска достъп до машините за гласуване след приключване на удостоверяването⁶⁶, като не изисква създаване на специална процедура за този достъп. Изборният кодекс не предвижда удостоверяване на съответствието непосредствено след актуализация на софтуера на системата. Законът не въвежда задължителен одит на системата за машинно гласуване, независимо от установените на предходни избори несъответствия между записите в техническото устройство и данните в секционните протоколи за резултатите от гласуването.

Разпоредбите относно удостоверяване на съответствието на машините за гласуване са в сила от 2020 г. С други думи, преди това е имало законова празнота относно тестването и сертифицирането на машините за гласуване.

Изборният кодекс не урежда редица дейности в обхвата на международния стандарт за отчетност и в частност относно обхвата на сертифицирането. Също така не се урежда и последващ одит на системата за машинно гласуване.

2.9. Съответствие на машинното гласуване в България с международния стандарт за надеждност и сигурност.

Изискванията за надеждност и сигурност на системата, въведени с ИК⁶⁷, са свързани с правилното и точно записване, съхранение и отчитане на гласа на избирателя, като същевременно се гарантира, че подаденият глас се съхранява и отчита един път, с опазване тайната на вота, осигуряване на надеждни мерки срещу манипулация на гласовете, срещу външни въздействия и неразрешен достъп, със запазване данни от гласуването в случай на прекъсване на изборния процес и възможност гласуването да продължи отново, с осигуряване на цялостност и секретност на информацията, поддържане на електронен дневник и др. „Преводът“ на технически език на тези изисквания се извършва от ЦИК в техническите спецификации и изискванията към апаратната и програмната част на системата за електронно гласуване и спазването им се осигурява от доставчика. Проверката за изпълнение на изискванията и удостоверяване на съответствието се извършва от посочените вече държавни органи, като по време на проверката присъстват наблюдатели и представители на регистрираните за участие в

⁶⁶ ИК предвижда възможност за промяна в кандидатските листи до 7 дни преди изборния ден, която трябва да се отрази в машините за гласуване (чл. 258, ал. 5 от ИК).

⁶⁷ Те са подробно представени в т.2.2, 2.3 и 2.4 от този доклад при описание на гаранциите за прилагане на принципите на равно, свободно и тайно избирателно право.

изборите партии, коалиции и инициативни комитети. Извадкова проверка на системата се извършва и от ЦИК 24 часа преди изборния ден - на криптографските идентификатори и на базата данни с разрешени източници в модула за сигурност на стартирането на операционната система. Проверка на криптографския идентификатор може да се извърши и от избирателите, тъй като ИК урежда в секциите с машинно гласуване на видно място да се поставя системна разписка от електронната система за машинно гласуване, която съдържа информация, в т.ч. криптографски идентификатор, за текущата версия на използвания софтуер.

Както бе посочено, ИК предвижда, че ЦИК възлага и контролира машинното гласуване и свързаните с него дейности. При преглед на обществената поръчка по повод машинното гласуване, реализирано на последните парламентарни избори на 27.10.2024 г.⁶⁸ се установява, че на доставчика се възлагат следните дейности: профилактика/диагностика (тестване на машината и на вградените в нея периферии – принтер и четец на смарт карти), подготовка, инсталиране на операционна система и приложния софтуер, параметризиране и окомплектоване на машината, техническо обслужване на машината в предизборния и изборния ден по места/съответната избирателна секция и осигуряване на Център за поддръжка при възникнали проблеми със машините, както и транспорт на машините до избирателните секции в страната и логистично осигуряване на машините в предизборния и следизборния ден. Поради липса на необходимата законова уредба, *в противоречие с международния стандарт*, (почти) *всички дейности, свързани с осигуряване на машинното гласуване, с изключение на проверката за установяване на съответствие, се извършват от доставчика и негови служители или наети от него лица.*

Законът урежда ограничен обхват на удостоверяването на съответствието на машините за гласуване, както бе посочено по-горе в изложението⁶⁹. От обхвата *са изключени съществени елементи, свързани с надеждността и сигурността на системата*: оценка на процедурите по организационно-технически дейности, извършвани от органите за управление на изборите и доставчика, както и такива, свързани с модификацията, актуализацията, параметризацията и инсталирането на софтуер и данни за кандидатските листи, логистичното осигуряване и техническото

⁶⁸ <https://app.eop.bg/today/420200> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁶⁹ Вж. т. 2.8. от настоящия доклад.

обслужване⁷⁰. Това законодателно решение не създава достатъчно гаранции за надеждност и сигурност на системата. Липсата на всеобхватна проверка може да постави под съмнение интегритета на изборния резултат. Законова празнота позволява удостоверяване на съответствието да се извършва спрямо минимален брой машини за гласуване, а законовоопределеното време за извършване на удостоверяването не е достатъчно, за да гарантира надеждността и сигурността на системата за електронно гласуване. Според Окончателния доклад на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори през 2021 г. процесът на сертифициране е бил „заstraшен“⁷¹ поради кратките срокове, а сертификационният процес е бил недостатъчен: „На 8 юли, в присъствието на наблюдатели, се проведе частичен процес на повторно удостоверяване, който беше ограничен до проверка дали инсталираният софтуер на машина от новозакупените съвпада със софтуера, инсталиран на машините, които бяха използвани за предходните избори...Само пет машини бяха проверени. По време на този процес, органите, натоварени със сертифицирането приеха за даденост твърдението на производителя, че хардуерът използван на новите устройства не е бил променен в сравнение с предходната версия.“⁷². Подобни констатации има и в последващи доклади на Мисии на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на избори. На последните парламентарни избори през м. октомври 2024 г. проверката се извърши задълбочено, съобразно Методика за удостоверяване на съответствието⁷³, която е солидна основа за проверка на хардуерните и софтуерните компоненти на машинното гласуване и съответните функционалности на системата, от служители на компетентните органи и от външни експерти, наети въз основа на конкурс и с високи изисквания за квалификация и придобит опит⁷⁴, но отново на твърде ограничен брой машини. Поради

