

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Илияна Йотова

Президент на Република България

по конституционно дело № 14 от 2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 23.06.2026 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по к.д. № 14 от 2026 г. Производството е образувано по искане на народни представители за установяване на противоконституционност на 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 по назначаване на състав на Централната изборителна комисия, определени с Указ № 170 от 29 май 2026 г. на президента.

В това си качество изразявам следното становище:

1. Съгласно чл. 46, ал.4 от Изборния кодекс (ИК) Централната изборителна комисия (ЦИК) се назначава с указ на президента след публични консултации и процедура, определени от президента, въз основа на предложение на парламентарно представените партии и коалиции. Така законът възлага на държавния глава правомощие да *определи* консултациите и процедурата по назначаване на членове на ЦИК. От една страна, законодателят може да предоставя на президента допълнителни правомощия, които макар и да не са пряко произтичащи от Основния закон, са свързани с буквата и духа му (Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/93 г.). От друга страна, макар по изключение държавният глава разполага с правомощия, които са близки до нормативните, но са ограничени в рамките на резервирана за него компетентност. Делегирането на президента на подобни функции не е новост за българския модел, доколкото в предишни периоди той е имал самостоятелно установено правомощие в изборните закони да утвърждава образци на изборни книжа за определен вид избори (чл. 5, ал. 3 от Закон за избиране на народни представители, обн., ДВ, бр. 37 от 13.04.2001 г., чл. 7, ал. 2 от Закона за местните избори, обн., ДВ, бр. 66 от 25.07.1995 г.). Действащият Изборен кодекс (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 71 от 07.08.2026 г.) в чл. 246 предоставя правомощие на президента да издава указ за определяне на номерацията, наименованията и границите на изборните

райони за произвеждане на съответния вид избор. В областта на отбраната държавният глава също има правомощия, които не са с индивидуален характер, но са свързани с кадрови назначения. Той утвърждава длъжностите във въоръжените сили на Република България, изискващи висши офицерски звания. След като закон делегира на президента определено правомощие, неговото изпълнение може да стане с обичайните му правни актове, а именно във формата на указ (чл. 102, ал. 1 от Конституцията).

Правомощието да определя правила за консултации и процедура е функционално и институционално обвързано спрямо компетентността на държавния глава – да назначава членове на ЦИК (чл. 46, ал. 4 ИК, чл. 98, т. 7 от Конституцията). Неупражняването на споменатите законови правомощия би опорочило законосъобразността на самото назначаване. С издаването на указ, с който се определя наличното съотношение на броя на членовете в ЦИК, начина за провеждане на консултации, оповестяването на предложенията, изслушването на кандидатите, проверката за съответствието на кандидатите с изискванията за назначаване, се прилага установеният ред в Изборния кодекс. Така се изпълнява изричното задължение да бъде гарантирана публичността на процедурата. Поради тези причини ефектът на оспорвания указ е да направи процедурата предвидима за участниците и открита за обществеността, като това в крайна сметка допринесе за доверието в самия изборен процес, към каквото навежда и историческото тълкуване на законовата разпоредба, която предоставя президентското правомощие (Мотиви към Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 154-01-9/15.04.21 г.). За този ефект свидетелства и дебатът по време на консултациите с представителите на парламентарните партии и коалиции, в хода на който те направиха своите предложения и възражения. Не бива да се забравя, че процедурата по назначаване е споделена между президента и независими от него политически субекти. Изтичането на мандата на членовете на ЦИК като юридически факт съгласно чл. 51, ал. 1, изр. 1 ИК, който задвижва процедурата по назначаване на нови членове формално погледнато е поставено в зависимост от политическата воля на парламентарно представените партии и коалиции, ако решат да направят своите предложения. В рамките на процедурата между тези субекти и президента официално и предварително съгласуване преди самите консултации не е предвидено в закона. В този смисъл указът по чл. 46, ал. 8 е необходимият официален акт от страна на президента, с който последният дава гласност за това как ще упражни правомощията си съобразно реда, разписан в Изборния кодекс.

Не отричам обстоятелството, че оспорваните части от Правилата съдържат тълкуване на разпоредби в кодекса, но доколкото би могло да се извлече правило за поведение, неговото действие е сведено конкретно до назначаване на членове на ЦИК по предложение на партиите и коалициите от 52-рото Народно събрание (НС). То няма външно действие извън субектите, участващи в процедурата по назначаване, и не създава за тях права, задължения и правомощия, различни от установените в Изборния кодекс. Напълно вярно е, че повечето от актовете на президента са с еднократно действие и с ненормативен характер. Това обаче съвсем не означава, че указите на президента са винаги с индивидуален характер, и че посредством тях не може да се осъществява тълкуване на законови норми, когато приложението на същите е законово вменено, като правомощие на президента. Напротив, утвърждаването на правила е необходимо именно, за да се даде яснота на пределите на компетентността на назначаващия орган и на взаимоотношенията му с останалите при формиране на състав на ЦИК, което е израз на

принципа на правовата държава. Такова е основното предназначение на разпоредбата на чл. 46, ал. 4 ИК – да поделва различните функции в рамките на един орган, по отношение на назначаването на определени лица и по отношение на определяне на реда за това назначаване. Това не противоречи на разделението на властите, а е негово същностно проявление.

