

МНЕНИЕ

от проф. д-р Михаил Константинов
Университет по архитектура, строителство и геодезия
относно: определение № 3 на Конституционния съд на Република България
от 20 май 2021 г. , обн. ДВ, бр. 44 от 25.05.2021 г.

Конституционното дело е образувано на 07.05.2021 г. по искане на 66 народни представители от 45-то Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на текстове от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс, обн. ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.

УВАЖЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ!

Във връзка с определение № 3/21 на Конституционния съд на Република България представям моето писмено мнение по някои от повдигнатите въпроси.

1. Електронно гласуване

По света под *електронно гласуване* (e-voting) се разбира гласуване с използване на електронни устройства на даден етап от подаване на гласа. Електронното гласуване се дели на *интернет гласуване* (i-voting) и *машинно гласуване* (m-voting). У нас под електронно гласуване се разбира само гласуването по интернет и то се нарича *дистанционно електронно гласуване*. Пак у нас под машинно гласуване се разбира гласуване с машини със сензорен екран и с директен запис на резултата в паметта.

По-важна при гласуването е една друга класификация:

- 1) гласуване в контролирана среда – в изборни секции под контрола на изборната администрация;
- 2) гласуване в неконтролирана среда – в отсъствие на представители на изборната администрация; такова е гласуването по пощата, или чрез интернет терминали.

При гласуването от тип 2) няма тайна на вота и не се гарантира свободното волеизявление на избирателя. В Европа това се нарича *семеино гласуване* (family voting) и се практикува в големи емигрантски семейства. В тези семейства гласуването е под контрол. Там бащата на фамилията казва кой с кого ще сключи брак, камо ли кой за какво ще гласува. При семейното гласуване членовете на семейството не гласуват лично, а това се прави от някой от големите синове. Въпросът не се дискутира, а непокорните понякога ги убиват. Това се случва в Европа и в този момент.

Същевременно гласуването по пощата е разпространено в някои европейски страни от повече от един век, например в скандинавските страни, Швейцария, Германия, Австрия и другаде. Някъде по пощата гласуват повече от половината от избирателите. Така гласуват и в някои американски щати. Практикува се и гласуване чрез обикновена електронна поща в слабо защитена среда. В някои от тези страни при гласуване в изборни секции не се изисква документ за самоличност, например във Великобритания. Там също

така няма тайна на вота (!), защото се знае коя бюлетина от кой избирател е пусната. Това обаче може да го разбере само съдът при определени обстоятелства.

Гласуване по интернет в Европа и по света практически няма. В Европа така гласуват само в Естония, където избирателите са общо 1 милион, и доскоро в някои кантони в Швейцария. Интернет гласуване в Европа се появява от време на време за отделни групи избиратели, но после се премахва.

По-нататък под *машинно гласуване* ще разбирам това, което се визира в нашия Изборен кодекс, а именно използване на машини с директен запис на резултата в паметта на машината (direct recording electronic machines). Същевременно в други държави се използват машини, но само за автоматично четене на хартиени бюлетини.

2. Тайна на вота и гласуване под натиск

Тайното гласуване е записано в чл. 10 от Конституцията на Република България (*Изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване*) с цел да се осигури свободното волеизявление на избирателя. При дистанционното гласуване не може да се осигури тайна в момента на гласуването и съответно упражняване на свободната воля на избирателя. Това става, защото избирателят (може да) гласува, или някой друг гласува вместо него, под контрола на дилъра на гласове, работодателя, главата на семейството, или местния тартор. От този контрол избирателят не може, а често и не иска да избяга.

Привържениците на дистанционното гласуване у нас преднамерено разглеждат тайното гласуване само като анонимност при отчитане на гласа чрез прекъсване на връзката между съдържанието на бюлетината и самоличността на избирателя. Истинският проблем обаче е *при какви условия е попълнена бюлетината?* При дистанционното гласуване няма гаранции, че избирателят е свободен в това действие.