⁷⁰ Доклад за оценяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация във връзка с произвеждането на избори за народни представители на 27 октомври 2024 г., с.7. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/report-11-10> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁷¹ В Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г. се посочва, че „Късното приемане на някои от решенията на ЦИК обаче, застраши ...и сертифицирането на машините за гласуване.“. Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г. (български език), с.2. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁷² Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г. (български език), с.12. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁷³ Методика за удостоверяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/20240924-Metodika> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁷⁴ Процедура за реда и начина за привличане и избор от Министерството на електронното управление на външни експерти за участие в процеса по удостоверяване на съответствието на техническите устройства

законово предвидената възможност да се извършват промени в регистрираните кандидатски листи до 7 дни преди изборния ден, *доставчикът, неговите служители и наетите от него лица имат достъп до помещението, в което се намират машините за гласуване и до самите машини след извършването на удостоверяването, което на практика обезсмисля процеса по удостоверяване.*

ИК не възлага на ЦИК разработването на и/или контрола върху спазването на работни процедури от служителите на и от наетите от доставчика лица с достъп до машините за гласуване. *Така всички дейности, свързани с тестване на машината, подготовка, инсталиране на операционна система и приложения софтуер, параметризиране и окомплектоване на машината, техническо обслужване на машината в предизборния и изборния ден се извършват от доставчика и по процедури, утвърдени от доставчика, които не са преминали през контрол и през удостоверяване на съответствието.*

Разпоредби на ИК създават условия *надеждността и сигурността на системата за машинно гласуване да бъдат поставени под съмнение по повод отпечатването на бюлетините от машините за гласуване.* Съгласно чл. 213в, ал. 3 от ИК хартията за машините за гласуване, на която се разпечатва вотът на избирателя, трябва да е специализирана и с допълнителни защиты, утвърдени от ЦИК, като доставката ѝ е възложена по закон на печатницата на Българска народна банка и *тази хартия не може да се използва за тестови цели*⁷⁵. Със ЗИД на ИК през 2022 г. се въведе разпоредбата на § 55 от ИК, съгласно която ЦИК провежда експерименти със защитена хартия за бюлетини за машинно гласуване в срок от три седмици след приемането на закона, което позволява тест на хартията, но не и преди произвеждане на избори.

Надеждността и сигурността на системата за машинно гласуване се подкопава и от несъобразените със спецификата на разпечатваните бюлетини от

за машинно гласуване, във връзка с чл. 213а, ал. 2 от Изборния кодекс, утвърдена със Заповед с рег. №14849/05.09.2024 г. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/20240905-procedureTUMG> (посетен на 30 юли 2025 г.).

⁷⁵ На предсрочните избори за народни представители на 02.04.2023 г. функционирането на машините за гласуване със специалната защитена хартия не е удостоверено, тъй като хартиени ролки не са предоставени, което е отразено и в Окончателния доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.04.2023 г. (български език), с.12. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/549826.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.). На предсрочните избори за народни представители на 27.10.2024 г. е удостоверено съответствие, като „не са констатирани случаи на непълно отпечатана бюлетина“, но не става ясно каква хартия е предоставена за проверка. Вж. Доклад за оценяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация във връзка с произвеждането на избори за народни представители на 27 октомври 2024 г., с.21. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/report-11-10> (посетен на 30 юли 2025 г.).

машинно гласуване разпоредби на ИК за отчитане действителността или недействителността на гласа. Хипотезите на действителност и недействителност на гласовете са изчерпателно изброени в чл. 280 от ИК и се прилагат за хартиените бюлетини и за бюлетините от машинно гласуване, но в редица случаи те са неприложими за машинните бюлетини или създават объркване. Например, бюлетините с действителни гласове са тези, при които вотът е отбелязан със знак "X" или "V" с химикал, пишещ със син цвят, което не е приложимо за бюлетините от машинно гласуване, както и действителни са само гласове в бюлетини, които имат два печата на СИК на гърба си, но бюлетините от машинно гласуване са с един печат на гърба. От машинното гласуване според ИК няма недействителни гласове и не е ясно как да се отразят гласовете в случаите, в които машината е отпечатила празна или къса бюлетина, от които не е виден вотът на избирателя. След като няма недействителни гласове от машинно гласуване, бюлетини от машинно гласуване и без печат на СИК би следвало да се приемат за носители на действителни гласове. След като няма недействителни бюлетини от машинно гласуване, то и при показване или заснемане на бюлетината от машинно гласуване гласът би следвало да е действителен и др.

Както бе посочено, законът не предвижда извършване на *последващ одит на системата за правилното ѝ функциониране през изборния ден и при сумиране на гласовете.*

Беше посочено също и че машините за гласуване следва да се съхраняват при условия и по ред, определени от Министерски съвет, без съгласуване с ЦИК.

Както става ясно, *надеждността и сигурността* на системата за машинно гласуване *не са в достатъчна степен гарантирани.* Законът позволява ЦИК да не носи цялостна отговорност за надеждността и сигурността, които се осигуряват (евентуално) от доставчика и наети от него лица, по процедури на доставчика, неконтролирани от ЦИК и непренинали процес на удостоверяване на съответствие. Също така, проверката за удостоверяване на съответствието е времево и предметно ограничена, като се допуска достъп до машините за гласуване и техния софтуер след удостоверяване на съответствието, без законът да изисква процедура за този достъп. На практика, законовите разпоредби подкопават надеждността и сигурността, а от друга страна, липсват законови разпоредби за извършване на последващ одит. Правната рамка не предоставя и достатъчно адекватни времеви рамки за ключовите решения, свързани с машинното гласуване (например сроковете преди избори, в които се обявява обществената поръчка за осигуряване на машинно гласуване; времето за проверка и

удостоверяване на съответствието; времето за конфигуриране на машините и тяхната доставка в секциите извън страната и др.). Според наблюдателите от ОССЕ/БДИПЧ през 2022 г. *„Действащата нормативна уредба не съдейства за осигуряване на прозрачност, проследимост, отчетност и ненамеса в машините за гласуване преди, по време и след края на изборния ден.“*⁷⁶, като ситуацията не се е променила и към днешна дата.