2. Оспорваните части от определените с Указ № 170 от 29 май 2026 г. правила касаят обявения ред, по който се разпределят местата в ЦИК. Съгласно чл. 46, ал. 8 ИК *при назначаването на членовете на ЦИК 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.* Така законът ясно определя като критерий за разпределението на местата в ЦИК съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, а начинът, по който това съотношение може да бъде измерено – методът на най-големия остатък (Хеър-Ниимайер). Използвайки словосъчетанието *парламентарно представените партии*, текстът навежда, че в разпределението следва да участват всички представени партии, а база за определяне на съотношението помежду им при формиране на състава на ЦИК е броят на мандатите в националния представителен орган. В тази връзка чл. 46, ал. 8 ИК не предоставя право на преценка как да се определят местата в ЦИК.

Като развитие на метода на изборната квота (Хеър), методът на най-големия остатък (Хеър-Ниимайер) използва същата квота, която е резултатна на броя на мандатите в Народното събрание (спрямо които е формирано и представителството на всяка партия и коалиция (240)), разделен на броя на местата в ЦИК (15).

$$\text{Квота Хеър} = \frac{240}{15} = 16$$

Брой на народните представители	Частното на броя на народните представители към квотата на Хеър	Цяло число (предварителни мандати)
ПРОГРЕСИВ НА БЪЛГАРИЯ	131:16=8,1875	8
ГЕРБ-СДС	39:16=2,4375	2
ПП-ДБ	37:16=2,3125	2
ДПС	21:16=1,3125	1
ВЪЗРАЖДА НЕ	12:16=0,75	0
		13

Всяка партия получава дял на полагащите ѝ се членове в ЦИК, който се равнява на полученото частно при разделяне броя на народните представители на всяка парламентарно представена партия и коалиция в 52-рото НС на стойността на квотата на Хеър. Така установеното квотно съотношение (8.1875,2.4375,2.3125,1.3125,0.75) е заложено в диспозицията на чл. 46, ал. 8, изр. 1 ИК и то е базово за всички останали процедури, защото е

математическият израз на метода Хеър-Ниимайер, приложен спрямо всички партии по отношение на дела им в НС. То може да бъде променяно само доколкото е изрично предвидено в закон. Тези дялове определят и предварителното разпределение на местата (13).

	Остатък	Разпределение най-голям остатък	Общо
ПРОГРЕСИВНА БЪЛГАРИЯ	0,1875		8
ГЕРБ-СДС	0,4375	+1	3
ПП-ДБ	0,3125		2
ДПС	0,3125		1
ВЪЗРАЖДАНЕ	0,75	+1	1
			15

Следвайки текста на закона (чл. 46, ал. 8, изр. 2 ИК), незаетият брой членове се разпределя, като допълнителен мандат получава партията или коалицията с най-голям остатък, което е и същинската част от метода.

		Прилагане правилото на чл. 46, ал. 8, изр. 2 и 3 от ИК	
ПРОГРЕСИВНА БЪЛГАРИЯ	8	-1	7
ГЕРБ-СДС	3		3
ПП-ДБ	2		2
ДПС	1	+1	2
ВЪЗРАЖДАНЕ	1		1
	15		15

Съгласно чл. 46, ал. 8, изр. 3 ИК представителите на една партия или коалиция не могат да имат мнозинство в комисията. Това налага редуциране на получените мандати от парламентарно представената коалиция „Прогресивна България“ до 7 представители, което е пределният им брой, за да не се стигне до

мнозинство за вземане на решение съгласно чл. 53, ал. 5 ИК.

В рамките на законоустановения начин на разпределение на мандатите между партиите, представени в НС (методът Хеър-Ниимайер), единственият възможен критерий за разпределение е да бъде отчетен най-голям остатък, който не е взет предвид при първоначалното разпределение. Съгласно чл. 46, ал. 8, изр. 2 ИК партиите и коалициите с равни остатъци попълват незаетите места, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция. В случая коалиция „ПП-ДБ“ с 37 народни представители и партия „ДПС“ с 21 народни представители имат равни остатъци, като допълнителният мандат следва да отиде в по-малката парламентарно представена партия или коалиция с равен остатък - партия „ДПС“.

