

## **Документални интервюта за създаването на Конституцията от 1991 г. Дебатите за съдебната власт.**

Деяна Марчева

Нов български университет и Съюзът на съдиите в България представят дебатите за съдебната власт при създаването на Конституцията на Република България, реконструирани в 11 документални интервюта с участници в събитията и процесите 1990-1991 г. Интервютата са подготвени и заснети в рамките на проект, финансиран от Фулбрайт България.

### **Проблем:**

Съдебната власт, и по-специално прокуратурата, е най-изменяната и допълвана част от Конституцията, и до днес продължава да е във фокуса на съвременните политически дебати. Наистина ли това е „най-слабата част от конституцията“, както я определя още през 1996 г. Любен Корнезов (1947-2019), председателят на подкомисията „Съдебна власт“ към Комисията за изработване на проекта на Конституция на Република България (Конституционната комисия)? Той обосновава своя извод не с начина, по който главата е съставена, а с фактическите реалности в тази сфера.

### **Идея:**

Идеята за проекта се оформи във връзка с едно от последните публични участия на Нора Ананиева (1938-2021), председател на парламентарната група на БСП в Седмото Велико Народно събрание, през лятото на 2021 г. в кръгла маса на Българския институт за правни инициативи по повод 30 годишнина от Конституцията. В заключението си тя споменава, че за нея остава „неразгадана“ мистерия защо на практика не се реализира идеята, която са имали при изработване на конституцията, да „скъсат“ изцяло с авторитарната практика“, така че главният прокурор да не е по Вишински „меч на революцията“, а да е „преди всичко административен ръководител“. Завършва с реторичния въпрос: „Или може би нещо не сме доизкусурили в конституционния текст?“

Когато се раждаше идеята за проекта, възнамерявахме първото документално интервю за създаването на Конституцията от 1991 г. да бъде с Нора Ананиева. За съжаление не успяхме да се организираме навреме, за да обсъдим с

нея в дълбочина нейното свидетелство за разминаване между намеренията на създателите на конституцията и реалностите по отношение на съдебната власт.

### Участници:

Да разкажат за своите спомени от 1990-1991 г. около създаването на Конституцията се съгласиха:

- народни представители от VII Велико Народно събрание - Петър Обретенов, проф. Янаки Стоилов, Златка Русева, Мариела Митева, Георги Пирински, доц. Красен Станчев;
- експерти, които участват като съавтори в конституционния проект, чийто текст е основата на конституцията – проф. Емилия Друмева, проф. Снежана Начева, проф. Красен Стойчев;
- проф. Пенчо Пенев - министър на правосъдието 1990-1991 г. и народен представител в Седмото Велико народно събрание;
- проф. Васил Мръчков - главният прокурор на НРБ 1987-1989, заместник-председател на Държавния съвет от 18.12.1989 до разпускането 10.04.1990 и председател на законодателната комисия към 35-то Народно събрание януари-април 1990.

Водещ на документалните интервюта е проф. Екатерина Михайлова, която със своя авторитет, познания и добронамереност не само спечели доверието на интервюираните, но и показва как може да се водят спокойни, професионални разговори по най-болната тема на българската конституция.

Изразявам и своята искрена благодарност към всички интервюирани, които проявиха изключителна отзивчивост по темата, отделиха време не само да възстановят свои спомени, но и да си припомнят конституционни проекти, стенограми, протоколи, извадиха свои лични бележки от 1990-1991 г. и така направиха възможни тези документални интервюта.

Бих искала да подчертая и ролята и ангажираността на екипа на Радио-телевизионния център на НБУ: режисьор Борислава Димова, оператори Петър Петров и Радослав Бадов, звукорежисьор Димитър Бенков, монтажист Йосиф Кокончев, чийто професионализъм и творчески подход оставиха видим отпечатък върху интервютата и превърнаха работата в проекта истинско удоволствие.

### Подготовка на документалните интервюта

В процеса на подготовка на интервютата събрахме и прегледахме стенограми от заседанията на Седмото Велико Народно събрание, протоколи от заседанията на Конституционната комисия, документите, останали от работата на подкомисията „Съдебна власт“, книги и статии с анализи и/или спомени и т.н.