Изпълнението на изискванията, свързани със сигурността и надеждността на системата за машинно гласуване, не могат да бъдат проверени от избирателите без специализирани познания преди изборния ден (и без да са регистрирани наблюдатели), въпреки гарантираната от закона публичност на етапите на подготовка на машинното гласуване за предстоящи избори. Такава проверка избирателите не могат да извършат и в изборния ден. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните от записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.

2.10. Изводи за съответствието на правната уредба на машинното гласуване в България с международните стандарти за гарантиране изборителното право.

Както стана ясно от изложеното до тук, българското законодателство в областта на машинното гласуване не покрива в достатъчна степен установените международно минимални стандарти за гарантиране на фундаменталните принципи на изборителното право. Така то не гарантира задоволително *всеобщото изборително право* в периодите, в които машинното гласуване е единствен способ за упражняване право на глас. Дори и уредено като алтернативен способ на гласуване, машинното гласуване не отговаря в пълна степен на международния стандарт за осигуряване на достъпност на хора с увреждания, защото ИК предвижда осигуряване на достъпност единствено на лица с увредено зрение или със затруднения в придвижването, като на удостоверяване на съответствието подлежи само функционалността за осигуряване на достъпност за лица с намалено зрение. Принципът на *равно изборително право* също е частично гарантиран. Изискването на ИК за „идентичност“ на бюлетините от машинно гласуване с тези на хартия обективно не може да бъде изпълнено. Машинното гласуване само по себе си не

⁷⁶ Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.10.2022 г. (български език), с.10. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf> (посетен на 30 юли 2025 г.)

може да създаде гаранции за упражняване на *свободно избирателно право* без външен натиск, принуда или купуване на гласове. И по отношение на свободното избирателно право въпросът с идентичността на електронната и хартиената бюлетина остава отворен. *Тайната на вота* може да бъде компрометирана и то пред широк кръг лица в случаите на много малък брой гласове, подадени електронно или на хартиен носител.

Нормативната уредба не покрива пълноценно международните организационни и регулаторни стандарти, с които се създават гаранции за упражняване на субективното избирателно право при машинно гласуване. Вместо да осигури стабилна правна рамка, която да се развива и подобрява, законодателството прави резки завои и се извършват чести съществени промени в уредбата на машинното гласуване непосредствено преди избори. Това води до влошаване качеството на изборния процес и намаляване на общественото доверие в него. Вместо с политически консенсус, и двата способа на гласуване в страната са съпътствани с изпълнена със страсти политическа пропаганда, противопоставяне и обвинения в манипулации и злоупотреби при използването на всеки един от способите на гласуване. Изборният кодекс не урежда по ясен и изчерпателен начин разпределението на отговорностите между ЦИК, изпълнителната власт на различни нива, доставчика и другите участници в организацията и реализацията на електронното гласуване. Така се създава риск ЦИК да не може удовлетворително да уреди отношенията си с другите органи на управление, както и да не ръководи процесите, а да се постави в зависимост от доставчика на машинно гласуване. Противно на международните стандарти, ЦИК е зависима от единствен доставчик на електронно гласуване. Макар нормативната уредба да създава условия, на практика ЦИК и СИК не са в състояние самостоятелно да ръководят процеса на машинно гласуване и разчитат на доставчика и осигурени от него технически експерти.

Нормативната уредба осигурява висока степен на публичност и широки възможности за наблюдение на всеки етап от машинното гласуване. Естеството на публичната информация, свързана с машинното гласуване, е с такъв характер, че да не може да бъде разбрана от неспециалисти. Липсва законово задължение за ЦИК да предоставя на гражданите (на разбираем език) информация за функционалността на системата и в частност как е гарантирано, че ще се запази тайната на вота, техният глас ще бъде правилно записан, съхранен и сумиран от машините (независимо че резултатът се отчита чрез ръчно преброяване на бюлетините от машинно гласуване).

Законодателството, уреждащо машинното гласуване, не съответства в пълна степен на международните стандарти за отчетност. Изборният кодекс регламентира

частичен процес на удостоверяване на съответствието. На удостоверяване на съответствието подлежи съответствието на машините с техническите изисквания към апаратната и програмната част и изискванията на техническата спецификация. Не подлежат на проверка и удостоверяване на съответствието процедурите, включително и относно начините на взаимодействие със системата, отделните процеси и ангажираните в тези процеси лица, разделянето на задълженията, системата за проверки и баланси като мярка за ограничаване на възможните злоупотреби от лицата с достъп до машините. Законовоопределеният 20-дневен срок за удостоверяване на съответствието не е достатъчен. Законът не въвежда задължителен последващ одит на системата за машинно гласуване, независимо от установените на предходни избори несъответствия между записите в техническото устройство и данните в секционните протоколи за резултатите от гласуването.

Международните стандарти за надеждност и сигурност на системата също не са изцяло покрити. Законът определя, че ЦИК възлага машинното гласуване и по силата на договор с доставчика (почти) всички съществени дейности, свързани с осигуряване на машинното гласуване, се извършват от доставчика и негови служители или наети от него лица. Времетраенето на удостоверяването на съответствието е недостатъчно, а обхватът му е ограничен, като от него са изключени съществени елементи, свързани с надеждността и сигурността. Разпоредбите на закона създават условия за достъп до машините за гласуване и техния софтуер след приключване на процеса по удостоверяване, без предвидена процедура за достъп. ИК съдържа разпоредби, които могат да поставят под съмнение надеждността и сигурността на системата за електронно гласуване. Въведена е забрана специализираната хартия за машинно гласуване да бъде тествана преди избори. Разпоредбите за определяне на действителността или недействителността на гласа не са съобразени със спецификата на отпечатваните бюлетини от машинно гласуване, като се прилагат правилата за хартиените бюлетини, които в голямата си част са неприложими или създават объркване. Законът не предвижда последващ одит на системата за машинно гласуване. Правната рамка не предоставя достатъчно адекватни времеви рамки за ключовите решения, свързани с машинното гласуване (сроковете преди избори, в които се обявява обществената поръчка за осигуряване на машинно гласуване; времето за проверка и удостоверяване на съответствието; времето за конфигуриране на машините и тяхната доставка в секциите извън страната и др.).

