

МНЕНИЕ

по конституционно дело №14/2026 г.

от проф. дмн Камен Иванов

Конституционно дело №14/2026 г. е образувано по искане на 49 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Указ №170 от 29 май 2026 г. на Президента на Република България в частта по т. 3.1, 3.2, 3.3 и Приложение №1 към т. 3.2 от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната изборителна комисиия.

Посочените т. 3.1, 3.2, 3.3 и Приложение №1 към т. 3.2 от Правилата в Указ №170 се основават на чл. 46, ал. 8 от Изборния кодекс (ИК), чието първо изречение гласи

При назначаването на членовете на Централната изборителна комисиия се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции като се използва методът на най-големия остатък.

1 Метод на най-големия остатък или Метод на Хеър–Ниимайер

Известни са различни методи на най-големия остатък, които представляват група *квотни методи за пропорционално разпределение*¹. Примери за различни квоти, използвани в методите на най-големия остатък са: квота на Хеър² (Hare), квота на Друп³ (Droop) и квота на Империаи⁴ (Imperiali). Единствената квота, използвана в ИК, е тази на Хеър, като също така тя е единствено използвана в Указ №170 и в разглежданото искане за установяване на противоконституционността му. Затова приемам, че използваният в чл. 46, ал. 8 от ИК термин *метод на най-големия остатък* се прилага с квотата на Хеър, т.е. в кодекса той е **синоним** на

¹https://en.wikipedia.org/wiki/Largest_remainder_method

²https://en.wikipedia.org/wiki/Hare_quota

³https://en.wikipedia.org/wiki/Droop_quota

⁴https://en.wikipedia.org/wiki/Imperiali_quota

метод на Хезър-Ниимайер. В ИК терминът *метод на най-големия остатък* с използван 4 пъти (при определяне на членове на ЦИК в чл. 46, членове и ръководство на СИК в чл. 92, брой мандати в МИР в чл. 250), а терминът *метод на Хезър-Ниимайер* е използван 10 пъти.

При зададени общ брой места (мандати) S в даден орган и гласове $(v_1, v_2, \dots, v_K)$ на K партии *методът на Хезър-Ниимайер* определя за места (мандати) на партиите в този орган неотрицателни цели числа $(s_1, s_2, \dots, s_K)$, които са пропорционални на $(v_1, v_2, \dots, v_K)$ и $s_1 + s_2 + \dots + s_K = S$. Методът е описан подробно на няколко места в ИК, например от т. 4.4.1 до т. 4.4.12 на Приложение 1 към чл. 248 при разпределението на мандатите в Народното събрание (НС) за всяка партия и коалиция на национално ниво.

Основни свойства на метода на Хезър-Ниимайер са:

Свойство 1. Методът винаги дава решение.

Свойство 2. При *равни остатъци* методът може да има повече от едно решение.

Свойство 3. Всяка партия получава *първоначалните* си мандати и някои партии с **положителни остатъци** получават по **един допълнителен** мандат (по реда на най-големите остатъци).

2 Решение в случая с равни остатъци

За решаване случая с равни остатъци второто изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК предвижда:

Партиите и коалициите с равни остатъци попълват незаетите места, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция.

Това правило върши работа в редица случаи, но остава **неуреден случая с равен брой депутати в НС**. В този случай може да се използва жребий или да се вземат предвид получените гласове на изборите. Във всички случаи правилата за решаване на случая с равни остатъци представляват **естествено** доуточняване на метода на Хезър-Ниимайер.

3 Условие от тип “неравенство”

От друга страна третото изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК изисква:

Представителите на една партия или коалиция не може да имат мнозинство в комисията.

Това е условие от тип “неравенство”, което, когато трябва да се приложи, **влиза в противоречие с пропорционалността** на метода на най-големия остатък. При алгоритмизирането на това условие трябва да решим:

- Има ли партия, която получава мнозинство съгласно метода на Хер-Нимайер?
- Ако има такава партия, то как продължаваме алгоритъма след като сме й присъдили максимално позволения брой места.