Погрешна е също тезата, че избирателят, действащ *по принуда* (coerced voting), винаги иска да гласува за нещо, но някой му пречи и го кара да гласува за нещо друго. У нас този тип избирател продава гласа си поне по две причини. Първо, защото му е все едно за какво са изборите. И второ, защото знае, че ако гласува „правилно“ ще му платят, а в противен случай ще го накажат.

3. Гласуване в неконтролирана среда

При гласуване по пощата на избирателя му се взема бюлетината, някой я попълва вместо него и после я изпраща на съответния адрес. Вотът е таен, но само за избирателя, който уж го е упражнил.

При гласуване по интернет на избирателя му налагат да гласува под контрол в последния час преди приключване на интернет гласуването, така че и да иска, не може да промени гласа си чрез последващо гласуване по интернет, но извън контрол. Избирателят често не гласува лично (а и не винаги знае как става това), като някой друг гласува вместо него. Избирателят също така трудно може да промени гласа си чрез гласуване в изборната секция след приключване на интернет гласуването. Той и не иска да го променя, защото гласуването в секцията е публично и ако си го причини, ще гобият, или няма да му платят. На Запад в големите фамилии може да го убият.

У нас дилърът на гласове не се занимава поотделно с всеки избирател. Вместо това, той работи с тартора, контролиращ вота. При това се плаща след изборите въз основа на броя на гласовете, подадени в секцията. Така избирателят мотивирано гласува за каквото му е наредено, за да вземе парите и за да не го накажат. Този принуден вот може да се редуцира чрез преброителни центрове, за да стане невъзможно да се проследи как е гласувала всяка секция поотделно.

Има още един феномен. Бедните българи са почтени и поради това търговията с гласовете им е лесна. Помня разговор с една жена от село, която сподели, че ще гласува за кмета, защото негов човек ѝ дал пари. Казах, че може да гласува за друг, ако иска, защото не се знае кой как е гласувал. „То хубаво“ отговори тя „но как да гласувам за друг, като съм взела парите?“

4. Машинно гласуване у нас и в Европа

През 2002 г. в Съвета на Европа се създаде ad hoc група по въпросите на електронното гласуване с участието на повече от 30 държави. Тя разработи „Законови, операционни и технически стандарти (Legal, Operational and Technical Standards for E-voting: Recommendation Rec(2004)11 Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004). На тази основа през 2004 г. написах проект на Закон за електронното гласуване. Той беше предложен в два парламента от народни представители на десницата, но не беше приет. В първия вариант за Изборен кодекс, приет през 2011 г., беше заложена една лоша извадка от текстове, регламентирани електронното гласуване, която беше отхвърлена от Конституционния съд. Впоследствие друга извадка от проектозакона за електронното гласуване беше заложена в сега действащия Изборен кодекс. Във всички варианти на Изборния кодекс преди 2021 г. беше предвидена и опция за гласуване с хартиени бюлетини, за да няма неравнопоставеност между избирателите по формален признак като големината на секцията.

След няколко експеримента с машинно гласуване в ограничен формат, на евроизборите на 26.05.2019 се използваха 3000 машини, а на парламентарните избори на 4.4.2021 - 9400 машини. И на двата избора с машина гласуваха 27% от избирателите в секциите с машина. Това съвпадение на процентите може да е случайно, но то показва, че при наличие на избор как да се гласува -- с хартиени бюлетини или с машина, почти 3/4 от българските избиратели предпочитат хартиените бюлетини.

В Европа машинно гласуване днес, в средата на 2021 година, практически няма. Така гласуват само в Брюксел и околностите му (по една различна от описаната по-горе технология), което е 1% от избирателите в Европа. В Германия през 2009 г. Конституционният съд забрани машинното гласуване с мотив, че избирателят не разбира какво се случва с гласа му. С този мотив забраната ще остане дълго. Избирателят няма как да разбере какво се случва с гласа му, ако не е специалист в тази област, а и да разбере, няма как да е сигурен, че гласът му е отчетен правилно.