2.11. Актуални политически развития по повод машинното гласуване в България.

В 51-то Народно събрание са внесени, приети на първо четене и обединени в общ законопроект⁷⁷ предложения за изменение и допълнение на Изборния кодекс, които предвиждат едновременно: машинно гласуване като единствен способ за гласуване с възстановяване функционалността на наличните машини за отчитане на резултата с автоматично генериран машинен протокол; машинно гласуване с ръчно броене на бюлетините от машинно гласуване; гласуване с хартиени бюлетини и броене на гласовете от преброителни комисии; гласуване с хартиени бюлетини, тяхното сканиране с оптични скенери и преброяване на гласовете автоматично посредством отпечатване на протокол от скенерите. Предложенията, отнасящи се до използване на наличните машини, не включват правила, свързани с идентифицираните в този доклад несъответствия на правната уредба на машинното гласуване с международните стандарти. Предложенията, отнасящи се до въвеждане на нова технология за гласуване, не дават решения на редица въпроси, свързани с използването на технологията, и не предвиждат достатъчна нормативна уредба, която да отговори на международните стандарти.

IV. За приложимостта и за съответствието на международните стандарти за машинно гласуване с конституционните принципи на изборителното право.

В своята съвкупност международните стандарти за машинно гласуване са насочени именно към постигане на съответствие с конституционните принципи на изборителното право. Някои от стандартите, обаче, не са достатъчни, а други са трудно приложими на практика, така че да се създадат необходимите гаранции за спазване на тези конституционни принципи.

1. Принципът на всеобщото изборително право.

Като основен и общ проблем пред гарантиране на всеобщото изборително право при машинното гласуване се посочва бариерата, която машинното гласуване поставя пред определени групи изборители да упражнят ефективно правото си на глас. Както посочва Р. Кример, основният проблем е *„да се гарантира, че всички изборители могат*

⁷⁷ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/165952> (посетен на 30 юли 2025 г.).

да участват в изборите, ... като се избягва създаването на непреодолими бариери пред участието на избирателите (напр. в случаи на неграмотност в областта на информационните и комуникационните технологии или грамотност като цяло)“⁷⁸. Б. Голдсмит и Х. Рутрауф твърдят, че „някои групи избиратели, като например възрастни хора, неграмотни, хора от селските райони или с ниски доходи, може да не са свикнали да използват компютри или други електронни устройства и ... може да не са склонни ... да пускат бюлетините си електронно“⁷⁹. Тестове, направени с определен вид машина през 2010 г. във Франция⁸⁰ показват, че възрастни хора са имали сериозни трудности при използването на определен вид машина за гласуване.

В допълнение, международните стандарти поставят акцент върху гарантиране на достъпност за хората с увреждания. Има разработени електронни приложения, които осигуряват възможност на хора с различни увреждания да гласуват, но тези приложения са скъпи и не са приложими за всички видове машини за гласуване. На практика машините имат ограничени функционалности по отношение на хората с увреждания, както видяхме от примера с България⁸¹.

Става ясно, че при сегашното състояние, гласуването с машини ограничава възможността за упражняване правото на глас от всички избиратели и така не удовлетворява изискванията за всеобщност на изборителното право, а последното е основно постижение на демокрацията.

Осъзнавайки тази реалност, и Европейската Комисия, и Съветът на Европа препоръчват машинното гласуване да се прилага като „допълнителен метод за гласуване“⁸², респ. „да се поддържа и алтернативен на електронния способ на гласуване“⁸³.

⁷⁸ Krimmer, R. Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections, *Electoral Expert Review*, 2016, p. 7, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763639 (accessed on January 22, 2025).

⁷⁹ Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing electronic Voting and counting technologies*, International Foundation for Electoral Systems and National Democratic Institute for International Affairs, 2013, p. 39, ISBN: 978-0-9910142-0-0. <file:///D:/Downloads/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.pdf> (accessed on January 22, 2025).

⁸⁰ LSE (col.). *Study on E-Voting practices*.... p.31.

⁸¹ Вж. т. 2.2 от раздел III на настоящия доклад.

⁸² Вж. т. 5 от Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 година относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент, 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

⁸³ Вж. т. 3 от Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022. [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a575d9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidati onDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidati onDate%20Descending%22]}) (accessed on July 30, 2025).

2. Принципът на равно изборително право.

При машинното гласуване принципът „един човек–един глас–еднаква тежест“ се осигурява посредством технологични решения, гарантирането на надеждността и сигурността на които е проблемно⁸⁴. По повод конституционните ограничения, свързани с осигуряване на равно изборително право, Кример посочва, че *„равното изборително право може да бъде проблематично, тъй като равното разстояние между кандидатите в бюлетина не може да бъде гарантирано на техническо устройство, а също и не може се гарантира, че всички кандидати ще бъдат показани едновременно“*⁸⁵. Тази неравнопоставеност на показването на отделните участници може да доведе и до влияние върху изборителите и върху свободното формиране на тяхната воля, съответно върху упражняване на свободното изборително право.

3. Принципът на свобода на волеизявлението.

Отвѣд неравнопоставената визуализация върху екрана на машината на участниците в изборите и нейното влияние върху избора на гласоподавателите, особено на онези, които решават за кого да гласуват в последния момент, машинното гласуване само по себе си оказва влияние на изборителите. Така изследването на LSE показва, че простото приемане, че промените в организацията на гласуването, колкото и малки да са те, са неутрални, е *„потенциално грешно: всеки малък детайл от начина, по който са организирани изборите, влияе върху начина, по който гражданите преживяват изборите и начина, по който гласуват“*⁸⁶. LSE се позовава на изследване на Обсерваторията по изборна психология, направено през 2020 г., според което *„дематериализацията“* на хартиените бюлетини може сама по себе си да промени *„опита на изборителя“*. Изследването показва, че дематериализацията скъсява времето за обмисляне на избора от 30 секунди при хартиените бюлетини на 20 секунди при машинното гласуване, като изводът на изследователите е, че *„се скъсява съществения компонент на електоралния избор в деня на гласуването“*⁸⁷. Може да се предположи, че при по-дълго време за обмисляне изборителят би могъл да избере да гласува за друг, а не за онзи, за който е гласувал посредством машината.