При възстановяването на архивите установихме, че са оскъдни документалните следи за работата на подкомисията „Съдебна власт“, защото не са

водени стенограми на заседанията ѝ. В държавна агенция „Архиви“ са запазени общо 90 листа, от които само един протокол на заседанието от 20.12.1990 г. (6 страници), а останалите документи включват „Предварителни бележки по някои проблеми на конституционните основи на съдебната магистратура“ на Любен Корнезов (13 страници), паметна записка за заседанието от 14.01.1991 г. (1 стр.), покани до институции за становища, получени такива от МВР и др., общи „Бележки“ от Главна прокуратура и Върховния съд на Република България по първия конституционен проект (5 страници) и техния общ проект за главата „Съдебна власт“ (4 страници) и т.н. В нито един архив обаче не успяхме да намерим проекта на Министерството на правосъдието на главата „Съдебна власт“, за който се говори в дебатите на Конституционната комисия и който според свидетелствата извежда на преден план концепцията за „прокурори КЪМ съдилищата“. Тази идея среща сериозен отпор от Главна прокуратура и Върховен съд по това време, както е видно от техните становища и изказванията на техните представители в конституционната комисия.

От наличните документи три десетилетия по-късно няма как да се установи нито технологията на работа на подкомисията „Съдебна власт“, нито дори датите на нейните заседания, още по-малко какви точно дебати са водени в нея.

Основният източник на информация за конституционните дебати по темата „Съдебна власт“ са протоколите на общата Комисия за изработване на проект за конституция. При подготовката на интервютата изпратихме на интервюираните предварително въпроси, в част от които бяхме включили и цитати от тези протоколи, като направихме изричната уговорка, че интервюираният има пълна свобода дали и какво да коментира от тях. Идеята при воденето на документалните интервюта беше всеки участник сам да установи посоката и да постави акцентите в своите свидетелства, отговори и коментари на процеса на създаване на Конституцията от 1991 г.

### Подготвяне на конституцията преди Седмото Велико народно събрание

Проф. Васил Мръчков подчертава ролята на промените в Конституцията от 1971 г., приети от законодателната комисия към 35-тото Народно събрание в периода януари-декември 1990 г. за поставяне основите на новия демократичен конституционен ред: „Вън от поставените от Вас въпроси искам да направя една стъпка още назад във времето, когато започна реалното, действителното подготвяне и съставяне на конституцията от 1991 г... Тя не започна така да се каже на празно място и изведнъж, а беше предшествана от една активна, нечувана дотогава, динамична и бурна работа в 35-тото Народно събрание... Тези заседания се предаваха и ставаха достояние по цял ден, някога по 10-12 часа от денонощието. На тези заседания също така се внасяха, изработваха предложения за промени в конституцията. Тези промени, струва ми се, че остават малко прескачани, когато се

отива до конституцията. Те бяха много бурни, много тежки, защото се отнасяха до такива основни въпроси в държавното устройство, като закриване на Държавния съвет... Направиха се съществени промени. За първи път тогава се въведе понятието политически плурализъм, с което се легализира конституционно създаването на опозиционни партии и се легитимира конституционно по действащата тогава, променяща се и променила се конституция на държавата. Създадох се такива разпоредби, които бяха новаторски. За първи път - фигурата на президента с неговото определяне като държавен глава, който олицетворява единството на нацията. Изостави се принципът за единството на властта и се въведе принципа за разделението на властите.“

Проф. Снежана Начева обяснява, че експертите са били включени още на този предварителен етап в завареното народно събрание, работещите в което са били „решени разумно да опосредят, да отворят вратите“. Тя разказва, че е било „трудно да се обясни на тази вряща, кипяща маса на улицата долу: „Сега. Веднага. Отменете!“, че така не може, че „има процедура“, „режим“, че това е конституция, която не може да се променя „от днес за утре“. И в тогава фактически се стига до идеята за свикване на Велико народно събрание.

В голяма част от документалните интервюта се акцентира и върху значението на решенията на Кръглата маса, които залагат много от принципите и институтите в последствие изработената нова конституция.