В Нидерландия от 100% машинно гласуване преди години, днес има нула процента. Причините са две: с експерименти се доказа, че няма тайна на вота и, което е по-страшно, че този вот може да се манипулира. Как става това? Първо, сигналът от сензорните екрани на машините лесно се лови и дешифрира. И второ, с помощта на портативен излъчвател, в машината за гласуване се променят гласовете. Всичките.

В Ирландия купиха нови машини за гласуване за 55 милиона лири и на следващата година ги дадоха за скрап, защото след дискусии обществото ги отхвърли. *Днес в нито една европейска държава няма масово гласуване с машини.* Някъде спорадично се появяват машини за гласуване, но скоро биват изхвърлени.

5. Машинно гласуване по света

Скандалите с машинното гласуване в САЩ на президентските избори на 3 ноември 2020 г. бяха безпрецедентни. Там половината избиратели, основно републиканци, са убедени, че са излъгани както с машинното гласуване, така и с гласуването по пощата. И няма значение, дали е било така, или не е било така, или до каква степен е било, ако е било. Доверието в изборния процес в САЩ беше сринато и това нанесе удар върху американската демокрация. Предполагаемите хакерски атаки също допринесоха за това, но тези атаки нямаше да са възможни, ако нямаше машини за гласуване, или ако те не бяха в мрежа.

Неточно е твърдението, че американските съдилища са приели, че изборите с машини са законни. Щатските съдилища отказаха да разглеждат по същество стотиците заведени дела от адвокатите на Доналд Тръмп и оставиха резултатите от машинното гласуване в сила. Защото касиране на изборите, особено в ключови щати, можеше да взриви страната и да я докара до граждански сблъсък. В САЩ помнят какво се случи на президентските избори през 2000 г., и по-специално скандалите във Флорида, където губернатор беше братът на един от кандидатите. Там накрая Върховният съд отмени повторното (то всъщност беше многократно) преброяване на гласовете и фактически обяви Джордж Буш младши за президент на САЩ.

Продължаващата сага с машините за гласуване у нас (пиша това на 20.06.2021) показва какви чисто логистични проблеми могат почти да провалят изборите, или поне да сринат доверието в тях. А и не се знае, какви още проблеми ще възникнат до 11.07.21.

6. Още аргументи в спора за машинното гласуване

Необосновано се твърди, че тарторите контролират избирателите, като ги карат да заснемат попълнената бюлетина, а машините пречат на това. Ако избирателят иска, той може да заснеме „правилно“ попълнената бюлетина и после да задраска още някое квадратче, за да инвалидизира гласа си. На практика избирателят не прави това, а за да си вземе парите, попълва правилно бюлетината. Контролът върху избирателя, ако го има, се постига с бутафорни психологически въздействия като прибиране на личната му карта в деня преди изборите. Това нищо не значи, но според някои избиратели не е така.

По парадоксален начин *машинното гласуване не само не премахва контрола върху избирателя, но го усилва.* В момента една от главните опорки на дилърите е, че *машината знае кой как е гласувал и това може да се провери.* И няма значение, дали това е вярно, или не е. Важно е дали избирателят вярва в това.

Предстои генерална репетиция за предстоящото масово машинно гласуване на 11 юли. Тя ще бъде на частичните кметски избори в община Благоевград на 27 юни, където на последните местни избори имаше 140 секции. Ще трябва да се анализира това гласуване и, ако има време, да се реагира на възникналите проблеми.

Реален аргумент в полза на машинното гласуване е, че така се елиминират недействителните гласове, защото избирателят няма как да маркира две или повече опции. Същевременно при машинното гласуване може да възникне ситуация, когато избирателят е затруднен и поради това гласува за друга партия или кандидат и така фактически инвалидизира гласа си. Подобен феномен възникна на местните избори през 1999 г., когато недействителните гласове за общински съветници бяха 33%. Не е грешка, тридесет и три процента бяха тогава недействителните гласове!

Има обяснение за този невероятен процент. Тогава, в борба с купения (или може би с неграмотния?) вот, в бюлетините не бяха отбелязани номерата на партиите и кандидатите. И имаше масов вот за партиите и кандидатите, изписани на първо място в бюлетината според жребия. Например, във Велико Търново втора по гласове в общинския съвет беше една нова партия, която остана доста учудена от отличното си представяне. Оказа се, че името на партията е на първо място в бюлетината.

