

ДО

Вх. № 467-КП

Дата 27.08.2026 г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: Ивилина Алексиева-Робинсън

Относно: К. д. № 14/2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 23.07.2026 г. Конституционният съд отправи покана и до мен да изразя правно мнение по конституционно дело № 14/ 2026 г., образувано по искане на група народни представители, с предмет: установяване на противоконституционност на Указ № 170 от 29 май 2026 г. на президента на Република България в частта по 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 избирателна комисия (Правилата).

Изразявам благодарността си към Конституционния съд за отправената покана и в срок представям своите съображения и аргументи, както следва:

I. Относно допустимостта – първоначални бележки.

Споделям съображенията на Конституционния съд (КС), с които е допуснал искането за разглеждане по същество. Искането е направено от субект, оправомощен да сезира КС, отговаря на изискуемата форма и съдържа изискуемите реквизити съгласно Закона за Конституционния съд и Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), актът, за части от който се иска установяване на противоконституционност, подлежи на контрол за конституционосъобразност, вносителите твърдят нарушение на конституционни разпоредби, КС не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по дело със същия предмет и следователно няма първоначална пречка делото да се разгледа по същество. Съгласно чл. 25, ал. 2 от ПОДКС Конституционният съд може да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното дело.

II. Относно основателността.

1. За точното прилагане на закона от президента.

Основният въпрос, който според мен следва да бъде изяснен, е дали с оспорените текстове на приетите с горепосочения указ Правила и Приложение № 1 към т.3.2. от тях президентът е приложил разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от Изборния кодекс (ИК) според точния ѝ смисъл (по конституционосъобразността на разпоредбата не се спори) или е нарушил закона, превишил е пределите на своите правомощия и е извършил посегателство върху конкретно посочени конституционни принципи.

Считам, че президентът точно е приложил закона. Съображенията ми за това са следните:

1.1. Президентът е действал в рамките на своите правомощия. Съгласно чл. 98, т. 7 от Конституцията на Република България президентът има правомощие да назначава и освобождава от длъжност държавни служители, определени със закон. Такъв закон е и ИК, който в своя чл. 46, ал. 4 указва назначаването на членовете на Централната изборна комисия (ЦИК) да се извърши от президента след провеждане на публични консултации и процедура, определена от президента. Чл. 46, ал. 8 от ИК определя правила за разпределението на членовете на ЦИК, които следва да бъдат спазени при назначаването. Следователно, при липса на други законови разпоредби, именно президентът е органът, който следва да приложи разпоредбите относно разпределението на членовете на ЦИК и в резултат на прилагането им да определи броя на членовете на ЦИК, които в последствие да назначи, по предложение на съответните парламентарно представени партии и коалиции (при наличие и на други законовоопределени предпоставки, които са извън предмета на настоящото дело).

1.2. Разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК поставя три изисквания, които следва да бъдат спазени при определяне на броя на членовете на ЦИК, предложени от парламентарно представените партии и коалиции: 1) да се запази съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, като се използва методът на най-големия остатък; 2) при равни остатъци незаетите места да се попълнят, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция и 3) представителите на една партия или коалиция да нямат мнозинство в комисията. При извършване на математическите изчисления, необходими за определяне на броя на членовете на ЦИК от всяка от парламентарно представените партии и коалиции, посочените взаимосвързани изисквания следва да бъдат приложени в последователност така, както са разписани в закона.

1.3. Спорните т. 3.1, 3.2 и 3.3, изречение първо от Правилата възпроизвеждат съдържанието на чл. 46, ал. 8 от ИК в същата последователност на изискванията.

