



Европейска асоциация за защита на човешките
права – България (ADHR-BG)

Анализ на експериментално гласуване с електронни машини в изборите за членове на Европейския парламент от Република България 2014 г.

Новият изборен кодекс и новите предизвикателства

В последния възможен момент Народното събрание прие нов Изборен кодекс (ИК) след системните проблеми проявени при прилагане на предишния, приет също така в последния момент преди изборите през 2011 г. Изработването му беше отворено за участие на граждански организации и експерти, за всички, които искаха да изразят мнение или предложат текст. Всички парламентарно представени партии активно участваха във временната парламентарна комисия по изработването му, а множество непарламентарни партии се включиха чрез Обществените съвети към НС – един за изработването му (юли – октомври 2013) и друг към комисията, която го внесе.

Обществените очаквания довели до този кодекс бяха в няколко посоки. Търсеще се повече мажоритарност – след избори със затворени партийни листи, без надеждна вътрешно партийна декорация и при (основателни) съмнения по методиката при определяне на водачите на листите. Търсеще се и увеличаване на представителността. Устойчива практика е над 60% от гласоподавателите да не са представени – понеже не намират, за кого да гласуват, понеже не вярват в демократичността на политическата система или понеже гласуват за формации, които не прескачат бариерата. Обществените нагласи бяха и в посока облекчаване на условията за влизане в политиката на нови формации. Макар и номинално представени, поради възможността за проследяване на вота в малките населени места и секции, както и на територии с компактно население с уязвими групи – поради възраст, социално положение или етнически произход, контролиран вот в големи размери белязва изборите от началото на многопартийните избори от най-новата история. Законово регламентиран отказ за достъп на субекти извън политическите партии до наблюдение на цялостния процес по подготовка и провеждане на изборите генерира активно търсене на законодателни решения и механизми за надежден и прозрачен обществен контрол.

В отговор на тези обществени очаквания новият изборен кодекс предвиди машинно гласуване – през 2014 г. само експериментално – като отговор поне отчасти на някои от очакванията: възможност чрез преференции за пренареждане на листите на партиите,

гарантирана непроследяемост на вота, коректно отчитане на волята на избирателите и гаранция за неподправеност на първичните резултати от секциите.

Въвеждане на експериментално гласуване с електронни машини

Чл. 212 от Изборния Кодекс (2014) въвежда за първи път възможността при гласуването избирателите да не използват хартиена бюлетина, а „специализирани устройства за гласуване“ (машини за електронно гласуване), разположени в избирателните секции. § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на ИК пояснява, че официално електронното гласуване в страната за първи път ще се приложи „при произвеждане на общите избори за общински съветници и кметове през 2015 г.“, както и на последващите избори. До тогава този тип гласуване ще се провежда експериментално.

Със свое решение Централната избирателна комисия (ЦИК) определи експериментално машинно гласуване при произвеждане на изборите за членове на Европейския парламент от Република България да бъде проведено в 100 секции в страната.¹

Добра практика е всяко нововъведение при начина нагласоподаване е то да бъде въведено първоначално експериментално, за да се проследи неговата приложимост за изпълнение на конкретните очаквания и цели. До момента гласуване с електронни машини се е провеждало в 31 държави в света. Очертава се ясна тенденция за увеличаване на прилагането му в държавите от Южна, Централна и Северна Америка, докато в Европа няма категорична тенденция – в някои страни го въвеждат, в други го отказват. След дългогодишно прилагане, някои държави се връщат към гласуването с хартиени бюлетини (Германия, 2009 г.; Нидерландия, 2008 г.), докато при други провеждащи експериментално машинно гласуване, то се оказва неуспешно (Ирландия, 2012 г.). При последните местни избори е въведено в Белгия, без Валония, заради възможността за посочване на толкова преференции, колкото са мандатите в дадения многомандатен избирателен район. Там беше използвано и при изборите за Европейски парламент. При тях, както и в България се предвижда отпечатване на отрязък с избора за пускане в урна за контрол на вота. Като основна причина при отхвърлянето в посочените европейски страни е балансът между поддържането на високи нива на сигурност на информацията в машините и осигуряването на необходимата степен на прозрачност на процеса и достъпност до него на всеки един избирател. Прилаганото там гласуване не е било потвърждавано с контролен отрязък за частично или пълно, при необходимост, преброяване.

