

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. Емилия Друмева относно к.д. № 14 от 2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с допуснатото по к.д. № 14 от 2026 г. разглеждане по същество на искане от група народни представители от 52-о Народно събрание за установяване противоконституционност на Указ № 170 от 29.05.2026 г. на президента на Република България в частта по т.3.1., 3.2., 3.3. и Приложение № 1 от т. 3.2. от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната изборителна комисия (ЦИК) представям правно мнение. Вносителят твърди, че президентът, упражнявайки законовото си правомощие да назначи състав на ЦИК, по недопустим начин е създал допълнителни правила (*самостоятелна методика*) за приложение на принципа на най-големия остатък, които не произтичат пряко от чл. 46, ал. 8 Изборния кодекс (ИзбК) и така е създал „правило с първично нормативно съдържание“, извън президентските правомощия и в нарушение на принципи на Конституцията – чл. 4, ал.1 (правова държава), чл. 6 (равенство пред закона), чл. 8 (разделение на властите), чл. 10 (принципи на изборното право) и чл. 11, ал.1 (политически плюрализъм).

1. Твърдението за „самостоятелна методика“

Правомощието на президента на Републиката да назначава състава на ЦИК (постоянно действащ орган с мандат 5 години) по процедура, определена от него (чл. 46, ал. 4), и въз основа на предложение от парламентарно представените партии/коалиции, представлява законово развитие на конституционното правомощие на държавния глава по чл. 98, т.7 да назначава и освобождава държавни служители, определени със закон. Такъв закон е ИзбК и съдържа изрична конституционно основана делегация към президента на Републиката, да определи процедура за съставяне на ЦИК (чл. 46, ал.8).

Процедурата по съставяне на ЦИК, разписана в чл. 46, ал. 8, е основана на предвиденото в ал. 4 на същия чл. 46 ИзбК, и съдържа две изисквания:

- Да се запази съотношението на парламентарно представените партии и коалиции, като се използва методът на най-големия остатък (партиите и коалициите с равни остатъци попълват незаетите места, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция), и
- Представителите на една партия или коалиция да нямат мнозинство в комисията.

Тези изисквания формират *двете части на процедурата* (чл. 46, ал.8 ИзбК) по съставяне на ЦИК. В нея методът на най-големия остатък (изр. 1 и 2) и неговото прилагане е *само част от процедурата*; другата част - (изр. 3) е ограничението спрямо партия или коалиция с мнозинство в комисията, за което ще стане дума по-нататък.

В искането се прави упрек, че с въпросните разписани Правила президентът създава *самостоятелна методика за разпределяне местата в ЦИК* като първо се прави разпределяне по метода на най-големия остатък, после – прилагане ограничението относно мнозинство в комисията, „вместо да възпроизведе законовия текст“. Впрочем, с Правилата се прави точно това – възпроизвежда се цялото съдържание в трите изречения на чл. 46, ал. 8 ИзбК, в систематическата поредност. И още, в искането се твърди, че Правилата изкривяват прилагането на метода на най-големия остатък. Намирам това за *неточно* – методът на най-големия остатък е само част от процедурата, определяна от президента, по изрично възлагане с ИзбК. **По същество, искането оспорва не само прилагането на метода, но цялостната процедура**, предвидена в чл. 46, ал. 8 ИзбК в определената поредност. А Правилата към Указа стриктно и мотивирано възпроизведат и прилагат процедурата, разписана в трите изречения на чл. 46, ал.8 ИзбК, което прави отправеният упрек, че е създадено „ново правило“ и създадена „самостоятелна методика с първично нормативно съдържание“, за каквато президентът не е оправомощен, *несъстоятелен* – дописване няма.