⁸⁴ Вж. т. 5 от раздел IV на настоящия доклад.

⁸⁵ Krimmer, R. *Constitutional Constraints for ...*, p. 8.

⁸⁶ LSE (col.). *Study on E-Voting practices...*, p.7.

⁸⁷ LSE (col.). *Study on E-Voting practices...*, p.50.

4. Принципът на тайната на изборителното право.

Тайната на гласуването при машинното гласуване също се осигурява посредством технологични решения, гарантирането на надеждността и сигурността на които представлява проблем⁸⁸. Проблематичността на този въпрос е отбелязана и от Съвета на Европа. В Насоките на Комитета на министрите относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в изборителните процеси в държавите членки на Съвета на Европа се посочва, че *„изискванията за тайна и поверителност, произтичащи от съответните правни принципи, следва да бъдат гарантирани, като се вземат предвид допускания, които също следва да бъдат дефинирани“*⁸⁹. Приемането на „допускания“ само по себе си представлява недопустим компромис с тайната на вота.

В допълнение, съществуват случаи, в които тайната на вота при машинното гласуване е накърнена не поради самата система за машинно гласуване, а поради лоша нормативна уредба, свързана с машинното гласуване. Несъвършенството в нормативната уредба на законово ниво създава висок риск от компрометиране тайната на вота в случая с България⁹⁰. Несъвършенството на решение на ОУИ също може да доведе до подриването на фундаменталния принцип, какъвто е случаят с Белгия през 2003 г., при който, при установено несъответствие между волята на изборителя и запис в машината, за да се извърши повторно гласуване, изборен служител трябва да потвърди разминаването⁹¹.

5. Надеждност и сигурност на машинното гласуване.

Създаването на ефективни гаранции за надеждност и сигурност на системата за машинно гласуване, с други думи, гарантирането че тя ще функционира правилно и че всеки автентичен глас ще бъде точно отразен, съхранен и отчетен и то само един път, като се осигури защита срещу манипулации, вътрешно влияние от лица с достъп до системата и от външна намеса, е задача с висока степен на сложност, особено в контекста на динамично развиващите се технологии. Дж. Бланк твърди, че *„всяка компютърна*

⁸⁸ Вж. т. 5 от раздел IV на настоящия доклад.

⁸⁹ Вж. т. 6 от Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022. [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a575d9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidati onDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidati onDate%20Descending%22]}) (accessed on July 30, 2025).

⁹⁰ Вж. т.2.4. от раздел III на настоящия доклад.

⁹¹ LSE (col.). *Study on E-Voting practices*. ... p. 49.

програма може да има неоткрита, непреднамерена грешка, както и може да бъде променена чрез злонамерено програмиране („хакната“) по начин, който е неоткриваем след това“⁹². Според него това важи за всички производители и всъщност за целия компютърен софтуер и всички мерки за сигурност както поотделно, така и в своята съвкупност могат само да намалят, но не и да преодолеят уязвимостта на машините. Ръсел и Замфир посочват, че атаки към машините за гласуване могат да бъдат неоткриваеми дори и от изборната администрация или наблюдатели със специализирано обучение, като дават пример, че софтуер, инсталиран от хакери на машини за гласуване, може да бъде програмиран да се самоизтрива след промяна на вота⁹³. Елена и Петров дават пример с наличие на цифрови регистрационни файлове с данни, които показват, че е настъпило събитие, но тези файлове могат лесно да бъдат фалшифицирани, без да оставят следа⁹⁴. Гарнет и Тоби сочат, че при използване на машини за гласуване има опасения от това „оборудването да бъде подправено, преди да бъде разположено в избирателната секция“⁹⁵, т.е. възможна е широкомащабна манипулация от тесен кръг вътрешни за системата лица.

Според някои автори сертифицирането на системите за машинно гласуване е отговор на въпросите, свързани с надеждността и сигурността. Това твърдение е проблематично. На първо място, липсват широкодоговорени стандарти за сертифициране, както посочват Улф и съавтори⁹⁶. На второ място, сертифицирането често е с ограничен обхват. Дж. Барат⁹⁷ анализира сертифицирането на машините във Франция, като стига до извода, че протоколът за сертифициране не отговаря на принципа за всеобхватност. Ограничен е обхватът на сертифицирането и в описания пример с България⁹⁸.

⁹² Blanc, J. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007, p.14, ISBN 1-931459-17-7.
<https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Election%20Administration.pdf> (accessed on July 30, 2025).

⁹³ Russell, M., I. Zamfir. Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?, *Briefing 10-09-2018*, p.4-5. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2018\)625178](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625178) (accessed on July 30, 2025).

⁹⁴ Ellena, K., G. Petrov. *Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Training (HEAT) Process for Election Management Bodies*, International Foundation for Electoral Systems, 2018, p. 22. https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2018_heat_cybersecurity_in_elections.pdf (accessed on January 22, 2025).

⁹⁵ Garnett, H., S. Tobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity, *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, 2020, Vol. 19, No. 2, <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633> (accessed on January 22, 2025).

⁹⁶ Wolf, P., Nackerdien, R., Tuccinardi, D. *Introducing Electronic Voting...*, p. 9.

⁹⁷ Barrat, J. *Observing E-enabled Elections...* p. 18-20.

⁹⁸ Вж. т. 2.9 от раздел III на настоящия доклад.

