

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ****ПРАВНО МНЕНИЕ**

от д-р Александър Андреев

по конституционно дело № 14/2026 г.**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Ваше определение от 23 юли 2026 година по к.д. № 14/2026 година е допуснато до разглеждане по същество искането 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 на т. 3.1., т. 3.2., т. 3.3. от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната изборителна комисия и Приложение № 1 към т. 3.2. от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната изборителна комисия.

Във връзка с образуваното конституционно дело № 14/2026 г., представям настоящото правно мнение, с което поддържам становището, че искането на народните представители е недопустимо, а разгледано по същество е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

I. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО.

Процедурата по назначаване на членове на Централната изборителна комисия (ЦИК) е динамичен фактически състав, който завършва с Указ № 212 от 15 юни 2026

година (обн., ДВ бр. 56 от 19.06.2026 г.) на президента на републиката за определяне на поименния състав на комисията. В съответствие с чл. 46, ал. 4 ИК, ЦИК се назначава с указ на президента на републиката след публични консултации и процедура, определени от президента, въз основа на предложение на парламентарно представените партии и коалиции.

Указ № 170 от 29 май 2026 година на президента на Република България е елемент от фактическия състав по назначаването на ЦИК и като такъв представлява юридически факт, който няма самостоятелно значение извън контекста на формирането на състава на ЦИК. С Указ № 170 от 29 май 2026 година, президентът на републиката в рамките на своите правомощия по чл. 98, т. 7 от Конституцията във връзка с чл. 46, ал. 4 ИК е определил реда за провеждане на предварителни консултации и съответни процедури, насочени към обезпечаване на законосъобразността на Указ № 212 от 15 юни 2026 година, който би подлежал на контрол за конституционност, доколкото с постановяването му ще се довърши фактическият състав по назначаването.

В допълнение, Указ № 170 от 29 май 2026 г. третира въпроси с подготвителен характер, които предхождат упражняването на същинското правомощие по назначаването, поради което липсва легитимен правен интерес от оспорването му пред Конституционния съд.

На основание изложените по-горе съображения, считам че вместо да постановява решение по съществото на дело № 14/2026 г., Конституционният съд трябваше да отклони искането на 49 народни представители като недопустимо.

II. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО

1. Не е налице нарушение на чл. 8 от Конституцията – принцип на разделение на властите.

При издаването на Указ № 170 от 29 май 2026 г. и Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната изборителна комисия включително и Приложение № 1 към т. 3.2. от същите, президентът на Република България е действал в рамките на конституционно и законово предоставената му компетентност.

Президентът на републиката има точно определени в Конституцията правомощия (чл. 98 - 101, чл. 129, ал. 2, чл. 150, ал. 1). Тези негови конституционни правомощия пряко произтичат от основния закон и те не могат да бъдат ограничавани, освен чрез изменение

на Конституцията. Освен тях, президентът има втората група правомощия, които са му дадени не пряко от Конституцията, а от закона. Такива са правомощията по чл. 46, ал. 4 ИК във връзка с назначаването на състава на Централната избирателна комисия.

Съгласно чл. 98, т. 7 от Конституцията, президентът назначава и освобождава от длъжност „други държавни служители, определени от закона“. Член 46, ал. 4 ИК изрично предвижда, че президентът определя правилата за провеждане на публичните консултации и процедурата за назначаване на състава на ЦИК. Следователно правомощието за назначаване на ЦИК е пряко предоставено от закона и неговото упражняване не представлява навлизане в компетентността на законодателната власт.

Правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Така схванато, разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Тази е и идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията, който гласи: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.“ (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4/1993 г. на Конституционния съд). От тази гледна точка не може да се приеме, че правомощието по чл. 46 ИК във връзка с назначаването на ЦИК и определянето на методиката за разпределение на местата в ЦИК нарушава принципа за разделение на властите.

Друг аргумент в тази посока е, че с Указ № 170 от 29.05.2026 година, президентът не създава правила с първично нормативно съдържание. Приложение № 1 към т. 3.2. от Правилата представлява числова конкретизация на метода на най-големия остатък (Хеър-Ниймайер), който е изрично предвиден в чл. 46, ал. 8 ИК. Следователно президентът не въвежда нови правила и нов метод на разпределение, а прилага законово установения метод, съобразно конкретния състав на Народното събрание. Същите правила и същият метод е използван при назначаването на състава на ЦИК през 2021 година (Указ № 126 от 3 май 2021 година на президента на Република България). Тогава неговата конституционносъобразност не е оспорена.

2. Не е налице нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията - принцип за правовата държава.

В практиката си, Конституционният съд нееднократно е посочил, че конституционния принцип за правова държава, включва два елемента – от една страна

принципа за правната сигурност (формалния елемент), от друга страна принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластово съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика. „Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. В тази връзка, изискването за определеност, яснота и недвусмислие е основно за правовата държава: ако правната норма е формулирана неясно и неопределено, тя не може да постигне целта си. Ясно и определено трябва да бъде изразена основната воля на законодателя, за да могат правоприлагащите органи по пътя на тълкуването да осигурят точното прилагане и изпълнение на закона. Разпоредбата на чл. 46 ИК е ясна и не създава неяснота по отношение на принципите на формиране на състава на ЦИК.

В Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г. и Решение № 2 от 2013 г. по к.д. № 1/2013 Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава не бива да бъде неприсъщо натоварван, както и че всяко правно несъвършенство или непълнота на законовата уредба не може да обуслови противоконституционност. Само несъвършенствата в правната уредба, които са конституционно нетърпими могат да обосноват противоконституционност. В случая не са налице такива нетърпими последици.