Основна цел на законодателя с въвеждането на този нов начин на гласуване е да се избегнат възможностите за манипулиране на вота, изразен с хартиени бюлетини. Този тип гласуване ще прекрати определени негативни изборни практики, но сам по себе си не е в състояние да елиминира всички проблеми с традиционния за страната „контролиран вот“. От друга страна използването на машини улеснява значително отчитането на крайните резултати и би било от изключителна полза при въвеждането на гласуване за напълно отворена партийна листа, където избирателят да може да гласува с голям брой преференции.

¹ РЕШЕНИЕ № 18-ЕП София, 26.03.2014

Докато новият начин на гласуване е въведен чрез закон като официален от 2015 г., без да е ясно кога и как ще се оценят положителните или негативните страни на процеса, ADHR-BG отдели голямо внимание на настоящия експеримент с опит за всестранен и прецизен анализ. Отчитаме и фактът, че единствено проведен в условия, максимално близки до реалните, експериментът би дал отговор дали машинното гласуване да се наложи официално от 2015 г. или то е неприложимо за нашата страна и би трябвало да бъде окончателно отхвърлено. В този случай, доброволността при участието в експеримента не предполага категоричност при отчитане на нагласите на участвалите в него.

Подготовка и организация на експерименталното гласуване

Провеждането на конкурса за избор на доставчик и тип електронна машина за гласуване бе поето от Министерски съвет (МС) с таван на бюджета 180 хил. лв. и единствен критерий – най-ниска цена – при отговаряне на предварително изгответи технически изисквания, които не бяха публични. Конкурсът бе финансиран едва 10 дни преди изборите с таван от 180 хил. лв., а спечелилата компания е международната „SmartMatic“ и присъединилата се съвсем насоку към нея в консорциум българска „Ciela“, с одобрена крайна цена от 176 хил. лв. за предоставяне под наем и поддръжка на машини за 100 избирателни секции и провеждане на обучения на членове на ЦИК. „SmartMatic“ е световен лидер при осигуряването на електронни решения и системи за управление, включително и електронно гласуване. Машинното гласуване с тежън хард и софтуер е получавало висока оценка за надеждност от 2004 г., когато за първи път прилагат системата си в Венецуела. При откриване на оферти „SmartMatic“ бе посочила най-ниска цена, предхождана от „Ciela“, която няма опит в производството на системи за електронно гласуване. Практиката при електронното машинно гласуване е то да се прилага за множествени преференции и/или в големи по население държави, за да се улесни бързото и точно отчитане на крайните резултати, които са фактори за стапената на обществено доверие и легитимност на процеса. От друга страна, този начин на гласуване дава възможност да се намали значително състава на изборните администрации и да се спестят разходите от тяхната издръжка. Във връзка с възможността самият процес на гласоподаване да бъде направен изключително прост и достъпен, практика е този начин за гласуване да се прилага и сред групи с ниска степен на образование и техническа подготовка. Все пак по бесспорен начин електронните машини правят много по-лесно и бързо отчитането на крайните резултати при гласуване с отворена партийна листа, където множествените преференции затрудняват физическото броене на гласовете по партии и кандидати. Именно това би следвало да бъде и основният мотив за въвеждането на гласуване с електронни машини у нас.

Със свое решение от 30.03.2014г. ЦИК задава минимален времеви период от 20 дни преди датата на изборите, в който трябва да получи и изпита машините, участващи в експерименталното електронно гласуване. Проведеният от Министерски Съвет конкурс за доставчик и тип машина обаче бе финансиран едва 11 дни преди датата на изборите, което предопредели появата на редица организационни проблеми, допълнени и с технически неточности. На официалното представяне на електронната машина в ЦИК на 16 май (9 дни преди изборите), окончательната визуализация на електронната бюлетина, както и стъпките за

гласуването все още не бяха уточнени и преди това ЦИК не бе предоставила на фирмата-доставчик образец на оригиналната бюлетина, по който да бъде изготвена и електронна такава. Договорът за доставка не съдържаше подробни разпоредби, свързани с ключови технически изисквания за машините, организацията на проекта и детайли за провеждането на обучения на съставите на изборната администрация, заета с експеримента.