Наистина ИзбК не задължава президентът да описва стъпките по прилагането на двете изисквания на чл. 46, ал. 8 в писмени Правила, приложение към Указа за назначаване членовете на ЦИК. Но наложила се традиция в съвременна България в битността ѝ на демократична и правова държава предвижда при избирането/назначаването, извършвано от Народното събрание, президента и други висши органи, да има правила, разписани или не, за повече прозрачност в публичната сфера; в настоящия случай с оспорения указ се следва установена практика (вж. Указ 53 от 20.03.2014 г., Указ 126 от 03.05.2021 г., Правила, гласувани в Народното събрание за избиране парламентарна квота за Висшия съдебен съвет и др.). **Такива правила представляват администриране на прилагането на законово предвидена правна фигура – в случая, процедура за назначаване състава на ЦИК, определяна от президента чрез упражняване на негово правомощие, изрично предвидено в ИзбК.** Оспорваните в настоящето дело Правила не представляват самостоятелна методика и неслучайно не се обнародват в Д.В. като самостоятелен нормативен акт, а се обявяват на сайта на президента; те възпроизвеждат съдържанието на чл. 46, ал. 8 ИзбК и не нарушават принципа на правовата държава, напротив, допринасят за публичност и яснота в правоприлагането като проява на правова държава, поради което *не са противоконституционни*.

Оспорените правила не са и „допълнителни правила относно математическото прилагане на метода“, каквото се вменява на президента; впрочем точно описаното в искането като „правилно“ прилагане на метода, по същество има характера на *допълнителни правила*, макар, че в самото искане се обръща внимание за възможни разни технически решения, думата за които има законодателят.

2. Методът на най-големия остатък (Хеър-Ниймайер)

Въпросният метод, предвиден за да се постига запазване съотношението на парламентарно представените партии/коалиции (в случая пропорцията между числеността на всяка партия/ коалиция и числеността на ЦИК), присъства в ИзбК с две различни названия (недопустим законодателен недостатък) – „метод на най-големия остатък“ и „метод на Хеър-Ниймайер“. Няма спор (вж. искането и Определението на Конституционния съд от 23.07.2026 г.), че става дума за едно и също - вариант на метода Хеър. Този метод (и неговите модификации) е известен като метод на избирателната квота и е един от двата широко прилагани по света методи (заедно с метода Д'Ондр – метода на делителя и модификации) за постигане пропорция на гласове и мандати в избори за парламент (а оттам – за колективен орган въобще), с цел съразмерност при превръщането на избирателските гласове в парламентарни мандати.

В действащото законодателство няма кратък нагледен числов пример за прилагане на метода, както е била традицията в изборните закони при действието на Търновската конституция; явно приема се, че понятието е с познато съдържание. В рамките на чл. 46, ал. 8 ИзбК формулата на метода на най-големия остатък би изглеждала

Парл. численост П/К x Брой места за разпределяне в ЦИК

= Места за всяка П/К в ЦИК

240 н. пр.

Тя е приложена така в Правилата на указа и това не се оспорва. Оспорва се обаче, че *след* като е установено, че една парламентарно представена партия/коалиция има мнозинство, на нея се отнема едно място, за да се спази второто изискване на чл. 46, ал. 8 (както и да има съобразяване с чл. 53, ал. 5 ИзбК), и определянето на състава на ЦИК приключва.

Това прилагане на чл. 46, ал. 8, според вносителя, изкривява метода на най-големия остатък и не постига целта на законовата уредба за запазване пропорцията, с което се нарушава принципа на правовата държава, а оттам – и Конституцията. Защото, разсъждава вносителят, ограничението относно мнозинството е трябвало да се приложи *преди окончателното разпределяне на местата*, а не след това, както е направено в Правилата. Според искането, правилният прочит и прилагане на чл. 46, ал. 8 ИзбК изисква

местата, разпределени вече на партията/коалицията, оказала се с мнозинство в ЦИК, да бъдат извадени от общия брой (15) членове на ЦИК и да се извърши *ново* разпределяне на останалите места в ЦИК между другите парламентарно представени партии/коалиции, пак чрез метода на най-големия остатък.