### Концепцията за съдебната власт в новата конституция

Всички интервюирани потвърждават общата политическа цел на участниците в конституционните дебати 1990-1991 г. да се устрои независима съдебната власт в демократична и правова държава. Как това да стане е трябвало да решат юристите в техни професионален дебат. Никой по това време не е можел да предвиди, че именно „Съдебната власт“ ще се окаже най-проблемната глава в конституцията години по-късно.

Що се отнася до въпроса за мястото на прокуратурата в съдебната власт, това не е било предмет на спорове сред експертите, съавтори на проекта, който стои в основата на представения на първо четене в Седмото Велико народно събрание. Сред народните представители от различните парламентарни групи също не е имало сериозни политически спорове по този въпрос. От протоколите на Конституционната комисия е видно, че има един глас на Владислав Даскалов (народен представител от СДС), който изразява следните съмнения, че „в стремежа за единна съдебна власт включването и на останали органи в съдебната власт би накърнило гаранцията за нейната независимост.... Затова аз бих предпочел тези органи да бъдат извадени от съдебната власт – прокуратурата, следствието и др.“ (30.01.1991 г.). В официалната дискусия тези опасения са напълно игнорирани, а според свидетелствата в документалните интервюта по това време е било

немислимо да се извади прокуратурата от съдебната власт, защото е имало опасения да не бъде използвана като политически инструмент за репресии. Повечето експерти и народни представители стъпват върху познатия до този момент модел, в който съдилища и прокуратура конституционно се структурират в една обща рамка.

Върху становището на Владислав Даскалов заостря вниманието Златка Русева, която е един от 39-те народни представители, напуснали заседанията на Седмото Велико народно събрание през май 1991 г. в знак на протест срещу начина на работа в него. От дистанцията на времето тя оценява „незрелостта“ на току-що родения Съюз на демократичните сили, липсата на „нужната подготовка“ на юристите, които започват да работят по новата демократична конституция. Подчертава също, че наред целия „отприщен поток на ентусиазъм, на чувства, на емоции, на желаниа от страна на цялото общество“, едва ли най-добрият вариант е бил бързото приемане на Конституцията, според политическите договорки на Кръглата маса.

От друга страна Георги Пирински акцентира върху това, че преговорите на Кръглата маса се провеждат в един „изключително напрегнат, зареден с много резки и взривни... прояви на дълго натрупвани проблеми и противоречия в обществото“, които изведнъж получават „възможно най-релефна проява“, и представляват усилия този „взрив“ сблъсъци да бъде овладян в публичен разговор. Той свидетелства, че темата за правосъдието не е била в центъра на дискусиите на Кръглата маса. Патосът на дебатите в областта на правозащитата и правораздаването е бил съсредоточен около „системата на Министерството на вътрешните работи и на различните служби в системата на министерството“ – „да се направи всичко необходимо, всичко възможно, демократичният процес оттук нататък да протича без въздействието, без ограниченията, които едно такова ведомство би могло да упражнява върху различните участници в процеса“.

### От „прокурори Към съдилищата“ до „структура на прокуратурата в съответствие с тази на съдилищата“

Видно от конституционния проект на първо четене, първоначалните конституционни текстове в главата „Съдебна власт“ конструират „прокурори Към съдилищата“<sup>1</sup>. Според свидетелствата на Петър Обретенов, народен представител от СДС, и проф. Пенчо Пенев, народен представител от БСП и министър на правосъдието, формулировка „прокурори Към съдилищата“ възпроизвежда

<sup>1</sup> Проект за Конституция на Република България на първо четене. „Чл. 134 (1) Към всички общи съдилища има прокурори, а към съдилищата, които разглеждат наказателни дела като първа инстанция и съдии-следователи. (2) Към Върховния касационен съд е главният прокурор, който осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.“

устройството при действието на Търновската конституция. В документалното интервю на проф. Пенев в детайли е обяснено каква е сърцевината на идеята за „прокурори КЪМ съдилищата“ и защо е посрещната от прокуратурата със „силен отпор“ и опасения, че прокуратурата ще бъде обезличена и независимостта ѝ - накърнена. Концепцията „Към“ изключва главният прокурор да разполага със самостоятелен апарат, а и правното положение на прокурори и съдии, например по отношение на института на несменяемост, не би било идентично.