Принципът на правовата държава не означава изчерпателно да бъде законово уредена всяка процедурна стъпка. В конкретния случай чл. 46, ал. 8 ИК изрично възлага на президента да определи правилата за провеждане на консултациите. Това законодателно решение представлява съзнателен избор на Народното събрание да остави на президента детайлизирането на процедурата. Президентът, като приема Правилата, без да излиза извън рамките на предоставената му компетентност, единствено разписва подробно техническите правила за провеждане на процедурата по назначаване на ЦИК и попълва празнотите в законовата уредба.

В искането се твърди, че оспорената методика нарушава принципа на правната сигурност. Това твърдение е неоснователно, тъй като: методът на най-големия остатък (Хеър-Ниймайер) е изрично предвиден в закона (чл. 46, ал. 8 ИК); методиката, приложена в Приложение № 1 към т.3.2 от Правилата е обективна и изчислима, като се основава на математически правила, а не на субективна преценка и не на последно място Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на

състав на Централната изборителна комисия са публично оповестени и са достъпни за всички парламентарно представени партии и коалиции.

Фактът, че съществува и друг възможен алгоритъм за прилагане на метода на най-големия остатък, не означава, че възприетият от президента алгоритъм е противоконституционен. Законът не предписва единствено възможен начин за прилагане на метода, а оставя на президента свободата да организира процедурата, стига да спазва основните законови изисквания – запазване на съотношението между партиите и липса на мнозинство на една партия или коалиция в ЦИК. Наличието на алтернативен алгоритъм не означава противоконституционност на Указ № 170 от 29 май 2026 година. Президентът не е създал „произволна“ методика, а е приложил един от допустимите обективно съществуващи варианти, поради което не е нарушил закона и е действал в рамките на своите правомощия.

На последно място, в Решение № 8 от 2022 г. по к.д. № 4/2022 г. Конституционният съд приема, че при осъществяване на контрола за конституционност не следва да навлиза в конституционноустановеното правомощие на съответния орган да преценява по целесъобразност. Такава е преценката коя точно методика за прилагане на метода Хеър-Ниймайер е най-подходяща.

3. Не е налице нарушение на чл. 11, ал. 1 от Конституцията - принцип за политическия плурализъм.

В практиката на Конституционния съд принципът на политическия плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля. Този принцип не предопределя конкретен математически алгоритъм за разпределение на местата в изборителните комисии.

Разпределението на местата в ЦИК на основата на приетата от президента методика отразява действителното съотношение на политическите сили в 52-рото Народно събрание и осигурява баланс между пропорционалност и политически плурализъм.

В тази връзка, при възприетата в Приложение № 1 методика, разпределението на местата в ЦИК се извършва при стриктно спазване на законовото изискване за запазване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции (чл. 46, ал. 8 ИК). Това разпределение отразява обективното съотношение на политическите сили в 52-рото Народно събрание и гарантира, че никоя партия или коалиция няма мнозинство в ЦИК, както изрично изисква чл. 46, ал. 8 ИК. Тоест, приложени са и двата конституционни принципа: демократичният принцип, проявяващ се в запазване

съотношението на парламентарно представените партии/коалиции според успеха им в изборите, и политическият плурализъм – да бъде чуван гласът и на малките парламентарно представени партии/коалиции.

Ето защо не могат да бъдат споделени доводите на вносителите на искането по отношение на неравното третиране на политическите субекти.

В конкретния случай всички парламентарно представени партии и коалиции са третирани по един и същ начин – чрез прилагане на обективния метод на най-големия остатък. Разликите в получените места са пряка последица от различния брой народни представители на всяка партия или коалиция, а не от субективна преценка на президента.

В заключение, следва да се има предвид че Конституционният съд вече се е произнасял по сходни казуси. В тази връзка бих искал да обърна внимание върху Решение № 4 от 2011 година по к.д. № 4/2011 г., където Конституционният съд приема, че *„мандатът на член на ЦИК не е от политическата партия, която го е предложила; мандатът му е като член на независим централен орган с отговорни публични функции. Заслужава да се подчертае, че след като членовете на ЦИК веднъж са назначени в състава ѝ, те се откъсват от зависимостта на своите партийни предложители и се превръщат в членове на независим и неутрален централен орган, който е отговорен за цялостното произвеждане на изборите. Без такова „откъсване“ ЦИК не може да осъществява възложените ѝ функции. Това заключение е основано на самата Конституция и ясните ѝ принципи за свободния мандат (чл. 67 от Конституцията) и политическия плурализъм (чл. 11 от Конституцията).“* На следващо място, по конституционно дело № 6/2014 г. Конституционният съд отхвърля искането за противоконституционност на Указ № 53 от 20 март 2014 г. на президента за назначаване на членове на ЦИК и приема, че президентският указ за назначаване на членове на ЦИК не нарушава Конституцията. В мотивите си съдът посочва, че съотношението между парламентарно представените партии и коалиции в ЦИК е запазено в съответствие с изискванията на Изборния кодекс. Цитираните решения установяват по същество трайна практика на Конституционния съд, според която президентът, при упражняване на правомощието си по назначаване на членове на ЦИК, действа законосъобразно, когато се съобразява със законово установените изисквания и методика.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание изложените по-горе съображения изразявам становище за липса на противоконституционност на Указ № 170 от 29 май 2026 г. на президента на Република България в оспорената част – т. 3.1., т. 3.2., т. 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 комисия.

31.08.2026 г.

д-р Александър Андреев
Alexander
Andreev
Andreev
Digitally signed by
Alexander Andreev
Andreev
Date: 2026.08.31
08:40:45 +03'00'