3. Логически достигането до извода, че една партия или коалиция получава мнозинство в ЦИК предполага вече да е приложен метод на най-големия остатък (Хеър-Ниимайер). Фактът на мнозинството на определена партия или коалиция в комисията е израз на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции в комисията (при назначаването), определено спрямо 240. А то е 8.1875; 2.4375; 2.3125; 1.3125; 0.75. Няма друг законоустановен начин да бъде измерено това мнозинство. Всички допълнителни специални правила остават в рамките на този метод и се прилагат едновременно спрямо съотношението между всички партии и коалиции. Не оспорвам обстоятелството, че заради правилото броят на членовете, предложени от една партия или коалиция, да е число, изключващо мнозинство в комисията (чл. 46, ал. 8, изр. 3 ИК), методът на най-големия остатък може да бъде приложен с модификации. Такива винаги

се налагат, когато успоредно с измерването на определени пропорции законодателят въвежда минимума, които да благоприятстват рационални мнозинства или максимуми, които да препятстват абсолютни мнозинства. Същевременно, тези отклонения са въведени изрично в текста на чл. 46, ал. 8 ИК, а не са следствие на приложение по аналогия на други разпоредби в кодекса.

По делото не се оспорва, че методът Хеър-Ниимайер, макар и регламентиран на различни места в кодекса, има общоупотребимо съдържание като правило по отношение на пропорционално разпределение на мандати на база получени гласове. Колко пъти ще бъде приложен, на кой етап от преброяването на гласовете и пр. зависи от вида на избора, като това е отразено в съответната методика; част от нормативното съдържание на кодекса (Приложение № 1, 3, 5). Принципно положение в кодекса е, че този метод се прилага и при определяне състава на избирателните комисии, чийто състав е от представители на партии и коалиции, макар че изричното му посочване като метод за определяне на местата е единствено за състава на ЦИК (чл. 46, ал. 8 ИК) и за състава на секционните комисии (чл. 92, ал. 6 ИК). Във всичките тези случаи прилагането на метода изисква установяване на съотношението между 240 и съответния брой места в комисията. Изискването да се прилага този метод не е систематично свързано с конкретна методика (Приложение № 1, 3, 5), а с принципното му общоутвърдено съдържание. Методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители (Приложение № 1) касае определянето на дела на парламентарното представителство на всяка партия, като веднъж определено последното се взима като основен критерий за разпределянето на местата в ЦИК. За целите на конституирането на ЦИК методът се прилага самостоятелно, т.е. не се касае за прилагане по аналогия на разпоредби на метода Хеър-Ниимайер в Приложение № 1 или в което и да е друго приложение.

Без съмнение съществуват и други модели за разпределение на 15 места в ЦИК измежду партиите и коалициите на база тяхното парламентарно представителство. Те обаче въвеждат нова изборна квота или допускат по подразбиране мнозинството на членовете, предложени от партия и коалиция, която има повече от 120 представители. Съотношението между всички партии в 52-рото НС, спрямо което следва да бъдат определени 15 места в ЦИК (8.1875; 2.4375; 2.3125; 1.3125; 0.75) е рамката, заложена в чл. 46, ал. 8 ИК, което означава, че ако прилагащият орган се отклони от това квотно съотношение или въведе друго, неговите действия ще бъдат без основание. Не отричам, че предложеният в искането начин за разпределение на 8 места измежду 4 партии на база техните народни представители е по-справедлив и по-пропорционален с оглед получените от тях гласове и броя на народните им представители - 109. Това съотношение обаче математически подменя дела на всяка от тези партии в парламента с дела на всяка от тези партии към 109. По този начин моделът не е по-справедлив и по-пропорционален на база дела на тези 4 партии от 240 народни представители.

4. Не може да се отрече, че съществуват разпоредби в кодекса, които поставят изрични изисквания за изчисление на нова квота върху нова база, като законоустановена стъпка при разпределение на мандати въз основа на получени гласове за кандидатите. Пример в тази насока е, когато се изчислява квота, за да се определи дали са избрани независими кандидати (т. 3.1., т. 3.2. от Методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители). При