Независимо от твърдяната за успешна процедура по проверка и сертификация от компетентните органи в съответните държави, прилагането на машинно гласуване в ЕС през годините дава фрапиращи отклонения, които накърняват фундаменталните избирателни принципи. Такива примери са описаните от Р. Дандой⁹⁹ случаи в Белгия, в които в резултат от изчислението на машините за гласуване един от кандидатите в местни избори през 2003 г. получава (неправомерно) 4000 допълнителни преференциални гласа, а през 2004 г. в община дефектна дискета създава грешки при отчитането на резултата от изборите за Европейски парламент. Също така, поради грешка в софтуера през 2014 г. не са записани (и съответно отчетени в изборния резултат) гласовете на 2250 избиратели, а през 2018 г. в осем общини се извършва повторно преброяване на хартиените следи поради софтуерни проблеми. Голдсмит и Рутрауф посочват, че въпреки отказа на изборната администрация и на доставчиците да потвърдят това, са открити множество пропуски в сигурността в електронните машини за гласуване и броене от експерти по ИКТ сигурност в няколко страни, от които в рамките на ЕС са Нидерландия и Германия, като и в двете машинното гласуване е отменено¹⁰⁰. Голдсмит и Рутрауф, а и Лоебер¹⁰¹ описват случая с Нидерландия, при който движението „Не вярваме на машините за гласуване“ (We do not trust Voting Computers) успява да дешифрира операционната система на машина и написва програма за презаписване, която би позволила да се извърши измама с машините чрез прехвърляне на определен брой гласове от един кандидат на друг. Във Финландия на изборите през 2008 г. близо 2% от електронните гласове не са регистрирани¹⁰². Подобни практики има и извън рамките на ЕС. Така Ръсел и Замфир посочват, че „*На изборите във Венецуела през 2017 г. се твърди, че избирателната активност е била завишена с поне един милион гласа (от население от 32 милиона)*.“¹⁰³.

Според белгийски политици машинното гласуване демонстрира сериозни ограничения по повод надеждността на процеса на гласуване и не предлага всички необходими гаранции срещу изборни измами. Същото е твърдението на сенаторите във Франция при налагане на мораториума върху разширяване приложното поле на машинното гласуване. Те стигат до заключението, че „*никога една електронна машина за*

⁹⁹ Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice*...., p. 28, 30, 34, 39.

¹⁰⁰ Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting* ..., p. 65.

¹⁰¹ Loeber, L. *Electoral reform in the Netherlands; the case of e-voting*, 2014, <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/67d7f1048418ef5c9f126b2a/1742205188845/Panel+6+Netherlands.pdf> (accessed on July 30, 2025).

¹⁰² Ellena, K., G. Petrov. *Cybersecurity in Elections*: ..., p. 16.

¹⁰³ Russell, M., I. Zamfir. *Digital technology in elections*: ..., p. 4.

гласуване не постига същата надеждност, прозрачност и безопасност като хартиените бюлетини“¹⁰⁴.

Държавите членки на ЕС осъзнават рисковете от прилагането на машинно гласуване. Ето защо, когато в своите документи реферират към електронно гласуване, органите на ЕС подчертават, че следва да се предприемат необходимите (предпазни) мерки, за да се гарантира надеждността на резултатите, тайната на гласуването, да се предотврати евентуална измама¹⁰⁵, да се извършват и актуализират оценки на риска и да се планира предварително и реакцията на всякакъв вид непредвидени ситуации¹⁰⁶. Наръчникът на ЕС за наблюдение на избори посочва, че „новите технологии, също така, повдигат опасения за сигурността, които трябва да бъдат разгледани, за да се предотврати възможността за вътрешна или външна манипулация“¹⁰⁷. Това са документи с пожелателен характер, защото сигурността не може да бъде гарантирана в задоволителна степен. В т. 4 от Насоките на Комитета на министрите относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в изборителните процеси в държавите членки на Съвета на Европа¹⁰⁸ се посочва: „В идеалния случай всички неоторизирани промени или грешки в електронния процес или електронните документи трябва да бъдат открити и коригирани. Ако това не е възможно, трябва да се формулират съответно допускания.“ И още: „За предпочитане е да е възможно да се потърси отговорност от някого, ако възникнат неоторизирани промени или грешки.“

6. Зависимост от доставчици.

Цялостният контрол върху изборите следва да се упражнява от държавна структура, която да не бъде зависима от частен доставчик, както повеляват

¹⁰⁴ LSE (col.). *Study on E-Voting practices...* с.48.

¹⁰⁵ Вж. т. 14 от Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на изборителното право на Европейския съюз, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IP0395> (accessed on July 30, 2025) и т. 5 от Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 година относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

¹⁰⁶ Вж. т. 19 и 21 от Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 година относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

¹⁰⁷ Handbook for European Union Election Observation, *European External Action Service*, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016, p. 115, ISBN: 978-92-79-56854-1. https://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf (accessed on January 22, 2025).

¹⁰⁸ Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a575d9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidati onDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidati onDate%20Descending%22]}) (accessed on July 30, 2025).

международните стандарти. Не това е картината на практика – твърде често ОУИ на притежават необходимия капацитет и се поставят в пълна или частична зависимост от частен доставчик. Такива са примерите и в ЕС, включително и в представения случай в България¹⁰⁹. Както вече беше посочено, според Барат интересите на доставчиците могат негативно да повлияят на прозрачността, тъй като те може би биха предпочели да запазят в тайна решенията си, в които са вложили солидни инвестиции и върху които имат интелектуални и индустриални права¹¹⁰. Зависимостта от доставчици е определена като слаба страна на машинното гласуване и от Улф и съавтори¹¹¹.

7. Прозрачност и отчетност на машинното гласуване.

Разликата в прозрачността и отчетността при гласуването с хартиени бюлетини и при машинното гласуване много точно е определена от Ленарчич, бивш директор на ОССЕ/БДИЧП, който се е изказал по въпроса така: „Човек може да докосне, види и усети хартия – но не и битове и байтове“, както свидетелства Кример¹¹². В страните от ЕС е безспорно, че електронното гласуване намалява прозрачността. Така в Наръчника на ЕС за наблюдение на избори се посочва категорично, че при електронното гласуване „много от гаранциите за прозрачност, които са придружени от хартиените бюлетини, липсват, а отчетността на служителите по изборите е по-трудна за гарантиране.“¹¹³.