Проф. Емилия Друмева също маркира своето виждане, че уеднаквяването на правното положение на всички магистрати - съдии, прокурори и следователи, се е развило „по една инерция“ и „не е точно“, защото само съдията правораздава, докато работата на прокурора и следователя не е такава.

Представителите на прокуратурата стартират поредица от разговори с народни представители от всички парламентарни групи, за да се променят текстовете. Преди второ четене Иван Първанов, народен представител от СДС, внася компромисно предложение което гласи следното: „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата.“ Според Петър Обретенов „възприет е този текст, който привидно е по-логичен, по-издържан стилово...ама както се казва дяволът е в детайлите, в подробностите“. Той самият не си е давал сметка тогава, че с тази формулировка се изоставя основната идея, че „прокурорите са към съдилищата“, и допълнителната алинея, според която главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство, отварят пътя за развитието на главния прокурор като отделна институция.

**Очаквано или неочаквано „Съдебната власт“ става най-дискутираната и променяна част от Конституцията след нейното приемане?**

Повечето интервюирани подчертават, че в конституционните дебати 1990-1991 г. никой не си е представял, че именно „Съдебната власт“ ще се окаже най-изменяната и допълваната, най-дебатираната част от конституцията.

Проф. Янаки Стоилов, народен представител от БСП и секретар на Конституционната комисия, обяснява, че времето, в което се е обсъждала и приемала конституцията е било „по-здравео в морално-политически аспект“, никой не е допускал, че може да има умишлено отклоняване от прилагане на конституционните текстове, и независимо от остриите политически спорове, като цяло е доминирал дух на доверие и стремеж за създаване на устоите на правова държава. Той обяснява днешното състояние и проблеми с опитите през последните десетилетия да бъдат използвани моментни политически позиции за приемане на изгодни решения и с „все по-увеличаващото се влияние на непублични икономически фактори върху упражняването на властта“. В този смисъл



утвърждаването на конституционализма днес е значително по-трудно с оглед средата, предизвикателствата и условията.

Георги Пирински, народен представител от БСП, също акцентира върху това, че конституцията е създаден в един преломен период в развитието на България и нейната роля за развитието на новата демократична действителност не бива да се подценява. Същевременно за него няма спор, че „Конституцията е едно, практиката сякаш е малко по-различна, малко в кавички“ и си заслужава всички да мислим по какъв начин връщаме респекта към правото.

Проф. Снежана Начева също изрично подчертава, че има „свръхчувствителност“ на другите две власти към съдебната, и че тази глава от конституцията от самото начало е подложена на множество „атаки“ и „лекомислено“ посягане към конституцията. Нейното мнение е, че „фактически тази глава е набъбнала чувствително с влагане на нови текстове, които внасят дисхармония с първоначалния смисъл и навлизат към уредба на въпроси, които предполагат детайлна законова уредба“.

### Как е подготвян конституционният проект от експертите?

Най-детайлна информация за технологията на работа на експертите по изготвяне на конституционния проект се съдържа в документалното интервю на проф. Красен Стойчев. От неговите свидетелства, които се потвърждават и от интервютата на останалите съавтори на проекта на експертите - проф. Снежана Начева и проф. Емилия Друмева, става ясно, че техният екип е сформирани в началото неформално като група на съмишленици преподаватели и научни работници, който започва да работи в една стая в сегашното Президентство.

Проф. Красен Стойчев разказва следното за работата по конституционния проект на експертите: „и започнахме да се готвим по конституцията, главно като се разпределяхме материя, казвахме си кой какво да чете, обменяхме информация за литература, за сравнително право, как да гледаме на конституциите и т.н. И първоначално работата беше такава - да натрупаме познания по чуждите конституции. И след това вече започнахме да обсъждаме конкретните проблеми. Ние работехме, така да се каже, напълно изолирани от другите комисии. Идеята, която сподели тогава проф. Миланов беше, че наистина ние сме ангажирани от Народното събрание (веднага ни беше осигурен достъп до Народното събрание), и на нас се разчита в най-голяма степен да подготвим, така да се каже, суровия материал за обсъжданията. Въобще имахме и пропуски за Народното събрание, ходихме и там да седим, защото ние всеки ден заседавахме, но помня, че сряда сутрин, всяка сряда сутрин, имаше конституционна комисия. И ние ходихме на конституционна комисия и, разбира се, други дни, когато се наложеше.....Те се сменяха, разбира се, защото те имаха подкомисии и всяка подкомисия горе-долу съответстваше на структурата на сегашната конституция... Ние подготвихме всички