изборите за членове на Европейския парламент и изборите за общински съветници изчислената квота за независимите кандидати е и сама по себе си бариера за участие на партиите и коалициите в последващо разпределяне на мандатите (т. 2.1., т. 3.1. от Методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за членове на Европейския парламент от Република България; т. 2.1., т. 3.1. от Методиката за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за общински съветници). След този момент се изчислява и същинската квота Хеър-Ниимайер измежду допуснатите партии и коалиции, като в разпределението на мандатите изрично по силата на закона са извадени както мандатите на независимите (ако има получени), така и логично техните гласове. Едва на този етап по силата на закона се прилага правилото, че за партиите и коалициите, участващи в разпределението на мандатите, от значение следва да бъдат само получените от тях гласове, като смисълът на това правило е да гарантира чл. 10 от Конституцията и правото на всеки избирател. Тези хипотези сами по себе си говорят, че не биха могли да бъдат приложени по аналогия спрямо разпределението на мандатите в ЦИК. В случая с независимите кандидати се касае за изваждането на един оползотворен от тях мандат, като разпределението между партиите и коалиции продължава по отношение на останалата част от предварително определените мандати за съответния избирателен район, т.е. основанието на това ново изчисляване не е императивното правило на закона само по себе си, а промяната в гласовете и мандатите. Ако посредством аналогията на закона или аналогията на правото прилаганият орган има властта да ограничава приложното поле на едно правило за поведение, като го заменя с друго, уреждащо коренно различаващ се фактически състав, това би довело до произвол.

5. Конституционният принцип на правовата държава задължава всички актове да бъдат съобразени с приложимата законова рамка в конкретната област (Решение № 5 от 2023 г. по к. д. № 5/2023 г.). Вярно е, че като въвежда правилото съотношението на местата в ЦИК да съответстват на дела на представителството на партиите и коалициите в националния парламент, законодателят прокарва както конституционния принцип на политическия плурализъм, изискващ осигуряването на равнопоставено и справедливо участие на политическите партии в обществения живот (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), така и задава определен конституционен критерий за формиране на институциите, ангажирани с произвеждането на изборите и упражняването на правото на глас (чл. 10, чл. 42, ал. 1-3). Това са конституционните проекции на референтната законова рамка. Тези разпоредби нито сами по себе си, нито в тяхната взаимовръзка обаче не изискват постигане на пълна идентичност между представителството по гласове и местата в избирателните комисии. От една страна, не е математически възможно, а от друга – законодателят, именно за да изпълни посочените конституционни текстове, умишлено избягва такова припокриване. В тази връзка е правилото, което дава преднина на по-малката партия при равни остатъци, както и правилото за недопускането на мнозинство на предложените от една партия и коалиция членове. Оттук следва, че при определянето на местата в ЦИК спазването на пропорционалността на представителството е легитимно ограничено в полза на формалната независимост на органа. Не на последно място, въпреки непоследователността на текстовете на кодекса, в част от които се говори за *представители на партиите и коалициите в комисии*, следва да се подчертае, че с участието си в избирателните комисии, членовете им нито продължават

парламентарното представителство на партиите, които са ги предложили, нито осъществяват каквото и да е друго представителство. Напротив, веднъж станали членове на ЦИК, те са част от независим постоянно действащ орган. По закон този орган е независим и от партиите, които са предложили неговите членове. От една страна, това още веднъж показва липсата на основание за абсолютно привнасяне на моделите за пропорционалното представителство при конституирането на състав на ЦИК. От друга, се потвърждава, че изричните норми от ИК, следва да се тълкуват както през принципа на политическия плурализъм, така и през конституционния принцип на разделението на властите и самостоятелно упражняване на компетентността на държавните органи.

Поради тези причини, считам, че утвърденият с Указ № 170 от 29 май 2026 г. начин за разпределяне на местата в ЦИК прилага действащата законова рамка на ИК в съответствие с конституционните принципи на политическия плурализъм, на правовата държава и за разделението на властите.

6. Като адресат на разпоредбите на ИК президентът дължи тяхното законосъобразно и конституционносъобразно прилагане. Същото обаче не дава право на избор на държавния глава как да приложи Конституцията – като спазва законите, стоящи под нея, или като не ги спазва по собствено усмотрение, въпреки че прилага нея самата. Във втория случай той би се превърнал в активен законодател.

В заключение, бих обърнала внимание, че недобрите редакции на текстовете на ИК са системен порок на този нормативен акт. Контролът за конституционност на актовете по прилагането на тези разпоредби обаче не е ефективният път за отстраняването на тези пороци. Когато съдържанието на правната норма поражда неяснота, а част от парламентарно представените субекти искат да обвържат правоприлагателния орган с определено разбиране на закона, това може да бъде постигнато единствено чрез изменение на съответната разпоредба, ако същото бъде в съответствие с Конституцията по буква и дух.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения намирам за неоснователно искането на народни представители за установяване на противоконституционност на 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 по назначаване на състав на Централната изборителна комисия, определени с Указ № 170 от 29 май 2026 г. на президента.

ИЛИЯНА ЙОТОВА
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