Заслужава отбелязване, че в тази аргументация вносителят въвежда фигурата „*окончателно разпределяне на местата*“, което означава, че правилното, според него, прилагане на чл. 46, ал. 8 ИзбК включва едно първо разпределяне на местата чрез метода на най-големия остатък (за да се установи дали някоя партия/коалиция има мнозинство), последвано от изваждане на разпределените на партията/коалицията, имаща мнозинство, места от общия брой и извършване на ново разпределяне по метода на най-големия остатък, което се явява окончателно. *Изборният кодекс обаче, не предвижда второ по ред прилагане на метода на най-големия остатък.* Заедно с приложеното ограничение по третото изречение на чл. 46, ал. 8 цялостната процедура за съставяне на ЦИК по ИзбК, реализирана по Правилата към Указа, приключва. Така посредством Правилата, утвърдени с оспорения указ, изискванията, предвидени в чл. 46, ал. 8 ИзбК за определяне състава на ЦИК, са изпълнени и *твърдението за нарушаване на кодекса, а оттам – на Конституцията, е неоснователно.*

3. „Независимият кандидат“

В искането, в подкрепа на поддържаната теза, се прави сравнение с положението на *независимите кандидати* в Методиката за определяне на резултатите от гласуване и разпределяне на мандатите при избори за народни представители (Приложение № 1 към чл. 248 ИзбК), накратко - как избирателските гласове се превръщат в персонифицирани парламентарни мандати; възприетият в посочената Методика подход е първо да се пресметнат спечелените от независими кандидати мандати (ако има такива) по райони, да се извадят от общия брой мандати (240) и останалите мандати да се разпределят между регистрираните партии и коалиции по възприетия метод за пропорция между гласове и мандати. В искането се подчертава, че тази Методика се прилага „*исторически и еднозначно*“.

Смисълът на това сравнение изисква кратко връщане назад в историята на изборите в България след 1990 г. Фигурата „независим кандидат“ се появява в Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (ЗИНПОСК) от 1991 г., когато изборната система е чисто пропорционална. За смекчаване на абсолютната партийна доминация е въведено участие на независим(и) кандидат(и) – по принцип, *чуждо тяло в една пропорционална система*, предназначена и доминирана от политически партии. Това обяснява, защо в рамките на тази система изборният резултат на независим кандидат се определя чрез принципно различна технология в сравнение с резултата на политическите партии - независимият кандидат е издигнат в изборен район и резултатът му се определя пряко чрез изчисляване на (проста) квота на Хеър в този изборен район; ако я достигне или надмине, независимият е избран – всичко се случва в изборния район; *относно партийните листи технологията е значително по-сложна и принципно различна* – решаващото определяне на изборния резултат за всяка партия е на национално ниво: първо се пресмятат допуснатите партии (4-те %), второ - мандатите, спечелени от всяка партия на национално ниво, трето - мандатите „се връщат по райони“, тъй като партийните листи са издигнати по райони, а не на национално ниво; при „връщането“ може да се получи непопълване или препълване на

райони, което системата преодолява. Тази *съществена и принципна разлика – пресмятането за независим кандидат не минава през национално ниво, нито бива „връщано“ за персонализиране към районите*, обяснява подхода още през 1991 г. и следващите – пряко спечелените от независими кандидати в отделни райони мандати да се изваждат от общия брой мандати, за да бъде извършено чрез възприетия метод пропорционалното разпределяне между партии според подадените за тях изборителски гласове. И още, изборният резултат на независим кандидат се е определял винаги по метода Хеър, докато за политическите партии до 2009 г. се е прилагал метода Д'Ондр.

Както бе посочено, от 1990 до 2009 г. прилаганият метод за постигане пропорция между гласове и мандати за партии и коалиции е методът Д'Ондр (вж. Е.Друмева, Конституционно право, III изд., 2008 г.), заменен с метода Хеър/Ниймаер. Следователно твърдението, че сочената Методика за определяне резултатите от парламентарни избори се прилага *исторически и еднозначно*, като аргумент на искането в настоящето дело, *не намира опора в историята на различните видове провеждани в страната избори*. Сравнението не издържа нито исторически, нито същностен анализ и не е в подкрепа на „правилното“, според искането, прилагане на предвидената в ИзбК процедура, включваща метода на най-големия остатък.

