

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

М Н Е Н И Е

от: проф. дн Надя Златева

относно: конституционно дело № 14/2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 23 юли 2026 г. по к.д. № 14/2026 г. Конституционният съд е допуснал за 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 по т. 3.1., 3.2., 3.3. и Приложения №1 към т. 3.2. от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната изборителна комисия. В следствие на предоставената ми в определението възможност, давам следното мнение по делото.

Предметът на делото има математическа и политико-правна страна. Въпреки че не съм специалист по математически методи в изборното законодателство, ще дам мнение относно математическата страна и ще се въздържа, доколкото е възможно, от засягане на политико-правните аспекти.

Методът на Хеър-Ниймаер

е квотен метод за разпределяне на мандати, наричан още метод на най-големия остатък. Той се прилага по следния начин:

Изчислява се общата квота $Q = V/M$ като общият брой действителни гласове V за партиите, преминали изборителната бариера, се разделя на общия брой мандати за разпределяне M .

Определят се идеалните дялове (квоти) на партиите като за всяка партия i с получени гласове v_i се изчислява нейната квота $q_i = v_i/Q$. Всяка квота q_i е дробно число, което има цяла част $\lfloor q_i \rfloor$ и остатък $r_i = q_i - \lfloor q_i \rfloor$.

Първо се разпределят основните мандати – по целите части – като всяка партия i получава брой мандати, равен на $\lfloor q_i \rfloor$.

След това оставащите (допълнителни) мандати се разпределят по остатъците по правилото на най-големия остатък: партиите се подреждат в низходящ ред според

големината на техните остатъци r_i и по реда на подреждането си получават по един допълнителен мандат до изчерпване на мандатите.

Определя се правило, което при равни остатъци на две или повече партии с право да получат последния допълнителен мандат се решава коя партия да го получи – или партията с най-малко гласове, или с теглене на жребий, или друго.

При така полученото разпределение на мандатите се спазва т.нар. квотно правило (Quota Rule): всяка партия i получава толкова мандати, колкото е долната ѝ квота $[q_i]$ (когато не получава допълнителен мандат за остатъка си) или колкото е горната ѝ квота $[q_i] + 1$ (когато получава такъв). Тъй като всяка партия получава брой мандати, който съвпада или с долната, или с горната ѝ квота, се казва, че партиите остават в рамките на определените им (от Q) квоти.

От математическа гледна точка, методът на Хеър-Ниймаер (Х-Н) е метод за решаване на следната оптимизационна задача: да се намери такова разпределение на мандатите $a = (a_1, \dots, a_n)$, което отговаря на условията:

(1) всички a_i са цели числа,

(2) сумата на a_i е равна на броя M на мандатите

и се намира най-близо (в евклидовата метрика) до идеалното квотно съотношение $O = (q_1, \dots, q_n)$, което означава сумата $\sum_i (a_i - q_i)^2$ да бъде възможно най-малка.

Тази задача винаги има решение, като е възможно да има и повече от едно решение. Методът на Х-Н намира решенията на задачата по един лесен за обясняване и разбиране начин като в случая на повече от едно решение вграденото в него правило трябва еднозначно да определя кое от тях ще бъде предпочетено и реализирано.¹

Когато се прилага за определяне на състава на Централната избирателна комисия (ЦИК), вместо брой мандати се разпределя броят на местата в комисията $M = 15$, V е общият брой на местата на парламентарно представените партии и коалиции в Народното събрание (НС), а v_i е съответният им брой места в него.

Метод на Хеър-Ниймаер с допълнително условие за липса на мнозинство²

Когато при разпределянето на M мандата/места се постави допълнителното условие нито една партия да няма мнозинство, това означава, че се търси такова разпределение $a = (a_1, \dots, a_n)$, което освен на условията (1) и (2) да отговаря и на условието

(3) всички a_i са по-малки или равни на $\lfloor M/2 \rfloor$.

¹Правилото „партиите и коалициите с равни остатъци попълват незаетите места, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция“ обаче няма да свърши работа, ако се окаже, че има две или повече еднакво парламентарно представени партии с равни остатъци, които могат да получат последния мандат.