1.4. С Приложение № 1 към т.3.2 от Правилата се оповестява методиката на изчисляване на представителството на парламентарно представените партии и коалиции в ЦИК. С други думи, представят се математическите изчисления, които са направени, в тяхната последователност, за да се определи конкретният брой членове на ЦИК, предложени от всяка от партиите и коалициите. Приложение № 1 няма самостоятелно значение, както и не е въведено законово задължение за публикуването му. То е оповестено в продължение на утвърдена традиция в периодите, в които президентът е назначавал съставите на ЦИК и с цел осигуряване на по-голяма прозрачност на процедурата по назначаване, а от там и на по-голяма правна сигурност. Направените изчисления са математически точни, а последователността им стриктно спазва последователността на законовите изисквания. Така в изпълнение на предписанието по изречение първо от разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК президентът първо е изчислил каква е квотата на Хеър и спазвайки съотношението между политическите партии и коалиции в Народното събрание (НС) е определил броя на членовете на ЦИК от партиите и коалициите: 13 от тях при първоначалното разпределение, а 2-ма – с използване на метода на най-големия остатък - двата последователни най-големи остатъка (т. 1 и т. 2, първа таблица от Приложение 1). В резултат от разпределението не са били налице партии и коалиции с равни остатъци, което е изключило прилагането на предписанието по изречение второ на разпоредбата. В изпълнение на предписанието по изречение трето от разпоредбата е извършена преценка, която е довела до редуцирането на получените мандати за първата по големина, в случая – коалиция, с един. И е останал за разпределяне един мандат. На този етап е установено, че една партия и една коалиция имат най-големи равни остатъци и предписанието по изречение второ на разпоредбата е приложено - мандатът е разпреден на по-малката парламентарно представена партия или коалиция (т. 2, втора таблица от Приложение 1).

1.5. С т.3.3., изречение второ от Правилата, като е приложил разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК според описаното в Приложение № 1 към т.3.2 от Правилата, президентът е определил точно броя на членовете на ЦИК от всяка от парламентарно представените партии и коалиции.

Допълнителни съображения, че чл. 46, ал. 8 от ИК следва да се интерпретира и приложи по начина, възприет от президента, дава критичният преглед на твърденията на вносителите на искането за друга интерпретация на разпоредбата, както следва:

1.6. Твърдението на вносителите, че първоначалното разпределение на всички 15 места, а едва след това прилагането на ограничението представителите на една партия или коалиция да не формират мнозинство в ЦИК бил „въпрос, който законът не урежда изрично“, не съответства на нормативната уредба. Както вече посочих, изискванията на чл. 46, ал. 8 от ИК следва да бъдат приложени в последователност така, както са разписани в закона, а не в някакъв друг, произволен ред. Всяка друга интерпретация не би отговаряла на точния смисъл на разпоредбата.

1.7. „Допълнителни правила“ или „правило с първично нормативно съдържание“, каквито вносителите твърдят, че се създават с оспорените текстове, всъщност биха били създадени с предложеното от вносителите „алтернативно приложение на метода“ Хеър-Ниймайер. Ако законодателят беше имал предвид първо да се приложи законодателното ограничение никоя партия или коалиция да няма мнозинство в ЦИК, то това би било първото, а не третото изречение на чл. 46, ал. 8 от ИК. Ако законодателят беше имал предвид изключване от последващи изчисления на първата по големина партия или коалиция, която е получила своите мандати, то щеше да има изрична разпоредба за това¹.

1.8. Считам, че твърдението на вносителите, че „разпределението на местата в ЦИК следва да отразява действителното съотношение между парламентарно представените партии и коалиции“ не отговаря на действителната воля на законодателя, обективизирана в чл. 46, ал. 8 от ИК, според който се допуска изкривяване – при прилагане на метода на Хеър-Ниймайер и при наличие на равни остатъци мандатът се предоставя на партията или коалицията с по-малко представителство в парламента; когато съотношението е от характер, така че една партия или коалиция да има мнозинство в комисията, броят на членовете ѝ се редуцира.

1.9. Считам, че за конкретния спор няма никакво правно значение какви „математически модели“, „математически алгоритми“ на приложение на метода Хеър-Ниймайер са възприети по света или са математически възможни, нито кои от тях са по-справедливи или в по-голяма степен съответстват на пропорционалното представителство в НС. Прилагането на правните норми се подчинява на юридическите правила, а не на съществуващи или възможни математически модели. Правно ирелевантен към това дело е и въпросът дали нормативната уредба позволява във всички случаи да се формира състав на ЦИК. Производството не е относно качеството на нормативната уредба.