Разпоредбите на Изборния Кодекс по начина на гласуване, чл. 268, ал. 2, изглеждат написани като да са за конкретен производител и продуктите му. Т.е. членът съдържа редица технически детайли, които биха могли да предопределят доставчика на услугата и да опорочат избора – както на съъръженията, така и на избраните с тази технология.

Според тези разпоредби „избирателят гласува с магнитна карта. „SmartMatic“ за теста в България не бе предвидил използването на подобна карта при гласуването и макар подобни технически спецификации да трябва да подлежат на промяна и да не бъдат определени в изборния закон, то несъответствието е редно да бъде отчетено. При липсата на магнитна карта доставеният тип машина бе активирана в режим на гласуване от един бутон за активация от председателя на съответната Секционна избирателна комисия (СИК), след което гласоподавателят можеше да подаде своя глас. Наличието единствено на една станция за активация, обаче, създава ситуация, която трябва да се отчете за да не се допусне нерегламентирано гласуване.

Едва 6 дни преди деня на изборите ЦИК установи, че консолидирането на данните от гласуването става чрез прехвърлянето им на сървър, извън територията на страната, в края на изборния ден, по безжична интернет връзка. Веднъж консолидирани, тези данни, т.е. резултатите, са достъпни за Централната избирателна комисия. Основавайки се на Изборния Кодекс, членовете на ЦИК определиха тази възможност като „недопустима“ и поставяща под реална възможност за манипулация резултатите, ако бъдат прехвърляни по интернет връзка и съхранявани на интернет сървър. Валидни или не, тези опасения се основават на закона и би трябвало да са договорени с доставчика. На практика, прехвърлянето на резултатите на сървър извън страната и извън сферата на политически интереси би бил още една гаранция за коректността им и представлява начин за тяхна повторна допълнителна проверка.

Изборният Кодекс предвижда и че „гласът на избирателя, след потвърждаване на избора, се записва и съхранява в електронна избирателна кутия“ (чл. 268), и след приключване на гласуването резултатите се изпращат за обобщаване в електронен вид на Районните или Общинските избирателни комисии (РИК, ОИК) и в последствие, на Централната избирателна комисия (чл. 213) при спазване на структурата на три нива на изборната ни администрация. Представителите на „SmartMatic“ увериха, че могат софтуерно да изключат опцията за поддържането на интернет връзка и че е предвидена външна памет (на флешдиск), на която данните директно да се записват, и тя да може да бъде предоставена на Регионалната избирателна комисия. След среща с фирмата, която извършва компютърната обработка на протоколите от СИК, „Информационно Обслужване“ АД, обаче, само 4 дни преди изборите възникнаха сериозни неточности относно прехвърлянето и обобщаването на данните от машинното гласуване в РИК. Липсата на предварителни консултации между фирмата-доставчик, „Информационно Обслужване“, и Централната избирателна комисия доведе до уточняване в последния момент на формата на данните, разкриптирането им и достъпа до тях. Предвиденият до момента електронен протокол не предлагаше възможности за верификация и съдържаше редица технически пропуски. Нещо повече, за да бъде технологично възможно провеждането на

експеримента в кратките срокове, трите страни се съгласиха на редица компромиси в последния момент, което подкопа ефективността на експеримента.

Външната памет на машините от всички 100 секции, в които се проведе експеримента, притежаваха един и същи код за достъп до информацията, което постави сериозни съмнения за сигурността на данните и осигуряване в максимална степен ограничаването на достъпа до тях. Също така не стана ясно каква алтернатива е била предвидена за запазване/възстановяване на данните при загубване или повреда на външната памет (флешдиск), която е възможна да настъпи в рамките на изборния ден, при неговото закриване или при пренасянето ѝ заедно с всички изборни книжа от членове на СИК в РИК. Всичко това са аспекти на договора, който трябва ясно да регламентира всички аспекти на запис, съхранение, обработка и пренос на данни за следващите договори с доставчика на технологии и услуги.

В изключително кратък период преди изборите бяха уточнявани редица технически детайли, които да позволят фактическото разполагане на електронните машини за гласуване и провеждането на експеримента. В тези условия редица фундаментални за електронното гласуване въпроси, свързани със сигурността на ~~читането~~, съхранението и обработката на данните, бяха пренебрегнати от страна на Централната избирателна комисия. Те не бяха адресирани до „SmartMatic“, които да могат да представят в детали своята електронна машина за гласуване и да вдъхнат необходимото доверие в използваната технология и прозрачност на процеса.