²Ако освен условието за липса на мнозинство се постави и условието всяка парламентарно представена партия/коалиция да получи поне едно място, това вече е друга задача, която тук не разглеждам, т.к. в чл. 46 на Изборния кодекс за определяне на състава на ЦИК няма изрично формулирано такова условие.

Въвеждането на това условие променя задачата. Възможно е тя да няма решение, тъй като може да не съществува разпределение, което да удовлетворява условията (1), (2) и (3).³

Ако съществуват разпределения, които да удовлетворяват и трите условия, то тогава сред тях винаги има такива, които са на минимално разстояние до идеалното за всички партии квотно съотношение O (тъй като се минимизира непрекъснатата функция върху компактен), т.е. в този случай разглежданата задача има решение. Намирането му по лесен за разбиране и обяснение начин обаче е трудно.

Затова се прилага някаква модификация на метода на Хър-Ниймасер. Най-често се използват следните два варианта:

Вариант I (pragmatic modification) при който, ако при прилагането на Х-Н има партия i , на която са ѝ разпределени повече от максимално възможните $\lfloor M/2 \rfloor$ мандата, на нея ѝ се дават точно $\lfloor M/2 \rfloor$ мандата, а тези, които са ѝ разпределени в повече, се разпределят по правилото на най-големия остатък между останалите партии.

Вариант II (principled modification) при който, ако при прилагането на Х-Н има партия i , чиято квота q_i е по-голяма от $\lfloor M/2 \rfloor$, на нея ѝ се дават точно $\lfloor M/2 \rfloor$ мандата, а останалите мандати се разпределят по Х-Н между останалите партии по следния начин: изчислява се нова (по-малка) обща квота $\bar{Q}$ като общият брой действителни гласове на останалите партии се разделя на общия брой на останалите за разпределяне мандати $M - \lfloor M/2 \rfloor$ и с нея се пресмятат техните нови квоти $\bar{q}_i = v_i / \bar{Q}$.

Цитатът⁴ е показателен за ситуацията:

*„За съжаление, първата, прагматична модификация, и втората, принципна модификация, могат да доведат до две различни решения. Вследствие на това въпросът как да се включат ограничения в квотния метод не допуска ясен и еднозначен отговор.“*⁵

Добре известно е, че квотните методи, както е и методът на Хър-Ниймасер, по принцип не работят добре когато се налагат ограничения за максимален и/или минимален брой мандати.

³ Например ако конфигурацията на НС е от две партии, не съществува разпределение на 15-те места в ЦИК, при което се спазва условието нито една от двете да няма мнозинство в комисията.

⁴ Friedrich Pukelsheim, Proportional Representation. Apportionment Methods and Their Applications, Springer International Publishing, Switzerland, 2014. pages 157–158.

⁵ "Unfortunately the first, pragmatic modification, and the second, principled modification, may produce two solutions that are distinct. As a consequence the question of how to incorporate restrictions into a quota method admits no clear and unique answer."

В случаите, когато няма партия с мнозинство и двата варианта съвпадат със стандартния метод на Хсър-Ниймасер и намират решение, което удовлетворява условията и се намира максимално близо до идеалното за всички партии квотно съотношение $O = (q_1, \dots, q_n)$.

Ако има партия с мнозинство и вариант I намира решение, то също удовлетворява условията и се намира максимално близо до идеалното за всички партии квотно съотношение $O = (q_1, \dots, q_n)$. Обаче вариант I не винаги намира решението: условието за липса на мнозинство (3) може да доведе до това мандатите, които се разпределят по остатъците, да бъдат повече от самите остатъци и накрая да останат неразпределени мандати.

Ако има партия с мнозинство, вариант II винаги намира решение, удовлетворяващо условията. Обаче полученото решение е максимално близо не до идеалното за всички партии квотно съотношение O , а до ново съотношение $\bar{O} = (\lfloor M/2 \rfloor, \bar{q}_2, \dots, \bar{q}_n)$ (ако приемем, че партията с мнозинство е първата), което е идеалното относно новата квота квотно съотношение за всички останали партии и е различно от O .