1.10. Считам, че разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК е ясна, точна и недвусмислено формулирана. Нейното съдържание е достатъчно, за да бъде приложена. Ето защо, не би било

¹ Вж. чл. 107, ал. 5, изр. последно от ИК за съставите на СИК извън страната - законодателят изрично посочва изключване на представителя на държавата при определяне на съотношението между партиите и коалициите.

в съответствие с чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) тя да се прилага не според точния ѝ смисъл, а да се прави опит съдържанието ѝ да се извлича с тълкуване в смисъла, който отговаря на други разпоредби на ИК, както са направили вносителите, позовавайки се на методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределянето на мандатите при избори за народни представители или на разпоредбите, свързани с назначаването на съставите на районните изборителни комисии (РИК), общинските изборителни комисии (ОИК) и секционните изборителни комисии (СИК).

1.11. Методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители (Методиката), уредена в чл. 297 от ИК и в Приложение 1 към чл. 248 от ИК, на която се позовават вносителите, е неотнoсима към тълкуването и прилагането на чл. 46, ал. 8 от ИК и по друга причина. Изваждането на броя на избраните независими кандидати с цел запазване на съотношението между партиите и коалициите, явили се на избори, при разпределяне на мандатите в НС, уредено в Методиката, не е и не може да бъде еднозначно на и равностойно с изваждане на броя на гласовете на най-голямата политическа партия или коалиция, за да се преоцени съотношението между останалите политически партии и коалиции в състава на ЦИК, какъвто прочит на чл. 46, ал. 8 от ИК вносителите предлагат. Изложеното се отнася и до методиките за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за членове на Европейския парламент от Република България и за общински съветници (Приложение 3 към чл. 355 и Приложение 5 към чл. 453, ал. 1 от ИК).

1.12. Неотнoсими към прилагането на чл. 46, ал. 8 от ИК са и разпоредбите, свързани с формиране на съставите на РИК, ОИК и СИК (чл. 61, чл. 76, чл. 92 и чл. 107 от ИК относно назначаване съставите съответно на РИК, ОИК, СИК в страната и СИК извън страната) и поради следните съображения: 1) Законодателят е предвидил специални норми за конституиране на всяка една от комисииите. Той не използва техниката на препращане. 2) При сравнение на правилата за определяне на състава на ЦИК, от една страна, и правилата относно назначаване съставите съответно на РИК, ОИК, СИК в страната и СИК извън страната, от друга страна, става ясно, че изискванията за съставите на РИК, ОИК и СИК са подредени в друг ред, в друга последователност: винаги първото правило е забраната представителите на една партия или коалиция да имат мнозинство в съответната комисия (чл. 61, ал. 3, чл. 76, ал. 3, чл. 92, ал. 3 и чл. 107, ал. 3 от ИК), а запазването на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции е второ по ред правило (чл. 61, ал. 5, чл. 76, ал. 5, чл. 92, ал. 6 и чл. 107, ал. 5 от ИК). Ето защо, точната интерпретация на разпоредбите за конституиране на РИК, ОИК и СИК води до друга, различна от тази за ЦИК, последователност при

математическите изчисления за определяне на броя на членовете в комисиите от всяка от парламентарно представените партии и коалиции. 3) Налице са и други съществени различия на нормативната уредба на конституирането на комисиите. Например: правилото на най-големия неоползотворен остатък при формиране на съставите на РИК и ОИК според закона се прилага в случаите, когато общият брой на членовете на комисиите е четно число, а при равни остатъци се тегли жребий между партиите и коалициите с равни остатъци (чл. 61, ал. 8 и чл. 76, ал. 8 от ИК); използването на метода на най-големия остатък изрично е посочено при определяне съотношението между парламентарно представените партии и коалиции за съставите на СИК в страната (чл. 92, ал. 6 от ИК), но не и за СИК извън страната; за състава на ръководствата на СИК извън страната съотношението на парламентарно представените партии и коалиции се определя, като от броя на членовете бъдат изключени тези, предложени от министъра на външните работи или от оправомощен от него заместник-министър (чл. 107, ал. 5, изр. последно от ИК) и др. Тези различия в нормативната уредба още веднъж показват, че разпоредбите за формиране на състава на която и да е комисия са неприложими към формирането на друг вид комисия.