отначало глави на конституцията. И след това ходихме на конституционни комисии със съответните народни представители, които бяха в тези подкомисии... [А]з доколкото помня, те не бяха затворени тия подкомисии само за членове на подкомисията. Идваха и други депутати. Идваха и много други експерти. Така че доста хора участваха. Те бяха в големите зали там „Запад“, „Изток“ в Народното събрание, които събираха много хора, и съответно големи обсъждания се провеждаха. Освен това там растеше непрекъснато броят на експертите. Ние почнахме една малка група, сравнително бяхме, от експерти, но впоследствие вече започнаха да пристигат експерти от различните политически партии. Почти всяка политическа партия си имаше, дето се казва, своя експерт, който идваше с нас да обсъжда. Това беше вече в една по-напреднала фаза, когато вече бяхме попредставили така основните.... така материята бяхме я обработили вече в някаква степен, и дето се казва, вече сега се оформяше постепенно лека и полека тази материя. И тези експерти заседаваха с нас, имаха и важни идеи.“

Проф. Емилия Друмева обяснява защо проектът на експертите е приет за основа на обсъжданията в Конституционната комисия вместо който и да е от останалите проекти на партии, парламентарни групи и граждани – „едно мъдро решение, за да няма защо на тази политическа партия или на друга е предпочетен проектът“. Тя свидетелства, че във вътрешното разпределение между експертите частта за съдебната власт е била поверена на проф. Кино Лазаров, което се потвърди и от други интервюирани.

### Как се приема конституцията в пленарна зала?

Доц. Красен Станчев, народен представител от СДС, обръща внимание върху факта, че в рамките на Седмото Велико народно събрание наред с конституцията се приемат и 22 фундаментални закона (напр., Търговски закон) от значение за икономиката и демократизацията. Това става за изключително кратко време и се оказва много тежка работа за всички. Повечето народните представители са много уморени и в рамките на парламентарната група си разделят работата като се доверяват на своите колеги от подкомисиите за гласуването на конкретните текстове. Според доц. Станчев е имало вътрешен проблем в комуникацията, защото за него е било изненада, че в крайна сметка мандатът на Главния прокурор е приет да бъде 7 години, а не 5 години. Според неговите свидетелства, тъй като главата „Съдебна власт“ е по-назад в структурата на конституцията, това е била частта, която се е гласувала най-бързо.

Мариела Митева, народен представител от БСП, разказва, че „в пленарна зала, когато се подаваха разни листчета как точно да бъде записана прокуратурата, се подаваха от различни страни на залата“. Според нея, при гласуване на текстовете на второ четене прокуратурата се намесила чрез свои познати. В този контекст водещата интервюто проф. Екатерина Михайлова споделя, че и Нора Ананиева ѝ е



разказала същото, че сегашният текст за прокуратурата е подаден на едно листче в последния момент.

### Перспективи за съдебната власт в българската конституция

Всеки от участниците в интервютата изразява своите виждания за конституционното развитие на България по отношение на съдебната власт. Повечето акцентират върху ролята на Конституционния съд за тълкуване на важни проблеми – за обхвата на конституционното понятие форма на държавно управление, за границите между конституционна и законова уредба на съдебната власт, за различията в дейността и правното положение на различните магистрати, за фигурата на Главния прокурор и т.н.

### В заключение

„Документалните интервюта за съставяне на Конституцията от 1991 г. Дебатите за съдебната власт“ казват много повече от настоящото обобщение, направено за целите на проекта. Надявам се да бъде пробудено любопитството към свидетелствата и спомените на участниците в тях. Това е и стартовата точка, от която всеки може да реконструира за себе си картината на създаването на „съдебната власт“ в Конституцията от 1991 г.

На Кръглата маса в Конферентната зала на Съдебната палата, която ще се проведе на 20.04.2023 г. от 10.00 часа, ще очакваме Вашата гледна точка.