Недействителните гласове у нас са много, но само на местни избори и само при гласуването за общински съветници. Там те достигат до недопустимите 14-15%. Този феномен се появи за пръв път през този век на местните избори през 2015 г. и се повтори през 2019 г. Тогава (през 2015 г.) се въведоха преференции при гласуването за общински съветници. Това заслужава сериозен анализ. При всички други избори, включително кметските, недействителните гласове са 3-4%. Този процент също е висок, но се среща и в други държави в Европа.

В предвидената в Изборния кодекс схема за гласуване на 11 юли 2021 г. няма равенство в режимите на гласуване поради различния начин за подаването им:

- само с машини при секции с над 300 избиратели;
- само с хартиени бюлетини в секции с до 300 избиратели;
- с хартиени бюлетини при възникване на форсмажорни обстоятелства;
- според предварителните списъци в секциите в чужбина; за тях обаче се знае, че ще са непълни.

Това неравенство противоречи на чл. 10 от Конституцията на Република България.

Още едно неравенство на гласовете има при гласуването в чужбина на парламентарни избори, защото избирателите там не могат да гласуват за конкретни листи и не могат да използват преференции. Въвеждането на изборен район за гласовете от чужбина може да премахне тази неравнопоставеност между избирателите в страната и в чужбина. Най-голямото неравенство между гласовете в страната и в чужбина беше „постигнато“ на парламентарните избори през 2009 г. Тогава в чужбина се гласуваше само за 209 депутати по пропорционалната система, т.е. теглото на гласа на един избирател в чужбина беше само 209/240 (или около 87%) от това на един избирател в страната.

Реалните предимства на гласуването с машини са две. Първото е бързото и без аритметични грешки обработване на резултатите. Второто е невъзможността да се подаде недействителен глас било поради грешни действия на избирателя, било чрез злонамерени действия на други хора, целящи инвалидизиране на гласа му, например като се отбележи още една опция в бюлетината.

Използването на машини за гласуване у нас в навечерието на изборите на 11 юли показва силна зависимост от доставчика и предизвика съмнение за извиване на ръце. Държавата не бива да позволява това повече. При това положение може да се наложи ЦИК да дописва закона, особено, ако не могат да се осигурят машини за гласуване в

чужбина в секциите с над 300 избиратели. Това създава предпоставки за оспорване на резултатите от изборите пред Конституционния съд.

Има и други проблеми. На изборите с машини и през 2019 г. и през 2021 г. имаше много неполучени флашки в изчислителните центрове на РИК. В тези случаи резултатите бяха отчетени само по протоколите на СИК. Това обаче нарушава описаните в Изборния кодекс процедури.

В настоящия си вид, а именно според последните поправки в Изборния кодекс от 1.05.2021, машинното гласуване не гарантира равнопоставеност на гласоподавателите, като ги разделя според един доста измислен критерий и така влиза в противоречие с чл. 10 от Конституцията. Фактически са предвидени четири режима на гласуване по формален критерий. Така се нарушава чл. 10 от Конституцията в частта му за равно избирателно право, защото понятието за равно избирателно право е свързано и с начина на подаване на гласа на избирателя.

Само по себе си наличието на различни начини за гласуване не нарушава равното избирателно право, но само ако всеки избирател има достъп до всеки от тях (например гласуване по пощата и гласуване в избирателна секция). Когато обаче избирателят е принуден да използва само един от тях в секцията, това ограничава свободата му на избор. Особено, ако този начин е различен от досега използвания, и съответно е чужд на досегашния опит на избирателя.

В настоящата си форма Изборният кодекс не осигурява прозрачност при обработката на резултатите от изборите, защото избирателят не може да „види“ какво се случва с гласа му при машинното гласуване. Ситуацията е аналогична на тази в Германия от 2009 г., когато там Конституционният съд отмени машинното гласуване.