1.13. Поради изложените причини, а и с оглед ранга на акта, ирелевантно е и позоваването от вносителите на решение на ЦИК - Решение 4844-МИ от 05.05.2026 г. – относно назначаване на състави на СИК.

С цел пълнота на изложението за това, че президентът е приложил разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК според точния ѝ смисъл, представям още следните аргументи:

1.14. Законопроектът за изменение и допълнение на Изборния кодекс с рег. № 154-01-9², внесен в 45-тото Народно събрание от Ива Митева и група народни представители на 15.04.2021 г., който е основата на промените в чл. 46, ал. 8 от ИК, предлага изрично посочената последователност на предписанията в разпоредбата. Така според § 5, т. 5 от законопроекта: „5. В ал.8 (на чл.46 – бел. моя) изречение първо накрая се добавя: „като се използва методът на най-големия остатък“, създава се ново изречение второ: „Партиите и коалициите с равни остатъци попълват незаетите места, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция“, а досегашното изречение второ става изречение трето“. Това предложение непроменено е прието и на второ четене от НС.

1.15. От обсъждането на посочения законопроект в пленарна зала на второ четене става ясно, че волята на мнозинството от народните представители е с промените в чл. 46, ал.

² Вж. <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163562>

8 от ИК при определени условия да се наруши съотношението между парламентарно представените партии и коалиции при формиране на състава на ЦИК. Народният представител Цвета Караянчева поставя акцент върху прилагането на метода на най-големия остатък и попълването на състава на ЦИК, като се започне от най-малката парламентарно представена партия и коалиция при равни остатъци и коментира, че по този начин се дава още едно място на „Демократична България“, което при запазване на съотношението между парламентарните групи се полага на ГЕРБ. От дебата по така повдигнатия въпрос става ясно, че точно това е предложеното решение при равни остатъци, тъй като „до петата цифра всички сте с еднакви остатъци“³.

1.16. Че разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК е ясна, с еднозначно и непротиворечиво съдържание, и приложена точно според смисъла ѝ свидетелстват и определените от президента след измененията в ИК през 2021 г. Правила за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на ЦИК⁴, т.е. правилата за назначаване на предходната ЦИК. При съпоставка на текстовете на т.3, т.3.1, т.3.2, изречение първо и т.3.3 от Правилата от 2021 г. с т.3, т.3.1, т.3.2 и т.3.3, изречение първо от процесните Правила е видно, че съдържанието им е идентично. Последователността на стъпките, които следва да се извършат, за да се стигне до резултат – определяне броя на членовете на ЦИК по предложение на парламентарно представените партии и коалиции, е еднаква. В случая през 2021 г. с оглед съотношението в парламента не е имало партия или коалиция, която да получава повече от половината от членовете в ЦИК, поради което правилото по т.3.3. от Правилата от 2021 г. не е приложено. Равните остатъци, обаче, са довели до повече места в ЦИК за политически партии и коалиции с по-малко на брой народни представители.

В обобщение считам, че президентът, в рамките на своите правомощия, като е интерпретирал разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК по юридически прецизен начин, я е приложил съобразно точния ѝ смисъл. Методиката за изчисление разпределението на мандатите в ЦИК между парламентарно представените партии и коалиции произтича пряко от чл. 46, ал. 8 от ИК, а полученото в резултат от прилагането ѝ разпределение на мандатите е точно. С т. 3.1., т. 3.2., т. 3.3. и Приложение № 1 към т. 3.2. от Правилата не са създадени нови правила, нито правила с първично нормативно съдържание, не е допълнена и не е преуредена законова материя, не е нарушен принципът на законност.

³ Виж стенограма от пленарно заседание на 29.04.2026 г.: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10559>

⁴ Вж. <https://www.president.bg/docs/1620040973.pdf>

След като президентът е приложил законовата разпоредба съобразно точния ѝ смисъл и самата разпоредба не е противоконституционна (което, подчертавам отново, не се оспорва от вносителите), твърденията за противоречие с Конституцията са неоснователни. Независимо от изложеното, ще представя аргументи и съображения по повод основателността на твърденията от вносителите за нарушения на конституционни принципи в последователността на тяхното представяне от вносителите.

2. По твърденията за нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България – принципа на правовата държава и принципа на разделение на властите.