Основните въпроси тук могат да бъдат изяснени от чл. 213 на Изборния кодекс, който определя конкретни изисквания към ~~електронната~~ система, и че тя трябва да се проектира, осъществи и поддържа по начин, който:

Ал. 5. „не допуска манипулиране на гласовете, както и всяко друго нерегламентирано влияние върху изборния процес“;

Ал. 7. „съответства на най-висок стандарт за качество и устойчивост на използваните аппаратни и програмни средства“;

Ал. 9. „гарантира, че всеки избирател подава само един глас за всеки вид избор и че всеки глас се съхранява и преброява само един път“.

Както бе уточнено по-горе, поради ~~финализирането~~ на обществената поръчка за наем на електронните машини за гласуване едва 11 дни преди изборния ден, както и редица неточности в договора и липса на предварителни консултации с изборната администрация, целият период на подготовка на експеримента премина в уточняване на технически детайли, като на основополагащите въпроси, свързани с осигуряване необходимите гаранции за сигурност на новия начин на гласуване, вдъхващи доверие в изборния процес, не бе обърнато достатъчно внимание.

Контролна разписка за проведено гласуване

Използваният тип машина осигурява разпечатването на контролна разписка след завършването на всяко индивидуално гласоподаване. Тя съдържа изписан избора на гласоподавателя и отбеляната преференция, ако такава е направена, както и QR код, в който тази информация е запаметена криптирана. След завършването на гласуването всеки участник в експеримента, лично вземайки разписката от машината, я пускаше в определена за тази цел непрозрачна кутия от велпапе. В края на изборния ден кутията бе предавана в РИК с останалите изборни книжа, но съдържанието ѝ не бе проверявано, като липсващо и последващо пребояване на разписките или на сравняване на изборните резултати от тях с обявените в електронен вид, което се очакваше да бъде основно за изграждане на доверие в технологията.

Контролната разписка има значението и важността на стандартна бюлетина и е необходимо да бъде третирана по съответния начин от момента на разпечатването ѝ, до момента на архивирането ѝ в помещението, определи за тази цел. Тя съдържа избора на конкретния избирател и е единственото физическо доказателство, че той и бил отчетен и съхранен в електронната машина. Разписката служи за повторно физическо пребояване на гласовете в дадена секция, което може да се наложи при повреда на машината, при съмнения или установяване на отклонения при съхранението и пребояването на гласовете от машината, др. грешки или проблем ,налагаш допълнително пребояване на гласовете. Такова пребояване в практиката се прави на извадка от определен брой секции или на процент от гласовете в определена секция. Именно тази двойна възможност за контрол е предимството на избраните при този търг машини за електронно гласуване, която значително може да допринесе за доверието в процеса.

За проведенния експеримент, обаче, не бе предвидено повторно пребояване на гласовете на базата на контролните разписки. Установяването на изборните резултати от контролните разписки дори в малък брой секции и съпоставянето им с обявените консолидирани резултати, извлечени от външната памет на машините в тези секции, е важна практика, която изгражда необходимото обществено доверие в електронното гласуване и в обявените чрез него изборни резултати. Сега то не бе приложено, което не даде необходимата информация и за това как да бъде организиран и проведен процесът на повторно пребояване при обективна необходимост или при решение за контролна проверка.

Въпреки, че фирмата-доставчик предлага специална хартия защитена с холограма за принтиране на контролните разписки, хартията при проведенния експеримент бе обикновена бяла, с характерна за повечето касови апарати червена линия по дължина. При условие че, за да се гарантира тайната на вата всеки гласоподавател съвърши разписката си на две преди да я пусне в отведената за това кутия, белият гръб с червена линия на разписката не е достатъчно еднозначно доказателство, че тя е отпечатана от машина за електронно гласуване и дори, че е отпечатана на момента от устройството в конкретната секция. С оглед на реалната възможност от манипулации и разписката да се използва като доказателство за гласуването пред брокери на гласове и оказване на натиск над избирателите, необходимо е целият процес от принтирането до пускането ѝ в кутията да бъде максимално защитен и подсигурен. Възможни варианти са отличителните знаци на хартията да бъдат такива, че еднозначно да позволяват да се установи истинността на разписката без да се застрашава тайната на вата.