В случаите, когато има партия с мнозинство и вариант I намира решение, намереното решение е най-близо до идеалното за всички партии квотно съотношение O , а полученото с вариант II решение е на по-голямо или равно разстояние до O от решението, намерено с вариант I.

В Правилата към Указ № 170 на президента за определяне на състава на ЦИК, функция на състава на 52-рото НС, в което партия ПБ има мнозинство, се използва вариант I, а в искането на народните представители до Конституционния съд се предлага да се използва вариант II.

Таблица 1: Конфигурацията на 52-рото НС, при която е определен състав на ЦИК с използване на **вариант I** на метода на Х-Н

Партия/ Коалиция	Мандати в НС	Квота Q =240/15	Квоти q_i	Ост. ста $\lfloor q_i \rfloor$	Оста- тъци r_i	Доп. места	Места в ЦИК a_i
ПБ	131	16	8.1875	7			7
ГЕРБ-СДС	39	16	2.4375	2	0.4375	1	3
ПП-ДБ	37	16	2.3125	2	0.3125		2
ДПС	21	16	1.3125	1	0.3125	1	2
ВЪЗРАЖДАНЕ	12	16	0.7500		0.7500	1	1

От Таблица 1 се вижда, че при прилагане на вариант I кандидатите за последния мандат са ПП-ДБ и ДПС, които са с равни остатъци, т.е. има две разпределения $a' = (7, 3, 2, 2, 1)$ и $a'' = (7, 3, 3, 1, 1)$, които отговарят на условията и са възможно най-близо до идеалното за всички партии квотно съотношение $O = (8.1875, 2.4375, 2.3125, 1.3125, 0.7500)$. Предпочетено е разпределението a' за-

ради правилото в чл. 46, ал. 8 на Изборния кодекс, че последното допълнително място трябва да бъде за по-малката партия.

Таблица 2: Конфигурацията на 52-рото НС, при която е определен състав на ЦИК с използване на **вариант II** на метода Х-Н

Партия/ Коалиция	Мандати в НС	Квота $\bar{Q}$ =109/8	Квоти $\bar{q}_i$	Осп. ме- ста $[\bar{q}_i]$	Оста- тъци $\bar{r}_i$	Доп. места	Места в ЦИК a_i
ПБ	131			7			7
ГЕРБ-СДС	39	13.625	2.8624	2	0.8624	1	3
ПП-ДБ	37	13.625	2.7156	2	0.7156	1	3
ДПС	21	13.625	1.5413	1	0.5413		1
ВЪЗРАЖДАНЕ	12	13.625	0.8807		0.8807	1	1

От Таблица 2 се вижда, че при прилагане на вариант II се получава разпределението $a'' = (7, 3, 3, 1, 1)$. То отговаря на условията и е максимално близо до идеалното за останалите партии квотно съотношение $\bar{O} = (7, 2.8624, 2.7156, 1.5413, 0.8807)$. При него партиите, различни от ПБ, остават в рамките на първоначално определените им (от $Q = 16$) квоти (вж. q_i в Таблица 1) и това е едно от двете решения, до които се достига и при вариант I.

Изборен кодекс

Извадката от Изборния кодекс (ИК), действащ от 2014 г., привеждам за по-голяма яснота:

Чл. 46. (1) *Създава се Централна избирателна комисия за произвеждане на всички видове избори, която е независим държавен орган.*

(3) *Комисията се състои от 15 членове, ...*

(4) *Централната избирателна комисия 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. ...*

(8) *При назначаването на членовете на Централната избирателна комисия се запазва съотношението между 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. Представителите на една партия или коалиция не може да имат мнозинство в комисията.*

Изискването представителите на една партия или коалиция да нямат мнозинство в комисията е условието (3).

В Изборния кодекс ясно е посочено при разпределяне на местата в ЦИК да се използва методът на Х-Н (чрез който се удовлетворяват условията (1) и (2)), но не е посочено или разписано в приложение към чл. 46 как следва да се процедира, за да се спази и условието (3).