Считам искането за неоснователно въз основа на съображенията и аргументите, изложени по т.1 от това правно мнение. Считам, че президентът е приложил точно закона, не е създал нови/ допълнителни правила, правила с нормативно съдържание, не е „изменил действието на Изборния кодекс“, не е излязъл извън обхвата на своите правомощия и не е навлязъл в областта на правомощията на законодателната власт.

3. По твърдението за нарушение на чл. 10 от Конституцията – принципите на избирателното право.

Считам искането за неоснователно. Конституционният съд на Република България е имал нееднократно възможността да се произнесе по обхвата и съдържанието на фундаменталните избирателни принципи, прокламирани в чл. 10 от Конституцията на Република България. Принципите на избирателното право се прилагат при определяне на персоналния състав на предвидените в Конституцията органи на политическа власт. ЦИК не е орган на политическа власт. Тя не се конституира въз основа на пряк избор. ЦИК не е конституционно определен орган. ЦИК е орган, който отговаря за администрирането и организацията на изборите.

Конституционният съд е подчертавал, че „Основният закон не урежда условията, организацията и реда за произвеждане на изборите в Република България – дейност, която представлява администриране и организация на изборния процес с цел да се осигури свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на избирателното право на всеки гражданин“ (Решение № 9/ 2021 г. по к.д. № 9/2021 г., Решение № 3/2017 г. по к.д. № 11/2016 г.). Конституционният съд е посочвал, че „Разпоредбата на чл. 42, ал. 2 изрично възлага на законодателя да определи със закон организацията и реда за произвеждане на избори. Разпоредбата на чл. 10 от Основния закон закрепва принципи, които трябва да бъдат

следвани при законодателната уредба на очертания на конституционно равнище кръг обществени отношения. Принципите, заложи в чл. 10, се възплъщават в подробната уредба, възложена на законодателния орган с чл. 42, ал. 2“ (Решение № 9/2016 г. по к.д. № 8/2016 г., Решение № 12/2011 г. по к.д. № 11/2011 г.).

В тази връзка, за да се гарантират изборителните принципи и за да се гарантира ефективното упражняване на субективното изборително право, в изпълнение на чл. 42, ал. 2 от Конституцията е необходимо да бъде създадена „достатъчно развита правна уредба“ (Решение № 13/2013 г. по к.д. № 14/2013 г.), която да регулира всички съществени въпроси на изборния процес. В различни свои решения КС е посочвал тези съществени въпроси - обжалваемост на решенията на изборителните комисии, упражняване на контрол върху законосъобразното протичане на процеса на гласуване и отчитане на резултата, независимо наблюдение на този процес и др.

Действително, една от предпоставките за гарантиране на изборителните принципи и произвеждането на законосъобразни, честни и свободни избори е формирането и функционирането на независим и безпристрастен орган за управление на избори (ОУИ), в национален вариант това е ЦИК. Значението на ролята на ЦИК като държавен орган с важни публични функции е подчертано в Решение № 4/2011 г. по к.д. № 4/2011 г. В същото време, в Основния закон няма конституционни изисквания относно конституирането на състава на ЦИК (Решение № 9/2021 г. по к.д. № 9/2021 г.). Гаранции за независимостта и безпристрастността на ЦИК се създават посредством назначаването на комисията от висш държавен орган, самостоятелността и неподвластността ѝ на друг орган на власт, изискванията за високи професионални и нравствени качества на членовете на ЦИК, въведените законови забрани за членство в комисията, осигурената публичност на приемането на актовете на ЦИК и на тяхното съдържание, обжалваемостта на решенията на комисията (в този смисъл и Решение № 4/2001 г. по к.д. № 7/2001 г.) и други, но не единствено и не непременно с правилата, свързани с номинациите и разпределението на мандатите в ЦИК съобразно съотношението на парламентарно представените партии и коалиции.

В Кодекса за добрата изборна практика⁵, Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) към Съвета на Европа също определя като една от процесуалните гаранции за изборителните принципи организирането на избори от безпристрастен орган. Следва да се подчертае, че Венецианската комисия приема, че органът

⁵ Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 51 st and 52 nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), <https://rm.coe.int/0900000168092af01> (accessed on August 20, 2026).

