

**ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА**

**МИНИСТРИТЕ** Препоръки **CM/Rec(2017)5** 14 юни 2017 г.

Препоръка CM/Rec(2017)5 1

на Комитета на министрите към държавите –членки относно стандартите за електронно гласуване

*(Приета от Комитета на министрите на 14 юни 2017 г. на 1289-то заседание на представителите на министрите)*

# Преамбюл

Комитетът на министрите, съгласно условията на член 15.*b* от Статута на Съвета на Европа,

Като отчита, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове с цел опазване и насърчаване на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

Като потвърждава отново своето убеждение, че представителната и пряка демокрация е част от това общо наследство и е основа за участието на гражданите в политическия живот на ниво Европейски съюз и на национално, регионално и местно ниво;

Като взе предвид задълженията и ангажиментите, поети в рамките на съществуващите международни инструменти и документи, като:

* Всеобщата декларация за правата на човека;
* Международния пакт по граждански и политически права;
* Конвенцията на ООН за премахването на всички форми на расова дискриминация;
* Конвенцията на ООН за премахването на всички форми на дискриминация по отношение на жените;
* Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания;
* Конвенцията на ООН срещу корупцията;
* Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5),по-конкретно протокола към него (ETS № 9);
* Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122);
* Конвенцията за киберпрестъпността (ETS № 185);
* Конвенцията за защита на лицата по отношение на автоматизираната обработка на лични данни (ETS № 108);
* Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на лицата по отношение на автоматизираната обработка на лични данни относно надзорните органи и трансграничните потоци от данни (ETS № 181);
* Конвенцията за стандартите за демократични избори, избирателни права и свободи в държавите-членки на Общността на независимите държави (CDL-EL(2006)031rev);
* Препоръка [Rec(99)5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(99)5) на Комитета на министрите към държавите-членки относно защитата на неприкосновеността на личния живот в Интернет;
* Препоръка [Rec(2004)15](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2004)15) на Комитета на министрите към държавите-членки относно електронното управление (e-управление);
* Препоръка CM/Rec(2009)1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно електронната демокрация (e-демокрация);

1 При приемането на тази препоръка постоянният представител на Руската федерация посочи, че в съответствие с Член 10.2c, от Правилника за дейността на заседанията на представителите на министрите, той запазва правото на своето правителство да спазва или не препоръката.

уебсайт: [www.coe.int/cm](http://www.coe.int/cm)

- документът от срещата в Копенхаген на Конференцията за човешкото измерение на ОССЕ;

- Хартата на основните права на Европейския съюз;

- Кодексът на добрите практики по изборни въпроси, приет от Съвета за демократични избори на Съвета на Европа и Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и подкрепен от Комитета на министрите, Парламентарната асамблея и Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа;

Като има предвид, че правото на глас е в основата на демокрацията и че, следователно, всички канали за гласуване, включително електронното гласуване, трябва да отговарят на принципите на демократичните избори и референдуми;

Като признава, че използването на информационни и комуникационни технологии от държавите-членки в избори се е увеличило значително през последните години;

Като отбелязва, че някои държави-членки вече използват или обмислят използването на електронно гласуване за редица цели, включително:

* предоставяне на възможност на избирателите да гласуват от място, различно от избирателната секция в техния район за гласуване;
* улесняване на гласуването от избирателя;
* улесняване участието в избори и референдуми на граждани с право на глас и пребиваващи или живеещи в чужбина;
* разширяване на достъпа до процеса на гласуване за избиратели с увреждания или други затруднения за физическо присъствие в избирателна секция и използване на наличните там устройства;
* повишаване на избирателната активност чрез осигуряване на допълнителни канали за гласуване;
* привеждане на гласуването в съответствие с новите развития в обществото и нарастващото използване на нови технологии като средство за комуникация и гражданска ангажираност в стремежа към демокрация;
* намаляване във времето на общите разходи за изборните органи за провеждане на избори или референдум;
* предоставяне на резултатите от гласуването надеждно и по-бързо;
* осигуряване на по-добро обслужване на електората чрез предлагане на различни канали за гласуване;

Като оценява опита, натрупан от държавите-членки, които са използвали електронно гласуване през последните години и поуките, извлечени от този опит;