Барат посочва, че при наблюдението на избори, непрозрачността на електронното гласуване представлява бариера, защото неспециализиран наблюдател не е в състояние да разбере как системата за електронно гласуване работи. Необходими са специфични знания и следователно обикновените граждани и наблюдатели са изключени от подобни задачи за наблюдение¹¹⁴. Същото се посочва и от Голдсмит и Рутрауф¹¹⁵. Като описват процеса на гласуване с хартиени бюлетини и броенето на ръка, те посочват, че целият процес е не само ясно видим за наблюдаващите го, но е и лесно разбираем за средностатистическия избирател – от показването, че избирателната кутия е празна и запечатването ѝ, наблюдаването ѝ в избирателната секция, за да се гарантира, че само легитимни избиратели пускат бюлетини, наблюдаването на разпечатването на кутията

¹⁰⁹ Вж. т.2.6. от раздел III на настоящия доклад.

¹¹⁰ Barrat, J. *Observing E-enabled Elections*: ..., p. 11.

¹¹¹ Wolf, P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, ..., p. 8, 9, 30.

¹¹² Krimmer, R. *Constitutional Constraints for the Use of ...*, p. 9.

¹¹³ *Handbook for European Union Election Observation* ..., p. 114.

¹¹⁴ Barrat, J. *Observing E-enabled Elections*: ..., p. 20.

¹¹⁵ Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting* ..., p. 41, 44, 46.

след края на гласуването и броенето на гласовете пред всички. Прозрачността и простотата на процеса правят лесно и наблюдението на процеса, и откриването на грешки, посочват авторите. Те продължават, че тази основна прозрачност липсва при електронното гласуване, неговата сложност е отвъд разбирането на огромното мнозинство от избирателите. Технологиите имат компоненти на „черната кутия“, които приемат входни данни от избирателите и произвеждат резултати по начин, който не може да бъде наблюдаван и проверен от външни наблюдатели или лесно проверен от администраторите на избори. Това е потенциален проблем от гледна точка на прозрачността, доверието и почтеността, заключават Голдсмит и Рутрауф¹¹⁶.

Проблемът с прозрачността има още един важен аспект. Както бе посочено по-горе, според Барат повишаването на прозрачността може да противоречи на интересите на доставчиците, които може би биха предпочели минимално разкриване на вътрешната си методология, в която са вложили дългосрочни инвестиции и върху която имат интелектуална и индустриална защита¹¹⁷.

Като (евентуална) компенсация на занижените нива на прозрачност, в т. 4 на Насоките на Комитета на министрите относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в изборителните процеси в държавите членки на Съвета на Европа¹¹⁸ се твърди, че заинтересованите страни следва да могат да проверят дали преброяването и предаването на резултатите са извършени правилно, включително, но не само, чрез използване на статистически тестове на числените резултати от изборите, като например одити за ограничаване на риска и различни видове наблюдения, базирани на експертиза, специфична за всяка държава. Тази проверка е далеч от гаранциите на принципите на изборителното право.

8. Ефективен контрол върху изборния процес.

Пряка последица на намалената прозрачност е неефективният граждански контрол. В Наръчника на ЕС за наблюдение за избори категорично се заявява, че мисиите за наблюдение на избори не са в състояние да извършат пълна проверка на техническите аспекти на системата за електронно гласуване, като например софтуерни приложения,

¹¹⁶ Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting ...*, p. 46.

¹¹⁷ Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: ...*, p. 11.

¹¹⁸ Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a575d9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidati onDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidati onDate%20Descending%22]}) (accessed on July 30, 2025).

източник на код и системи за сигурност¹¹⁹. Според някои автори, наличието на хартиена следа (VVPAT) – разписка от машината за удостоверяване на вота, е компенсация на занижения контрол. Както посочва Барат¹²⁰, разпечатването на контролни разписки от машината могат да се превърнат в добро средство за повишаване на доверието, но само ако са съпътствани със солидна техническа и правна рамка – относно дизайна, използването и потенциалните несъответствия. За отпечатването на контролни разписки в публикацията си Ръсел и Замфир сочат, че това не е достатъчно: „затруднява четенето от избирателите (и от служителите на изборите в случай на преброяване); отпечатаният запис запазва гласовете в реда, в който са подадени, което теоретично позволява идентификацията на избирателите; и малко избиратели си правят труда да проверят дали гласът им е бил правилно записан, което дава по-голям шанс на изборните измами да останат незабелязани.“¹²¹. Белгийските политици твърдят, че и машинното гласуване с хартиена следа също не би гарантирало контрол, толкова демократичен, колкото гласуването на хартия¹²².

Липсата на възможност за ефективен граждански контрол е причина за отмяна на машинното гласуване (Германия, Валония, Белгия), както и е една от причините за налагане на мораториума върху разширяване приложното поле на машинното гласуване във Франция.

9. Обществено доверие.

Общественото доверие в изборния процес е абсолютна предпоставка за провеждане на демократични избори и демократична легитимност на избраните представителни органи. Според П. Улф и съавтори, електронното гласуване трябва да се разглежда като „инструмент за развитие на демокрацията, изграждане на доверие в управлението на изборите, добавяне на достоверност към резултатите от изборите и повишаване на общата ефективност на избирателния процес.“¹²³. Ето защо, системите за машинно гласуване трябва да се въвеждат изключително внимателно. Както казват и авторите от LSE, дори когато една система е стабилна, „появата на случайни или свързани инциденти може бързо да повлияе на възприятията на гражданите за

¹¹⁹ Handbook for European Union Election Observation..., p. 116.

¹²⁰ Barrat, J. Observing E-enabled Elections..., p. 21.

¹²¹ Russell M., I. Zamfir. Digital technology in elections:..., p. 8.

¹²² Dandoy, R. Electronic Voting in Practice..., p. 344-35, LSE (col.). Study on E-Voting practices..., p. 59.

¹²³ Wolf P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. Introducing Electronic Voting, p. 6.

нейната надеждност, безопасност, и цялостност“¹²⁴, а ситуацията е обобщена най-добре от П. Улф и съавтори: „Имайте предвид, че изграждането на доверие може да отнеме години, но то може да се загуби за един ден.“¹²⁵.