може да е безпристрастен дори когато е в рамките на изпълнителната власт в държави, в които административните органи имат дългогодишна традиция на независимост от политическите власти. В Обяснителния доклад към Кодекса изрично се посочва, че е нормално и приемливо изборите да бъдат организирани от административни органи и контролирани от Министерството на вътрешните работи (МВР). В случаите, когато „няма дългогодишна традиция на независимост на административните органи от тези, които държат политическа власт, трябва да се създадат независими, безпристрастни изборителни комисии на всички нива, от национално ниво до ниво изборителни секции“. Въпрос на политическа преценка на законодателя е дали България спада към първата или към втората група държави след 37 години от демократичните промени. В същото време, Венецианската комисия не счита, че в случая на създаване на независима изборителна комисия единствено идеалното пропорционално съотношение на партийното представителство е процедурна гаранция за фундаменталните изборителни принципи. Венецианската комисия препоръчва в състава да се включи поне един член на съдебната власт, като в обяснителния доклад се посочва като алтернатива служител на правосъдието; в състава може да се включи представител на МВР, представители на националните малцинства (*ако има такива – бел. моя*); най-сетне политическите партии (които са в парламента или са получили определен процент от гласовете) трябва да бъдат равно представени в изборителните комисии, като равенството може да се тълкува стриктно или на пропорционална основа. Венецианската комисия посочва, че изборите могат да се администратират и от съдебен орган. Според комисията, независимостта на ОУИ се гарантира в значителна степен от процедурите, по които работи, „начина ѝ на работа“, наличните знания и умения както на комисарите, така и на персонала на комисията, подкрепя на комисията от изпълнителната власт и др.

В допълнение, следва да се отбележи, че в света са възприети различни модели на формиране на състава на ОУИ. Международната ИДЕА⁶ категоризира структурата на изборните органи в три модела – независим, правителствен и смесен⁷. За илюстрация и въз основа на базата-данни на организацията за ОУИ по света⁸, могат да се представят примери на формиране на различните видове ОУИ: правителствен (Германия, Италия, Норвегия, Великобритания и др.), независим (Австрия, България, Полша, Словения и др.), независим

⁶ International IDEA е международна междуправителствена организация от 14 членове-основатели, създадена на конференция, проведена в Стокхолм на 27 февруари 1995 г. Тя подпомага демокрацията и изборителните процеси по целия свят. Сайт: <https://www.idea.int/>

⁷ Electoral Management Design, International IDEA, 2014. <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>

⁸ <https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design-database>

като част от съдебната власт (Бразилия, Коста Рика, Египет, латиноамерикански държави и др.), смесен (Франция, Нидерландия, Испания, Словакия и др.). Организацията разделя ОУИ на еднолични, избирани от парламента (Канада) или колективни; съобразно номинацията на членове в ОУИ – от политически квоти или безпартийни професионалисти и др. Независимостта на ОУИ се преценява от гледище на структурна, функционална и финансова независимост, правилата за отчетност и формиране на администрацията на органа.

Тези примери показват, че независимо кой модел на формиране на ОУИ е възприет на национално ниво, принципите на демократичните избори могат да бъдат гарантирани при създаването на необходимите законови предпоставки за това. Моделът за формиране на ЦИК на Република България е оставен на преценката на законодателния орган. Законодателят е могъл да предвиди всеки един от изброените модели и това не води пряко до противоречие с чл. 10 от Конституцията на Република България.

Считам, че посоченото разбиране се възприема и от вносителите на искането. В подкрепа на това становище е фактът, че част от вносителите на искането са били и вносители на законопроект за изменение и допълнение на ИК с рег. № 154-01-2⁹, внесен в 45-тото НС на 15.04.2021 г., с който се предлага да отпадне „квотният принцип при формирането на ЦИК“, с мотиви ЦИК „да има статут на независим професионален орган“.

С оглед на изложеното и в заключение, евентуално нарушение на закона и опорочаване на избора/назначаването на ЦИК, каквото в конкретния случай не е налице, действително, както твърдят вносителите, би имало негативен ефект върху общественото доверие в изборния процес в цялост, но независимостта и безпристрастността на ЦИК не се гарантират чрез спазване на пропорционалното съотношение на парламентарно представените партии и коалиции в нейния състав. Непредвиждане в закона на такова съотношение не води до нарушение на чл. 10 от Конституцията на Република България.