Като има предвид също опита, произтичащ от прилагането на Препоръка Rec(2004)11 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правните, оперативните и техническите стандарти за електронно гласуване, Насоките за разработване на процеси, които потвърждават съответствието с предписаните изисквания и стандарти (Сертифициране на системи за електронно гласуване) и Насоките за прозрачност на изборите с възможност за електронно гласуване;

Като потвърждава своето убеждение, че общественото доверие в органите, отговарящи за управлението на изборите, е предпоставка за въвеждането на електронно гласуване;

Като има предвид опасенията относно потенциални проблеми със сигурността, надеждността или прозрачността на системите за електронно гласуване;

Като съзнава, следователно, че само онези системи за електронно гласуване, които са сигурни, надеждни, ефективни, технически издръжливи, отворени за независима проверка и лесно достъпни за гласоподавателите, ще изградят обществено доверие, което е предпоставка за провеждане на електронни избори;

Като съзнава необходимостта държавите-членки да вземат предвид средата, в която се прилага електронното гласуване;

Като съзнава, че в светлината на неотдавнашните технически и правни разработки относно електронните избори в държавите-членки на Съвета на Европа, разпоредбите на Препоръка Rec(2004)11 трябва да бъдат щателно преразгледани и актуализирани;

Като взе предвид работата на Аd hoc Комитета от експерти по правни, оперативни и технически стандарти за електронно гласуване (CAHVE), създаден от Комитета на министрите със задачата да актуализира Препоръка Rec(2004)11,

1. Препоръчва на правителствата на държавите-членки, когато въвеждат, преразглеждат или актуализират, в зависимост от случая, вътрешното законодателство и практиката в областта на електронното гласуване:
	1. да зачитат всички принципи на демократичните избори и референдумите;
	2. да оценяват и противодействат на рисковете чрез подходящи мерки, по-конкретно по отношение на онези рискове, които са специфични за канала на електронното гласуване.
	3. да се ръководят в своето законодателство, политики и практики от стандартите, включени в Приложение I към тази препоръка. Следва да се вземе предвид взаимовръзката между гореспоменатите стандарти и тези включени в придружаващите Насоки за прилагане на тази препоръка;
	4. да преразглеждат собствената си политика и опит с електронното гласуване и по-конкретно как и до каква степен се прилагат разпоредбите на тази препоръка, за да осигурят на Съвета на Европа основа за провеждане на срещи за преглед на прилагането на тази препоръка поне на всеки две години след нейното приемане;
	5. да споделят собствен опит в тази област;
	6. да гарантират, че тази препоръка, придружаващите я Обяснителен меморандум и Насоки са преведени и разпространени възможно най-широко, и по-конкретно сред органите за управление на изборите, изборните служители, гражданите, политическите партии, местните и международни наблюдатели, НПО, медиите, академичните среди, доставчиците на решения за електронно гласуване и специфичните контролни органи за електронно гласуване;
2. Дава съгласие редовно да актуализира разпоредбите от Насоките, придружаващи тази препоръка;
3. Отменя Препоръка [Rec(2004)11](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2004)11) относно правните, оперативни и технически стандарти за електронно гласуване и Насоките към нея.

# ПРИЛОЖЕНИЕ I – СТАНДАРТИ ЗА ЕЛЕКТРОННО ГЛАСУВАНЕ

1. **Всеобщо избирателно право**
	1. Изборният интерфейс на системата за електронно гласуване трябва да бъде лесен за разбиране и използване от всички избиратели.
	2. Системата за електронно гласуване трябва да бъде проектирана, доколкото е практически възможно, така че да позволява на лица с увреждания и специални нужди да гласуват самостоятелно.
	3. Освен ако каналите за дистанционно електронно гласуване не са общодостъпни, те следва са само допълнителни и незадължителни средства за гласуване.
	4. Преди да гласуват чрез система за дистанционно електронно гласуване, вниманието на избирателите следва да бъде насочено към факта, че електронният избор, за който те предоставят своето решение по електронен път, е реален избор или референдум.