В подкрепа на „правилното“ (според искането) прилагане на метода на най-големия остатък в настоящия конституционен спор за съставянето на ЦИК, в искането се прави *позоваване на Решение на ЦИК от м. май 2026 г. и на решения на Конституционния съд*. Несъмнено практиката на тези висши държавни институции заслужава уважение и познаване, особено полезна, ако е налице пряка относимост към конкретен правен спор.

Посоченото Решение на ЦИК (4844-МИ от 05.05.2026 г.) е относно назначаване съставите на секционните изборителни комисии (СИК); като приложение, съдържа Указания за определяне съставите на СИК на територията на община. С невъоръжено око е видно, че сравнението с цялостната процедура по съставяне на СИК (вкл. метода на най-големия остатък и изискването всяка партия/коалиция да има поне 1 член) стъпва върху съществени различия спрямо ЦИК. Съгласно ИзбК секционните изборителни комисии (СИК) се назначават от районни/общински изборителни комисии, като числеността на СИК не е законово установена, броят членове варира „от – до“ според броя изборители в секцията, т.е. числеността е неизвестно число; поради неизвестността в числата въпросното Решение на ЦИК е предназначено за улеснение на изборната администрация при възможни и непредвидени хипотези за кратно разпределяне според различна численост на изборители; ако в СИК остават незаети места, те, съгласно ИзбК, се попълват по предложение на другите партии и коалиции чрез жребий (!). *При ЦИК числеността е известно и постоянно число (15), установено в ИзбК; незаетите места се попълват по стриктно правило, като при равни остатъци се започва от най-малката партия/коалиция*. Различията в двата вида комисии са съществени; *даденостите при съставянето им са различни*, поради което считам позоваването на Указанията на ЦИК *неуместно* и използването му в искането като аргумент – *неотнормено* към предмета на настоящето дело.

Към едно от решенията на Конституционния съд, на които искането се позовава – Решение № 6 от 1993 г., к.д. № 4 от 1993 г., произнесено от първоначалния състав на този съд, очертавал главни линии в прохождането на конституционното правосъдие, тук и аз правя позоваване: „Конституционният съд преценява една правна норма само дотолкова, доколко противоречи на Конституцията, а не дали тази правна норма, в рамките на Конституцията, разрешава по най-удачния и целесъобразен начин регулирането на обществените отношения.“

3. Равнопоставеността и политическият плурализъм

Равенството пред закона и плурализмът в политическото пространство са принципи на конституционализма, застъпени в правоотношения на личности и институции. В действителността обаче възникват положения на конкуренция, дори колизия при прилагането им в защита и утвърждаване на признати ценности. В конкретния случай – при определяне състава на ЦИК следва да се приложат два принципа: *демократичния принцип*, проявяващ

се в запазване съотношението на П/К според успеха им в изборите, и *политическия плурализъм* – да бъде чуван гласът и на малките парламентарно представени партии/коалиции. Създадената от законодателя уредба в ИзбК прилага и двете начала. Що се отнася до партията/коалицията, която има мнозинство в комисията – на нея се отнема (в случая) място в ЦИК, полагащо ѝ се като резултат от успеха в парламентарните избори и се разпределя по правилото на най-големия остатък съгласно изречения първо и второ на чл. 46, ал. 8 ИзбК. Така принципът за равенството пред закона бива релативиран в полза на политическия плурализъм. Уредбата на чл. 46 ИзбК е пример за нормотворчество в служба на балансирането на правата и защитаваните ценности, към който подход Конституционният съд многократно призовава в своята практика (Решение № 3 от 2002 г., Решение № 1 от 2024 г. и др.).

С уважение

Август, 2026 г.

Проф. Емилия Друмева