4. По твърдяно противоречие с чл. 11 от Конституцията – принципа на политическия плурализъм.

Намирам искането за неоснователно. Към твърденията на вносителите, изложени в тази част, съм изложила съображенията и аргументите по т. 1.6 – 1.13 включително и обобщението по т. 1 от това правно мнение. В допълнение:

4.1. Неотносимо към настоящото производство е Решение № 1/2025 г. на КС по к.д. № 33/2024 г. и присъединените към него к.д. № 34/ 2024 г., к.д. № 35/ 2024 г., к.д. № 36/ 2024 г.

⁹ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163546>

и к.д. № 37/ 2024 г., на което вносителите се позовават. С мотивната част на решението КС не „установява“ „категорично“ принципа на политическия плурализъм като конституционно присъщ за съставите на изборителните комисии от различен ранг, както вносителят твърди. КС не се намесва в работата на законодателя. В мотивите си КС, в резултат на сезиране по този повод, прави преглед на действащото законодателство относно формиране и извършване на промени в съставите на СИК и преценка дали при извършените смени в СИК при подготовката на конкретни избори има основание за обявяване на незаконност на произведените избори. КС изрично посочва основните изисквания за независимост и безпристрастност на членовете на СИК при изпълнение на възложените им задачи, защото те изпълняват възложена им от закона публична власт и имат характеристика на държавен орган и коментира, че мандатът на член на ЦИК и СИК не произтича от политическата сила, която го е предложила. По сходни причини и Решение № 4/2011 г. на КС по к.д. № 4/2011 г. е неотносимо към твърдяното нарушение на принципа на политически плурализъм, закрепен в Конституцията.

4.2. Не мога да споделя разбирането на вносителите, че изначално присъщо на метода Хеър-Ниймайер е да бъде прилаган в един и същ смисъл както за определяне на състава на ЦИК, така и за определяне на съставите на комисиите от по-нисш ранг или при определяне на изборния резултат. В т.1.10 – 1.13 включително от това правно мнение изложих защо съответните разпоредби са неотносими към формиране на състава на ЦИК. Подчертавам още веднъж, че правните норми се прилагат според точния им смисъл, а не в резултат на фиволна интерпретация.

4.3. Не мога да споделя и твърдението на вносителите, че методът на Хеър-Ниймайер е прилаган исторически и еднозначно във всички избори. Ако направим преглед на изборното законодателство само от 1989 г. насам и само в частта относно избори за народни представители, в България е регламентирана и съответно прилагана последователно смесена изборителна система, пропорционална система, отново смесена, отново пропорционална, след което пропорционална с възможност за едно предпочитание. Изборните резултати са определяни по методика, съответна на действащата изборителна система. В частта от методиките, които касаят пропорционално разпределение на мандатите, първоначално се е прилагал методът Д'Онт, заменен впоследствие с метода на Хеър-Ниймайер. По отношение на формирането на състава на ЦИК, отмененият Закон за избиране на народни представители (Обн., ДВ, бр. 37 от 13.04.2001 г., ...отм. ДВ. бр. 9 от 28.01.2011 г.) не въвежда дори изискване за запазване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции (чл.9). За първи път методът на най-големия остатък се предвиди при конституирането на ЦИК по

отменения Изборен кодекс (Обн., ДВ, бр. 9 от 28.01.2011 г....отм., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г.), като при равни остатъци следваше да се тегли жребий (чл. 23).

В по-общ план, КС е имал възможността нееднократно да се произнесе по съдържанието и обхвата на принципа на политическия плурализъм. Така КС е подчертавал, че „политическият плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля“, (Решение № 7/2024 г. по к.д. № 14/2023 г., Решение № 9/2023 г. по к.д. № 4/2023 г., Решение № 8/2022 г. по к.д. № 4/2022 г.; в този смисъл и Решение № 13/2010 г. по к.д. № 12/2010 г., Решение № 6/2011 г. по к.д. № 3/2011 г., Решение № 12/2011 г. по к.д. № 11/2011 г.); че „политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно свободно изразената политическа воля“ (Решение № 13/2010 г. по к.д. № 12/2010 г., Решение № 8/2022 г. по к.д. № 4/2022 г.), че принципът е разбран като „множество от възгледи, идеи, разбирания за осъществяването на държавната власт“ (Решение № 9/2021 г. на КС по к.д. № 9/2021 г.).