# Равно избирателно право

1. Цялата официалната информация за гласуване се представя по еднакъв начин, в и между каналите за гласуване.
2. Когато се използват електронни и неелектронни канали за гласуване на едни и същи избори или референдум, трябва да има сигурен и надежден метод за сумиране на всички гласове и за изчисляване на резултата.
3. Следва да се осигури еднозначна идентификация на избирателите по начин, по който те да могат да бъдат безпогрешно да бъдат разграничени от останалите лица.
4. Системата за електронно гласуване трябва да предоставя достъп на потребител само след удостоверяването му като лице с право на глас.
5. Системата за електронно гласуване трябва да гарантира, че само съответният брой гласове на избиратели се подава, съхранява в електронна урна и се включва в изборния резултат.

# Свободно избирателно право

1. Намерението на гласоподавателя не трябва да бъде засегнато от системата за гласуване или от каквото и да е неправомерно влияние.
2. Трябва да се гарантира, че системата за електронно гласуване представя автентична бюлетина и автентична информация на избирателя.
3. Начинът, по който избирателите се направляват в процеса на електронно гласуване, не трябва да ги кара да гласуват прибързано или без потвърждение.
4. Системата за електронно гласуване трябва да предоставя на избирателя средство за участие в избори или референдум, без избирателят да упражнява предпочитание към някоя от възможностите за гласуване.
5. Системата за електронно гласуване трябва да уведомява избирателя, ако той или тя подаде невалиден електронен вот.
6. Гласоподавателят трябва да може да провери дали неговото или нейното намерение е точно представено в гласуването и че запечатаният вот е влязъл в електронната урна, без да бъде променен. Всяко неправомерно влияние, което е променило вота, трябва да бъде установено.
7. Гласоподавателят получава потвърждение от системата, че гласуването е успешно подадено и че цялата процедура по гласуване е приключила.
8. Системата за електронно гласуване трябва да осигури надеждно доказателство, че всеки автентичен глас е точно включен в съответните изборни резултати. Доказателството трябва да може да бъде проверено чрез средства, които са независими от системата за електронно гласуване.
9. Системата трябва да осигури надеждно доказателство, че в съответния краен резултат са включени гласовете само на имащите право на глас. Доказателството трябва да може да бъде проверено чрез средства, които са независими от системата за електронно гласуване.

# Тайно избирателно право

1. Електронното гласуване трябва да се организира по начин, гарантиращ спазването на тайната на вота на всички етапи от процедурата по гласуване.
2. Системата за електронно гласуване трябва да обработва и съхранява, докато е необходимо, само лични данни, необходими за провеждането на електронните избори.
3. Системата за електронно гласуване и всяка упълномощена страна трябва да защитават данните за удостоверяване, така че неупълномощени страни да не могат да злоупотребяват, присвояват, променят или по друг начин да узнаят тези данни.
4. Избирателните списъци, съхранявани в или съобщавани от системата за електронно гласуване, трябва да са достъпни само за упълномощени лица.
5. Системата за електронно гласуване не трябва да предоставя на избирателя доказателство за съдържанието на подадения вот за използване от трети лица.
6. Системата за електронно гласуване не трябва да позволява на никого разкриването на броя на гласовете, подадени за всяка опция за гласуване, до затварянето на електронната избирателна урна. Тази информация не се разкрива публично до края на периода за гласуване.
7. Електронното гласуване трябва да гарантира, че се спазва тайната на предишния избор, записан и изтрит от избирателя преди издаването на окончателния му/й вот.
8. Процесът на електронно гласуване, по-конкретно етапът на преброяване, трябва да се организира по такъв начин, че да не е възможно да се възстанови връзката между незапечатания вот и гласоподавателя. Гласовете са и си остават анонимни.

# Нормативни и организационни изисквания

1. Държавите-членки, които въвеждат електронно гласуване, трябва да го правят постепенно и прогресивно.
2. Преди да въведат електронно гласуване, държавите-членки трябва да въведат необходимите промени в приложимото законодателство.
3. Приложимото законодателство трябва да урежда отговорностите за функционирането на системите за електронно гласуване и да гарантира, че органът за управление на изборите има контрол върху тях.
4. Всеки наблюдател трябва да може да наблюдава преброяването на гласовете. Органът за управление на изборите трябва да отговаря за процеса на преброяване.