3.1 Колко често се прилага условието от тип “неравенство”

В мнението използвам примери, в които се разпределят $S = 15$ места в ЦИК между $K = 5$ парламентарно представени партии и коалиции. За гласовете на отделните партии $(v_1, v_2, v_3, v_4, v_5)$ ще използвам броя на депутатите им в НС, както е използван в Правилата от Указ №170. Тъй като $v_1 + v_2 + v_3 + v_4 + v_5 = 240$, квотата на Хер ще бъде $240/15 = 16$. Също така $v_k \geq 10$, както е действителното състояние в парламента.

За да видим колко често ще трябва да се прилага условието, разглеждаме всички намаляващи⁵ петици $(v_1, v_2, v_3, v_4, v_5)$ от цели числа $v_k \geq 10$ със сума 240. Общият брой на тези петици е 527 925, а броят на случаите, в които методът на Хер-Нимайер дава мнозинство на една партия ($s_1 \geq 8$), е 87 381, т.е. **в 16.6% от всички случаи ще се наложи да прилагаме третото изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК.**

3.2 Установяване дали партия получава мнозинство

За да проверим дали една партия или коалиция би получила повече от половината мандати от метода на Хер-Нимайер (и да се наложи да

⁵т.е. $v_1 \geq v_2 \geq v_3 \geq v_4 \geq v_5$, като са позволени и равенства между съседни числа

приложим горното правило), не е достатъчно да разгледаме само нейните гласове. Известен е следния парадокс ⁶

Свойство 4. Партия с мнозинство от гласовете може да не получи мнозинство от мандатите, както и партия без мнозинство от гласовете може да получи мнозинство от мандатите.

Пример 1. Партия с мнозинство от гласовете, която не получава мнозинство от мандатите: места в НС (122, 45, 30, 29, 14), първоначални мандати (7, 2, 1, 1, 0), остатъци (0.625, 0.8125, 0.875, 0.8125, 0.875), допълнителни мандати (0, 1, 1, 1, 1), окончателни мандати (7, 3, 2, 2, 1).

Пример 2. Партия без мнозинство от гласовете, която получава мнозинство от мандатите: места в НС (118, 51, 34, 19, 18), първоначални мандати (7, 3, 2, 1, 1), остатъци (0.375, 0.1875, 0.125, 0.1875, 0.125), допълнителни мандати (1, 0, 0, 0, 0), окончателни мандати (8, 3, 2, 1, 1).

Затова, отговорът на въпроса *Има ли партия, която получава мнозинство съгласно метода на Хеър–Ниймайер?* **изисква завършването на метода на Хеър–Ниймайер!** Както показва **Пример 2**, отговор не може да бъде получен преди последната стъпка.

3.3 Как продължаваме алгоритъма

Когато някоя партия получи мнозинство съгласно метода на Хеър–Ниймайер, то

1. присъждаме ѝ максимално позволения брой места (без да достига мнозинство);
2. **отстраняваме я от следващо разглеждане**⁷;
3. какво правим с увеличения брой мандати за останалите партии?

Един възможен отговор на последния въпрос са правилата от Указ №170 на Президента, а друг отговор по същество представлява алгоритъм от Изборния кодекс.

⁶https://en.wikipedia.org/wiki/Largest_remainder_method

⁷Необходимостта от отстраняване е илюстрирана с Пример 5.