За гарантиране необходимото ниво на прозрачност на процеса е необходимо да се следва международната практика и гласуването с електронни машини да става зад малка

преграда, ограничаваща единствено директен външен визуален контакт със самата машина, а не разполагането й в т. нар. „тъмна стаичка”.

Мащаб на експерименталното гласуване с електронни машини

Със свое решение от 23.03.2014г. Централната избирателна комисия определи обхвата на експеримента. Той се проведе в сто на брой избирателни секции на територията на два избирателни района. В 23-ти МИР София „Триадица” със секции в център, кв. „Студентски град” и „Младост” и в 13-ти РИК Пазарджик, със секции в Пазарджик, Велинград и Ракитово. В тези секции 8104 души с избирателни права изявиха желание наред с официалното гласуване с хартиени бюлетини да участват и в експерименталното гласуването с машини, като бяха информирани, че изборът им няма да бъде взет предвид при определяне на крайните изборни резултати.

Третирането на проекта като експеримент, а не като пилотен проект за въвеждане на електронно гласуване, доведе до изкривяване на неговите резултати. Създаде се предпоставка в него да вземат участие предимно хора, положително настроени към новата технология и с определени нива на техническа подготвоква, което доведе и до активност 50% в секциите в гр. София и около 30% в район Пазарджик. В същото време не бе създадена възможност да се установят нагласите за използване на технологията от останалата част от гласоподавателите. Въвеждането на пилотно машинно гласуване на следващи избори, дори в малък на брой секции, където то да замести изцяло хартиените бюлетини и да бъде официален начин за гласуване ще даде ясна картина за възприемането му от страна на всички групи от обществото със възможност да се извадят заключения на национално ниво.

Кратките срокове доведоха до логична липса на методология от страна на ЦИК за проследяване на обществените нагласи и възприятия от проведения нов начин за гласуване. Не бяха предвидени възможности за обратна връзка и събиране на официална информация за гласуването с електронни машини, нито от избирателите, нито от съставите на съответните Секционни и Регионални избирателни комисии. Не бяха проведени също и проучвания на нагласите и мнението на обществото, нито преди, нито след изборния ден върху предвидданата нова възможност за подаване и отчитане на гласовете.

Обучение на Секционните избирателни комисии

От фирмата-доставчик имаха подробно изработена програма за обучение на най-малко по двама представители на всяка избирателна комисия в рамките, на която се проведе експерименталното гласуване. Отново поради краткото време за изпълнение на проекта, този план бе променен и обучението за работата с електронните машини за гласуване бе съчетано с обучението на членовете на СИК от страна на Регионалните избирателни комисии върху методологията за работа в изборния ден. След края на всяко обучение, провеждано от РИК, членовете на СИК, в които щеше да се приложи експериментът, биваха помолени да останат за до тридесет минутен инструктаж върху процедурите при машинното гласуване и работата с електронните машини.

Предвид незадължителното присъствие на съставите на СИК на обучениета върху методологията в изборния ден, обучението за работата с машините за гласуване също не бе задължително. Въпреки водените на място присъствени списъци, нямаше гаранции, че представители на всяка една СИК, участваща в експеримента, са преминали необходимото обучение. Също така липсваше последващ контрол на списъците и фактическо установяване на секции, в които е възможно членовете да не са преминали необходимото обучение. Обученията на членовете на секционните избирателни комисии противаха успоредно с промяната на софтуера на машините, което постави под съмнение тяхната обективност и актуалност.

Тестване и приемане на електронните машини за гласуване

Поради изключително кратките срокове между официалното представяне на електронните машини за гласуване в ЦИК и изборния ден, и впоследствие появилите се очевидни нужди от корекции на софтуера, фирмата доставчик извършваше преконфигурацията на машините до последния възможен за това ден (23 май – денят преди машините да бъдат окончателно предоставени на местните администрации). Поради тази причина електронната машина с последния вариант на софтуерна конфигурация не бе представена на ЦИК, нито бе тествана, поставяйки предицата въпроси относно нейните софтуерни характеристики и покриване на зададените критерии. Реален, предварителен тест на машините не бе проведен от изборната администрация и процесът остана на доверието и професионализма на „SmartMatic“. Добра практика е електронна машина, да бъде предоставена и на независима работна група, която да я тества в реални условия, да установи нейното заявено ниво на сигурност и да установи наличието/отсъствието на зададени възможности за повлияване върху отчитането на резултатите от гласуването.