По този повод Европейската служба за външна дейност (EEAS) в Наръчник на ЕС за наблюдение на избори посочва, че „използването на електронно гласуване може да повлияе негативно на общественото доверие в процеса, тъй като много от гаранциите за прозрачност, които са придружени от хартиените бюлетини, липсват, а отчетността на служителите по изборите е по-трудна за гарантиране“¹²⁶. Гарнет и Тоби представят проучвания, свързващи използването на технологии при гласуване и по-ниското обществен доверие¹²⁷. Макар че държавите в ЕС са насърчавани да разрешат електронно гласуване с цел да се повиши участието и да се улесни гласуването на всички граждани¹²⁸, както Дандой, така и авторите от LSE установяват, че машинното гласуване оказва отрицателно въздействие върху избирателната активност¹²⁹.

10. Заключение.

Очевидно е, че част международните стандарти за машинно гласуване и практиката по прилагането им не съответстват в достатъчна степен на фундаменталните принципи на избирателното право. Освен това, някои международните стандарти са добри пожелания, които не намират и не могат да намерят приложение в реалността. Както правилно посочва Г. Венда¹³⁰, междуправителственото определяне на стандарти по въпросите на електронното гласуване все още не е достатъчно напреднало. А както препоръчват Гарнет и Тоби¹³¹, може би е необходимо пренаписване на международните стандарти. Във всички случаи напредък би могъл да бъде постигнат единствено при интердисциплинарен подход със задължителното участие на конституционалисти, които да отстояват основните принципи на избирателното право. И да не забравяме, че

¹²⁴ LSE (col.). *Study on E-Voting practices...*, p. 47.

¹²⁵ Wolf P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, p. 28.

¹²⁶ *Handbook for European Union Election Observation*, p. 114.

¹²⁷ Garnett H., S. Tobby. *Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity*, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 19, No. 2, 2020.

¹²⁸ Вж. т. 14 от Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на избирателното право на Европейския съюз (2015/2035(INL)), Европейски парламент, (2017/C 366/02).

¹²⁹ Dandoy R. An analysis of electronic voting in Belgium: Do voters behave differently when facing a machine? In: Caluwaerts D., Reuchamps M. (eds.) *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism*. Routledge, London and New York, 2021, p. 44-58.

¹³⁰ Wenda, G. *International Organizations and the New Voting Technologies in the Electoral Field, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice*, University of Zurich, 2016, p. 93–110.

¹³¹ Garnett H.A., S.J. Tobby. *Cyber Elections in the Digital Age*.

общественото доверие в изборния процес и в органите, които го администрат, е предпоставка за доверието в машинното гласуване.

Библиография:

1. Близнашки, Г. *Избирателна система на Република България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски, София, 2020, ISBN 97-954-07-5090-3.
2. Друмева, Е. *Конституционно право*. Издателство Сиела, София, 2025, ISBN 978-954-28-5017-5.
3. Друмева, Е. Машинно гласуване (по действащия Изборен кодекс). *Правна мисъл*, 2015, бр. 1, с. 3-9, ISSN 1310-7348.
4. Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/observing-e-enabled-elections.pdf> (accessed on July 30, 2025).
5. Blanc, J. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007, ISBN 1-931459-17-7. <https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Election%20Administration.pdf> (accessed on July 30, 2025).
6. Council of Europe, *Elections Digital Technologies Human Rights*. Council of Europe, 2020. file:///D:/Downloads/CompendiumElect_2020_2-1.pdf (accessed on July 30, 2025).
7. Dandoy R. An analysis of electronic voting in Belgium: Do voters behave differently when facing a machine? In: Caluwaerts D., Reuchamps M. (eds.) *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism*. Routledge, London and New York, 2021. <https://www.taylorfrancis.com/reader/download/a58c8478-6709-44c5-82f6-f42ca9d5dbc4/chapter/pdf?context=ubx> (accessed on July 30, 2025).
8. Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice: Comparative Insights from Four Countries Australia, Belgium, France and Paraguay*. Association of World Election Bodies, 2024, ISBN: 979-11-990748-0-4 (Online version). file:///D:/Downloads/Electronic_Voting_in_Practice_Comparativ.pdf (accessed on July 30, 2025).
9. Ellena, K., G. Petrov. *Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Training (HEAT) Process for Election Management Bodies*. International Foundation for Electoral Systems, 2018. https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2018_heat_cybersecurity_in_elections.pdf (accessed on July 30, 2025).
10. European Commission. *Compendium of e-voting and other ICT practices*. Non-Paper from the Commission services, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, ISBN 978-92-68-09554-6. <https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/compendium.pdf> (accessed on July 30, 2025).
11. Garnett, H., S. Bobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 2020, Vol. 19, No. 2. <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633> (accessed on July 30, 2025).

12. Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing electronic Voting and counting technologies*. International Foundation for Electoral Systems and National Democratic Institute for International Affairs, 2013, ISBN: 978-0-9910142-0-0. <file:///D:/Downloads/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.pdf> (accessed on July 30, 2025).
13. *Handbook for European Union Election Observation*. European External Action Service, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016, ISBN: 978-92-79-56854-1. https://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf (accessed on July 30, 2025).
14. *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*. OSCE/ODIHR, 2013. <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf> (accessed on July 30, 2025).
15. Krimmer, R. Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections, *Electoral Expert Review*, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763639 (accessed on July 30, 2025).
16. Loeber, L. *Electoral reform in the Netherlands; the case of e-voting*. 2014. <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/67d7f1048418ef5c9f126b2a/1742205188845/Panel+6+Netherlands.pdf> (accessed on July 30, 2025).
17. LSE (col.). *Study on E-Voting practices in the EU*, European Commission, JUST/2021/OP/0002, 2023. https://commission.europa.eu/document/download/23076478-987e-4dea-b9ef-df5e0dfd6cd2_en?filename=DG_JUST_EVoting_Report_pdf.pdf (accessed on July 30, 2025).
18. Russell, M., I. Zamfir. Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?, *Briefing* 10-09-2018. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2018\)625178](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625178) (accessed on July 30, 2025).
19. Wenda, G. *International Organizations and the New Voting Technologies in the Electoral Field, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice*, University of Zurich, 2016.
20. Wolf, P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, The Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011, ISBN 978-91-86565-42-8 (E-Book) <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-09/introducing-electronic-voting.pdf> (accessed on July 30, 2025).