4 Правила от Указ №170 на Президента

4.1 Формулиране на допълнително правило

В приложението на Указ №170 се използва метод, който може накратко да се опише, като след третото изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК се добави, например, правилото:

*Ако има такава партия, то тя получава максимално позволения брой мандати, а мандатите, които ѝ се отнемат, се **доразпределят един по един** между партиите, които биха могли да получат, но не са получили допълнителен мандат.*

В Указ №170 на Президента няма формулиран алгоритъм, по който се извършва окончателното разпределение **след** разпределяне на 15 места по метода на Хесър–Ниимайер. Единствено в последния абзац на Приложение 1 към т. 3.2 на Правилата в Указ №170 четем:

*Така, взетият мандат следва да бъде разпределен на партията или коалицията с най-голям остатък.*⁸

Ако се приложи буквално този текст, мандатът трябва да отиде при последната партия (Възраждане), защото тя е с най-голям остатък 0.75 – виж Пример 6. Може да приемем, че имаме неточна формулировка в Приложение 1, защото там следва дискусия за трета (ПП-ДБ) и четвърта (ДПС) партии, които не са получили допълнителен мандат. Затова съм си позволил да доуточня правилото от това приложение.

Според мен юристите, подготвили текста на Приложение 1 към т. 3.2 на Правилата в Указ №170, предполагат, че неизползваните остатъци при присвояването на допълнителни мандати могат да се използват за разпределяне на мандатите, отнети от водещата партия, и това ще ги остави в границите на метода на Хесър–Ниимайер. Според мен **това не е правилно**, защото квотните пропорционални методи определят не само допълнителни мандати, но и предварителни мандати, а двата вида мандати се базират на избраната квота. Квотата на Хесър за 15 мандата е определила вече мандатите на партии от 2 до 5 и опитът да се даде още един мандат (виж Пример 6), без да се преизчисли квотата, **не се вписва в метода на Хесър–Ниимайер**.

⁸Става въпрос за мандата, който се взема от първата партия (ПБ), за да има тя 7 мандата.

Фактът, че добавянето на горното правило към метода на Хер-Ниймайер не само не ни оставя в този метод, но и не произвежда какъвто и да е алгоритъм, е илюстриран от по-долу чрез невъзможността за съвместяване на **Свойство 3** със **Свойство 1** на метода на Хер-Ниймайер.⁹

4.2 Вътрешна противоречивост на правилата

Основен проблем при алгоритмизацията на правилата от Указ №170 на Президента е липсата на яснота какво се случва, когато имаме повече мандати за разпределяне между по-малък брой подходящи партии, т.е. партиите с положителни остатъци, които не са получили допълнителни мандати (сравни **Свойство 3**). От разгледаните по-горе 87 381 случая за прилагане на третото изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК имаме 20 930 случая, или 23.95%, когато този подход не завършва, т.е. не е изпълнено **Свойство 1**!

Няколко примера, илюстриращи този проблем.

Пример 3. Повече мандати за разпределяне между по-малък брой подходящи партии: места в НС (140, 31, 30, 24, 15), първоначални мандати (8, 1, 1, 1, 0), остатъци (0.75, 0.9375, 0.875, 0.5, 0.9375), допълнителни мандати (1, 1, 1, 0, 1), мандати по метода на Хер-Ниймайер (9, 2, 2, 1, 1); когато вземем два мандата от първата партия и искаме да ги разпределим на другите партии, то можем да дадем единия мандат на четвърта партия (тя не е получила допълнителен мандат по метода на Хер-Ниймайер), но няма къде да дадем втория мандат!

Пример 4. Случай, когато методът на Хер-Ниймайер дава *пълна пропорционалност*: места в НС (128, 48, 32, 16, 16), първоначални мандати (8, 3, 2, 1, 1), остатъци (0, 0, 0, 0, 0), допълнителни мандати (0, 0, 0, 0, 0), мандати по метода на Хер-Ниймайер (8, 3, 2, 1, 1); когато вземем един мандат от първата партия, то няма партия, на която да го дадем! Всички партии имат нулеви остатъци!

Пример 5¹⁰. Само водещата партия не получава допълнителен мандат по метода на Хер-Ниймайер: места в НС (132, 47, 31, 15, 15), първоначални мандати (8, 2, 1, 0, 0), остатъци (0.25, 0.9375, 0.9375, 0.9375, 0.9375),

⁹Как в **Свойство 2** се решава случая на равенство на остатъците е без значение в тази дискусия.