Ако при липса на партия с мнозинство в НС отправната точка е ясна и това е идеалното за всички партии квотно съотношение O , дали наличието на партия с мнозинство в НС само по себе си е основание за преместване на отправната точка от O в $\bar{O}$? Ако се приеме, че това е така, то за всяка конфигурация на НС, в която има партия с мнозинство ще трябва да се прилага вариант II, т.е. веднага общата квота ще се преизчислява.

Същевременно, съществуват конфигурации на НС, в които има партия с мнозинство, при които решението се получава със стандартния метод на Х-Н, т.е. с вариант I.

Да разгледаме следния пример на конфигурация на НС, при която една партия (партия А) има мнозинство и полученият със стандартен метод на Х-Н състав на комисията удовлетворява условието за липса на мнозинство:

Партия/ Коалиция	Мандати в НС	Квота $Q = 240/15$	Квоти q_i	Основни места	Остатъци r_i	Доп. места	Места в ЦИК a_i
А	121	16	7.5625	7	0.5625		7
В	43	16	2.6875	2	0.6875	1	3
С	40	16	2.5000	2	0.5000		2
Д	26	16	1.6250	1	0.6250	1	2
Е	10	16	0.6250		0.6250	1	1

Ако се приложи вариант II за същата конфигурация, се получава друг състав на комисията:

Партия/ Коалиция	Мандати в НС	Квота $\bar{Q} = 119/8$	Квоти $\bar{q}_i$	Основни места	Остатъци $\bar{r}_i$	Доп. места	Места в ЦИК a_i
А	121			7			7
В	43	14.875	2.890756	2	0.890756	1	3
С	40	14.875	2.689076	2	0.689076	1	3
Д	26	14.875	1.747899	1	0.747899	1	2
Е	10	14.875	0.672269		0.672269		0

Примерът показва, че е по-логично преизчисляването на квотата да не бъде пряко следствие от наличието на партия с мнозинство в НС, а да се прави тогава, когато не може да се получи решение при работа с първоначалната квота Q , т.е. когато не може да се приложи вариант I.

Конфигурациите на НС, за които може да се определи състав на ЦИК, отговарящ на изискванията на чл. 46 от ИК (защото видяхме, че може да има и конфигурации, за които това не е възможно), могат да се разделят на два типа:

- K_I са конфигурациите, при които вариант I на метода на Х-Н намира решение. Полученото решение отговаря на всички условия и е възможно най-близо до идеалното за всички партии и коалиции квотно съотношение O , получено с първоначалната квота Q . В него всички партии/коалиции, които нямат мнозинство, остават в определените си от Q квоти;

- K_{II} са конфигурациите, при които вариант I не може да намери решение. За тях може да се приложи вариант II и да се намери решение. Полученото решение отговаря на условията и е възможно най-близо до идеалното за останалите партии квотно съотношение $\bar{O}$, получено с по-малката квота $\bar{Q}$. В него ще има поне една партия/коалиция, която няма мнозинство и получава повече мандати от определената ѝ от Q горна квота.

Вариант II може да се приложи и при конфигурации от тип K_I , но няма да даде решение, което да е по-близо до O от решението, намерено с вариант I.

Съотношението между парламентарно представените партии и коалиции се изразява от идеалното за всички партии квотно съотношение O .

Запазване на това идеално съотношение O , освен в изключително редки случаи, е практически невъзможно. Вариант I на метода на Х-Н за конфигурации K_I намира максимално близо до O разпределение, което отговаря на условията. Що се отнася до конфигурации K_{II} , вариант I е неприложим. При тях може да се използва вариант II, който намира решение, което е максимално близо до идеалното за останалите партии квотно съотношение $\bar{O}$, но това решение може да не бъде от най-близките до O .

При конфигурациите K_I са приложими и двата варианта. Тъй като решението, получено с вариант I, отговаря на условията и е възможно най-близо до идеалното за всички партии квотно съотношение O , а решението, получено с вариант II, винаги е на същото или на по-голямо разстояние от O , може да се счита за целесъобразно за конфигурации от тип K_I за намиране на решението да бъде предпочетен вариант I.

Конфигурацията на 52-рото Народно събрание е от тип K_I и за нея при прилагане на вариант I се получава разпределението, дадено в Таблица 1.

С уважение,

Надя Златева