Очевидно е, че политическият плурализъм има действие, когато става дума за свободно формиране на политически партии с различна идеологическа основа, които да имат равни възможности за участие в избори и от там в упражняването на политическата власт; за конституиране на органи, които упражняват политическа власт. Централната изборителна комисия не е орган на политическа власт, не е и конституционно уреден орган, нейният състав не се формира въз основа на упражнен пряк избор от народа. ЦИК, както посочих, е орган, който администрира и организира изборите. Начинът на нейното формиране е оставен на преценката на законодателя, както е подчертавал и КС (Решение № 9 от 02.07.2021 г. по к.д. № 9/2021 г., Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.).

ЦИК, както и другите независими органи, са призвани да създадат гаранции за „нормалното осъществяване на демократичния дискурс на основата на политическия плурализъм“, поради което те трябва да бъдат политически неутрални (Решение № 21/1996 г. по к.д. № 19/1996 г.). Именно в този контекст разбирам съотнасянето на мандата на член на ЦИК спрямо принципа на политическия плурализъм (Решение № 4/2011 г. по к.д. № 4/2011 г.) в рамките на общото конституционно разбиране за мандата (Решение № 13/2010 г. по к.д. № 12/2010 г.).

В заключение, който и модел на формиране на ЦИК да беше избрал законодателят, то това не влече задължително след себе си нарушение на чл. 11 от Конституцията. Неспазването на пропорционалността между парламентарно представените партии и коалиции в състава на ЦИК не води до извод за нарушаване на принципа на политическия плурализъм.

5. По твърдяно нарушение на чл. 6 от Конституцията - на принципа на равнопоставеност.

Считам искането за неоснователно. В т. 1 от това правно мнение са изложени съображения и аргументи, че президентът точно е приложил закона, не е извършил произвол и не е облагодетелствал една политическа партия или коалиция за сметка на друга.

В по-общ план, практиката на КС, на съдилищата и на Комисията за защита от дискриминация задълбочено разясняват съдържанието и обхвата на прокламирания в чл. 6 от Конституцията на Република България принцип. Ако принципът на равнопоставеност във връзка с принципа на политическия плурализъм безспорно изисква изборното законодателство да осигури равни правни възможности за участие в изборите, в предизборната кампания, за наблюдение и контрол върху всички изборни процеси и др., то това не се отнася до участието в централния орган за управление на избори – ЦИК. В демократичния свят се прилагат различни модели на конституиране на ЦИК, част от които включително изключват партийно представителство, като те не са в противоречие с принципа на равнопоставеност.

III. Относно допустимостта – финални бележки.

При по-задълбочен преглед на искането на вносителите оставам с впечатление, че доводите, свързани с противоречие с Конституцията, са като изкуствено създадена конструкция. Основният въпрос, който според мен вносителите поставят, е относно тълкуването на разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от ИК и изясняване на точния ѝ смисъл при нейното прилагане. Основание за това ми дават всички доводи относно възможни повече от един „математически модели“, „технически“ решения, „алгоритми за приложение на метода Хер-Ниймайер“, твърдението, че „президентът фактически е извършил нормативно тълкуване на чл. 46, ал. 8 от ИК и е предпочел един от възможните алгоритми за приложение на метода „Хер-Ниймайер“, както и представените примери.

Моето правно мнение е, че разпоредбата на чл. 46, ал. 8 е ясна и президентът е приложил закона точно. Независимо от моето мнение, при евентуална неяснота, съгласно чл. 51, ал. 1 от ЗНА автентично тълкуване на нормативен акт дава органът, издал акта. Компетентен да даде автентично тълкуване на точния смисъл на чл. 46, ал. 8 от ИК е законодателният орган. В тази връзка се поставя основателно отново въпросът, свързан с допустимостта на искането на вносителите

С уважение,

Ивилина Алексиева-Робинсън