¹⁰Този пример се съдържа и в искането за установяване на противоконституционност.

допълнителни мандати (0, 1, 1, 1, 1), мандати по метода на Хесър–Ниимайер (8, 3, 2, 1, 1); когато вземем **един мандат** от първата партия, то **няма партия, на която да го дадем!**

Пример 5 също показва, че след получаване на 7 мандата първата партия **трябва да бъде отстранена от следващо разглеждане**. Ако бъде оставена, то тя би била единствения кандидат за получаване на допълнителен мандат и бихме достигнали до порочен кръг!

Биха могли да се измислят други правила за завършване на процедурата, например получаване на втори и трети допълнителен мандат, но това напълно противоречи на *метода на Хесър–Ниимайер* и на неговите свойства. Използвах термина “Правила от Указ №170 на Президента” вместо “Алгоритъм от Указ №170 на Президента” поради посочените 23.95% от случаите, когато правилата не завършват – нещо, което е недопустимо за един алгоритъм.

4.3 Разпределение на местата в ЦИК по Указ №170

За пълнота да повторим разпределението на местата в ЦИК, които дават правилата от Указ №170 на Президента:

Пример 6. Места в НС (131, 39, 37, 21, 12), първоначални мандати (8, 2, 2, 1, 0), остатъци (0.1875, 0.4375, 0.3125, 0.3125, 0.75), допълнителни мандати (0, 1, 0, 0, 1), мандати по метода на Хесър–Ниимайер (8, 3, 2, 1, 1).

Когато вземем **един мандат** от първата партия, то трябва да го дадем на трета или четвърта партия, които са с равни положителни остатъци и не са получили допълнителен мандат. Второто изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК го връчва на **четвърта партия** и получаваме (7, 3, 2, 2, 1).

5 Алгоритъм от Изборния кодекс

5.1 Ограничение от тип “неравенство” в ИК

При създаване на алгоритъм за преодоляване на ограничение от тип “неравенство” стандартно се използва подходът:

Ако в метод за пропорционално разпределение някоя партия получи мандати, нарушаващи предварително зададено ограничение от тип “неравенство”, то тази партия получава позволеното количество мандати, а останалите мандати се разпределят

между останалите партии по същия метод за пропорционално разпределение.

По този начин се запазва пропорционалното разпределение между партиите, за които това е възможно.

Този подход е подробно описан в ИК в Приложение № 1 към чл. 248, т. 2.1 до т. 2.15, при алгоритъма за определяне на броя на мандатите в многомандатните изборни райони (МИР) в изборите за Народно събрание и Велико Народно събрание. Тук ограничението от тип "неравенство" е

Броят на мандатите в многомандатен изборен район не може да бъде по-малък от 4

и се съдържа в чл. 250, ал. 2, от ИК. Трябва да се отбележи, че както чл. 250, ал. 1 и 2, така и чл. 46, ал. 8, съдържат изискване за пропорционално разпределение чрез метода на най-големия остатък комбинирано с ограничители от тип "неравенство". И в двата члена не е посочено как се процедира когато ограничението от тип "неравенство" се задейства. Както посочих, необходимите стъпки за мандатите в МИР са подробно описани в Приложение № 1 към чл. 248 от ИК и смятам, че Изборният кодекс изисква същия подход да се приложи за членовете на ЦИК.

Подобен е подходът към независимите кандидати **във всички видове избори** от ИК, където ограничението е $s_k \leq 1$.

5.2 Разпределение на местата в ЦИК

При разпределението на местата в ЦИК подходът би могъл да се опише накратко, като след третото изречение на чл. 46, ал. 8, от ИК се добави, например, правилото:

Ако има такава партия, то тя получава максимално позволения брой мандати, а общият брой на мандатите, намален с мандатите на тази партия, се разпределя между останалите партии по метода на Хесър-Ниймайер.