Информационно-осведомителна кампания

Информационно-осведомителна кампания върху експерименталното гласуване с електронни машини не бе проведена. Възможността избирателите от конкретни секции да могат да участват в изборите, освен гласувани официално с хартиена бюлетина, но също така и експериментално, с помощта на електронна машина, не бе популяризирана.

Броени дни преди изборите Централната избирателна комисия одобри стъпките, по които се провежда гласуването с електронните машини, и които да служат като указания на избирателите, желаещи да участват в експеримента. Тези указания бяха разлепени в секциите, снабдени с електронни машини, предоставяйки възможност на избирателите да се запознаят на място с възможността и начина да се гласува и експериментално. Пред конкретните избирателни секции бяха разлепени и указващи материали, показващи, че в тях може да се гласува експериментално с електронна машина.

За първи и единствен път медии имаха достъп до електронна машина за гласуване едва два дни преди деня на изборите и ограничени репортажи за експеримента бяха излъчени по няколко национални телевизии. С това обаче се изчерпа присъствието на темата в

средствата за масова осведоменост. На интернет страницата на ЦИК също липсващ специално обособена секция, предоставяща информация за избирателите.

Липсата на информираност сред обществото за предвиждащия се нов начин на гласуване и отчитане на резултатите не успя да изгради съответната представа сред избирателите. Все още силно непознатата материя и проведените без необходимото планиране експеримент не можа да установи обективно възприятието на обществото към новата технология, която по закон би следвало да бъде официален начин за гласуване през следващата 2015 г. Доверието в процеса на гласоподаване, съхранение и отчитане на гласовете е основополагащ за легитимността на избираниите институции и е основен критерий за степента на демократичност.

Необходимо е бъдещото прилагане на електронно машинно гласуване да бъде предхождано от активна информационно-образователна кампания, покриваща всички аспекти на прилагането и използването на новата технология, и принося ѝ към избирателния процес. Отговорност към нея трябва да имат всички институции с функции при подготовката и организирането на изборите.

Образователната кампания трябва да бъде насочена към всички избиратели, които попадат в районите с електронно машинно гласуване, а изборната администрация да залага както на директни срещи с избирателите и ~~и~~ навременното представяне на електронните машини, така и на присъствието на темата в средствата за масова комуникация.

Допълнителни съображения

Интервюираните от нашите наблюдатели участници в експерименталното гласуване бяха еднозначно позитивно настроени към въвеждането на тази форма на гласуване поради едно или няколко от следните обстоятелства: възможност за множествени преференции, не проследяемост при опит за контролиран вот, гаранции при отчитането на резултатите, невъзможност за подправяне на протоколите от ЦИК.

Поради изключителни ниското доверие в изборния процес освен отстраняване на споменатите (породени от кратките срокове) недостатъци, настояваме за прилагане на още няколко мерки: избор на доставчик според водещ критерии надеждността, а не според най-ниска цена, нов надежден регистър на избирателите, който да разчита биометричните данни на избирателите за активиране на машините при гласуване, използването на гласуването при следващия изборен цикъл за изработване на такъв изборен регистър, запознаване в детайли с възможностите на технологиите, най-подходящи за прилагане в българските условия.

Този доклад е предоставен на ЦИК на 30 юни 2014 г. и е резултат от наблюдението на изборите през май 2014 г., както и обобщен опит от другите избори в България след 2011 г. от екипи на Европейската асоциация за защита на човешките права – България. Анализаторите имат за цел опитът им от различните международни организации – ОСCE, ООН и ЕС да подпомогне планирането и провеждането на избори с по-широко участие на гражданите в процеса, и при все по-добри условия за честен и демократичен избор. За постигането на тези цели те участват активно в дейността на международни работни групи за стандартите при изборите и в обществени съвети – към НС и към ЦИК, както и в работната ѝ група по организацията и провеждането на експерименталното гласуване с електронни машини в периода 29 април – 30 май 2014 г.