При гласуване с хартиени бюлетини избирателите (или членовете на СИК от различни партии, наблюдателите, застъпниците и др.) могат да се уверят лично, че гласовете, такива каквито са записани в бюлетините, са точно отразени в протокола на СИК. Това, че в някои секции може и да не е така (поради грешки или злонамерени действия), не променя факта, че при използването на хартиени бюлетини гласуването и броенето на гласовете са под пълен обществен контрол. Освен това протоколите на СИК се публикуват на сайта на ЦИК и всеки може да ги провери.

При машинното гласуване това не е така по принцип. Избирателят няма как да е сигурен, че гласът му, отбелязан чрез сензорния екран, е точно гласът, който е записан в паметта на машината. Единствено експеримент с примерно 30% от машините, включващ броене на отрязъците и сравняването им с резултатите от машинния протокол, може да убеди обществеността, че гласуването с машини е честно.

При гласуване в чужбина може да се окаже, че даден избирател ще трябва да гласува само с хартия, въпреки че в крайна сметка в секцията са гласували повече от 300 избиратели. Това е така, защото ако в секцията има по-малко от 300 избиратели според предварителната регистрация, там няма да има машина. Ако обаче в секцията дойдат повече от 300 избиратели, ще се окаже, че те е трябвало да гласуват с машина, без такава да е била осигурена. Може също по логистични причини да се окаже, че в чужбина няма машини дори в секциите, в които предварителният списък съдържа повече от 300 имена.

Избирателите могат да се съмняват, че „машината знае кой как е гласувал“. Една от причините за отказ от идеята за видеонаблюдение на изборния процес беше, че при наличие на такова наблюдение избирателите могат да бъдат повлияни от внушението, че

някой вижда как гласуват. С въвеждането на машинно гласуване това влияние става още по-голямо.

При машинното гласуване са възможни и редица други неблагоприятни хипотези. Какво се прави, например, ако злонамерен избирател надраска сензорния екран на нивото на отметката за даден политически субект? Трябва ли да се сменя машината, или да се превключва на хартиени бюлетини? И така нататък.

7. Заключение

Текстовете за машинното гласуване в Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс от 1.05.21 г. противоречат на чл. 10 от Конституцията на Република България и на принципите за прозрачност и достъпност на изборния процес поради следните причини.

- Създават се поне четири режима на гласуване по критерии, които не са достатъчно мотивирани; така избирателното право не е равно.
- Няма гаранции, че машините за гласуване са изключени от интернет, както и че са предпазени от друго злоумишлено въздействие.
- Създават се условия за контрол и влияние върху избирателите („машината знае как гласуваш“) и така се нарушава свободното волеизявление.
- Създават се предпоставки за съмнение в честността на изборния процес и за оспорване на изборните резултати (тече световна дискусия по тези въпроси).
- Създават се пречки пред вземането на убедено решение от страна на избирателите поради възможно объркване при използване на машините.
- Създават се условия за грешки при отчитане на гласове и за лишаване от право на глас на част от избирателите при възникване на аварийни ситуации.
- Изборният процес е непрозрачен за избирателите поради неразбиране на процеса на отчитане на гласовете (аргумент на Германския конституционен съд).
- Задължава се ЦИК да дописва закона в случаите, когато процедурите за машинно гласуване са неизпълними (ЦИК вече е притисната да го направи).
- Броят от 300 избиратели като праг при гласуването само с машина, е избран без аргументи.
- Промените са радикални, приети са без дебат и непосредствено преди изборите.
- Практиката от последните дни показва, че машинното гласуване превръща изборния процес в заложник на частния бизнес, а може би не само на него.

И накрая, остава фундаменталният въпрос: *защо в цяла Европа няма машини за гласуване, а където имаше ги изхвърлиха?* Част от причините бяха посочени по-горе.

С уважение
(проф. д-р Михаил Константинов)

Mihail Mihaylov
Konstantinov

Digitally signed by Mihail
Mihaylov Konstantinov
Date: 2021.06.20 11:48:06 +03'00'