Това правило, обединено със сегашния текст на чл. 46, ал. 8, от ИК, води до следния **алгоритъм за разпределяне на местата в ЦИК**:

1. Разпределяне на 15 места в ЦИК между парламентарно представените партии и коалиции като се използва методът на Хесър-Ниймайер.

2. Ако някоя партия получи мнозинство в ЦИК, то тя получава максимално позволения ѝ брой места 7 и се отстранява от следващо разглеждане.
3. В този случай общият брой на мандатите 15, намален с мандатите на тази партия 7, се разпределя между останалите партии по метода на Хсър-Ниймайер.

Този алгоритъм винаги достига до решение и вече е подробно описан в ИК. Нека го сравним с резултата от прилагането на *Правилата от Указ №170 на Президента* - Пример 6.

Пример 7. Места в НС (131, 39, 37, 21, 12), първоначални мандати (8, 2, 2, 1, 0), остатъци (0.1875, 0.4375, 0.3125, 0.3125, 0.75), допълнителни мандати (0, 1, 0, 0, 1), 15 мандата по метода на Хсър-Ниймайер (8, 3, 2, 1, 1).

Първата партия получава 7 мандата, а останалите 8 мандата се разпределят между останалите четири партии по метода на Хсър-Ниймайер: места в НС (39, 37, 21, 12), новата квота на Хсър е $109/8 = 13.625$, първоначални мандати (2, 2, 1, 0), остатъци (0.862385, 0.715596, 0.541284, 0.880734), допълнителни мандати (1, 1, 0, 1), 8 мандата по метода на Хсър-Ниймайер (3, 3, 1, 1). Окончателното разпределение по алгоритъма от ИК е (7, 3, 3, 1, 1).

Този подход е в основата на искането за установяване на противоконституционност на Указ №170.

6 Някои непълноти на чл. 46, ал. 8 от ИК

Бележките се отнасят до установени непълноти на чл. 46, ал. 8 от ИК. Основна непълнота, която е същността на това конституционно дело, е отговорът на въпроса:

Как се процедира след установяване, че дадена партия получава повече от половината места в ЦИК по метода на най-големия остатък?

Част от следните бележки бяха отбелязани в горния текст.

- С каква квота се прилага методът на най-големия остатък?
- Как се определя *съотношението между парламентарно представените партии и коалиции* – чрез депутатите им в Народното събрание или чрез получените гласове в изборите за Народно събрание?

- Как се попълват незаетите места между парламентарно представени партии или коалиции *с равен брой депутати*? Възможни отговори са използване жребий или вземане предвид получените гласове на изборите.
- При нечетен брой места в ЦИК условието, че *Представителите на една партия или коалиция не може да имат мнозинство в комисията* пясма как да бъде удовлетворено при **само две партии** в НС (независимо от пропорционалния метод, който се прилага!).
- Желателно е алгоритъмът, описващ действието на чл. 46, ал. 8 от ИК, да бъде изцяло описан в приложение към ИК.

7 Заключение

Предложеното в Указ №170 на Президента правило, което допълва правилата от чл. 46, ал. 8 от Изборния кодекс, не отговаря на нормите на Изборния кодекс и не води до съставяне на алгоритъм за разпределяне на местата в ЦИК, защото:

- правилата от Указ №170 на Президента не дават резултат в над 23.9% от случаите;
- ако една партия има първоначално мнозинство в ЦИК, то разпределението на мандатите, необходими за изравняването на общия им брой, не се вписва в метода на Хеър–Ниймайер;
- пренебрегнат е моделът на алгоритъма от ИК, използван за разпределяне на мандатите в многомандатните изборни райони.

Същевременно базираният на метода на Хеър–Ниймайер алгоритъм от Изборния кодекс, приложен при разпределение на местата в ЦИК (и описан в Част 5), винаги достига до решение.

25.08.2026 г.

Изготвил мнението:

(проф. дмн Камен Иванов,
Институт по математика и информатика - БАН)