# Прозрачност и наблюдение

1. Държавите-членки трябва да осигурят прозрачност във всички аспекти на електронното гласуване.
2. Обществеността, по-конкретно гласоподавателите, трябва да бъдат информирани достатъчно преди началото на гласуването, на ясен и прост език, относно:
	* всички стъпки, които може да се наложи да премине избирателят, за да участва и гласува;
	* правилното използване и функциониране на система за електронно гласуване;
	* графикът за електронно гласуване, включително всички етапи.
3. Компонентите на системата за електронно гласуване трябва да се разкриват за проверка и за целите на сертифицирането.
4. Всеки наблюдател, доколкото е позволено от закона, трябва да има възможност да наблюдава и коментира електронните избори, включително съставянето на резултатите.
5. Отворените стандарти трябва да се използват, за да се даде възможност да взаимодействат помежду си различни технически компоненти или услуги, евентуално получени от различни източници.

# Отчетност

1. Държавите-членки трябва да разработват технически изисквания, изисквания за оценка и сертифициране и трябва да гарантират, че те напълно отразяват съответните правни и демократични принципи. Държавите-членки трябва да поддържат изискванията актуални.
2. Преди да бъде въведена система за електронно гласуване и на подходящи интервали след това, и по-конкретно след извършване на значителни промени в системата, независим и компетентен орган трябва да оценява съответствието на системата за електронно гласуване и на всякакъв компонент от информационната и комуникационна технология (ИКТ) с техническите изисквания. Това може да бъде под формата на официално сертифициране или друг подходящ контрол.
3. Сертификатът или всеки друг издаден подходящ документ, трябва ясно да идентифицира предмета на оценка и трябва да включва предпазни мерки за предотвратяване на неговата тайна или непреднамерена промяна.
4. Системата за електронно гласуване трябва да подлежи на проверка. Системата за одит трябва да бъде отворена и всеобхватна и да докладва активно относно потенциални проблеми и заплахи.

# Надеждност и сигурност на системата

1. Органът за управление на изборите трябва да носи отговорност за зачитането и спазването на всички изисквания дори в случай на провал и атаки. Органът за управление на изборите трябва да отговаря за наличността, надеждността, използваемостта и сигурността на системата за електронно гласуване.
2. Достъп до централната инфраструктура, сървърите и изборните данни трябва да имат само лица, упълномощени от органа за управление на изборите. Назначаването на лица, упълномощени да се занимават с електронно гласуване, трябва да бъде ясно регламентирано.
3. Преди провеждането на електронни избори, органът за управление на изборите трябва да се увери, че системата за електронно гласуване е автентична и работи правилно.
4. Трябва да бъде създадена процедура за редовно инсталиране на актуализирани версии и корекции на целия софтуер.
5. Ако се съхраняват или предават извън контролирана среда, гласовете трябва да бъдат криптирани.
6. Гласовете и информацията за избирателите трябва да се съхраняват запечатани до започване на процеса на преброяване.
7. Органът за управление на изборите трябва да борави по сигурен начин с всички криптографски материали.
8. При възникване на инциденти, които биха могли да застрашат целостта на системата, отговорните за експлоатацията на оборудването трябва незабавно да информират органа за управление на изборите.
9. Трябва да се поддържат автентичността, наличността и целостта на избирателните списъци и списъците с кандидати. Източникът на данните трябва да бъда удостоверен. Разпоредбите за защита на данните трябва да се спазват.
10. Системата за електронно гласуване трябва да идентифицира гласове, които са засегнати от нередност.

# ПРИЛОЖЕНИЕ II – РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

В тази препоръка и Обяснителния меморандум се използват термини със следните значения:

* контрол на достъпа: предотвратяване на неразрешено използване на ресурс;
* оценка: оценяване на лица, хардуер, софтуер и процедури, за да се провери дали са подходящи за изпълнението на определени задачи;
* одит: независима оценка, преди или след избори, на лице, организация, система, процес, юридическо лице, проект или продукт, която включва количествен и качествен анализ;
* удостоверяване: осигуряване на увереност за самоличността на лице или идентичността на данни;
* наличност: състояние на достъпност и използваемост при поискване;
* бюлетина: законно признатото средство, чрез което избирателят може да изрази своя/нейния вот;
* кандидат: опция за гласуване, състояща се от лице, група лица и/или политическа партия;
* гласуване: вписване на гласа в урната за гласуване;
* сертификат: документ, който е резултат от официално сертифициране, при което даден факт е удостоверен или заверен;
* сертифициране: процес на потвърждение, че системата за електронно гласуване е в съответствие с предписаните изисквания и стандарти и че включва най-малкото разпоредби за установяване на правилното функциониране на системата. Това може да стане чрез мерки, вариращи от тестване и одит до официално сертифициране. Крайният резултат е доклад и/или сертификат;
* сертифициращ орган (или удостоверител): организация, която има право да провежда процес на сертифициране и да издава сертификат след приключване на процеса;
* доклад за сертифициране: документ, който обяснява какъв сертификат е бил сертифициран и как е бил сертифициран;
* верига на доверие: процес в компютърната сигурност, който се установява чрез валидиране отдолу нагоре на всеки компонент на хардуера и софтуера. Целта е да се гарантира, че може да се използва само доверен софтуер и хардуер, като същевременно остава гъвкав;
* тестване на компоненти: метод, чрез който се тестват отделни единици от системния код, за да се определи дали са годни за употреба;
* поверителност: състоянието, характеризиращо информацията, която не трябва да се предоставя или разкрива на неупълномощени лица, юридическо лице или процеси;
* контролирана среда: помещения, контролирани от изборни служители, напр. избирателни секции, посолства или консулства;
* електронни избори: политически избори или референдум, при които се използва електронно гласуване;
* орган за управление на изборите (ОУИ): институция, която отговаря за управлението на изборите в дадена държава на национално или по-ниско ниво;
* електронна избирателна урна: електронното средство, чрез което се съхраняват гласовете в очакване на преброяване;
* електронен вот: вот, подаден по електронен път;
* електронно гласуване: използване на електронни средства за подаване и/или преброяване на вота/гласовете;
* система за електронно гласуване: хардуерът, софтуерът и процесите, които позволяват на избирателите да гласуват по електронен път на избори или референдум;
* официално сертифициране: сертифициране, извършвано от официални органи само преди изборния ден и водещо до издаване на сертификат;
* насоки: всеки документ, който има за цел да рационализира определени процеси в съответствие с определена рутина. По дефиниция насоките не са правно обвързващи;
* споразумение за неразкриване на информация (СНИ): правен договор между две или повече страни, който очертава поверителни материали, знания или информация, които страните желаят да споделят една с друга за определени цели, но желаят да ограничат достъпа до тях от страни, които не са обвързани от договора;
	+ отворен достъп: онлайн достъп до материали, които са безплатни за четене от всички и евентуално за използване (или повторно използване) в рамките на определени граници;
	+ защитен профил: независим от изпълнението набор от изисквания за сигурност за категория продукти, които отговарят на специфичните нужди за сигурност на потребителите;
	+ изискване: единична документирана необходимост от това какво трябва да бъде или какво трябва да изпълнява определен продукт или услуга;
	+ дистанционно електронно гласуване: използване на електронни средства за гласуване извън помещенията, където се гласува по принцип;
	+ запечатване: защита на информацията, така че да не може да бъде използвана или интерпретирана без помощта на друга информация или средства, достъпни само за определени лица или органи, включително чрез криптиране;
	+ заинтересована страна: лице, група, организация или система, които оказват влияние върху или могат да бъдат засегнати от действията на правителство или организация. Те включват граждани, изборни служители, политически партии, правителства, вътрешни и международни наблюдатели, медии, академични среди, НПО (в т.ч. международни), организации против електронното гласуване и специфични сертифициращи органи за електронно гласуване;
	+ стандарт (правен): препраща към разпоредбите, съдържащи се в Приложение I към Препоръка CM/Rec(2017)5;
	+ стандарт (технически): установена норма обикновено под формата на официален документ, който установява единни инженерни или технически критерии, методи, процеси и практики;
	+ тестване: процес на проверка дали системата работи според очакванията;
	+ вот: изразяване на избор при възможност за гласуване;
	+ гласоподавател: лице, което има право да гласува на избори или референдум;
	+ канал за гласуване: начинът, по който избирателят може да гласува;
	+ възможности за гласуване: набор от възможности, от които може да се направи избор чрез гласуване на избори или референдум;
	+ регистър на гласоподавателите: списък на лицата с право на глас (избиратели).