

**ПРОБЛЕМЪТ ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В ПРОЦЕСА НА
ИЗРАБОТВАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА ОТ
1947 г.**

Лора Дончева

***THE PROBLEM CONCERNING THE JUDICIARY IN THE PROCESS
OF ELABORATION AND ADOPTION OF THE CONSTITUTION OF
THE REPUBLIC OF BULGARIA OF 1947***

Lora Doncheva

Abstract:

The problems concerning the constitutional settlement of the issues related to the principles of the structure and functioning of the judiciary occupy an important place in the elaboration of the Constitution of 1947. The article reveals the impact of the political changes on the modification of the constitutional provisions determining the position of the judiciary as an integral part of the state organization. The author dwells on the alternative views and positions expressed during the discussions by the political opponents, such as the Bulgarian Workers' Party (Communists) and its allies in the Fatherland Front, as well as by the opposition. The author follows the process of elimination of the typical parliamentary principles of the judiciary and the imposition of the Soviet state doctrine in constitutional law governing the structure and functioning of the judiciary on the eve of the adoption of the Constitution of 1947.

Key words: *judiciary; Constitution; constitutional projects; Soviet state law, Attorney General of the Republic; Supreme Administrative Court; Supreme Court of Appeal; Special Courts.*

Избраният за изследване проблем е част от голямата тема за изработването и приемането на Конституцията от 1947 г., а поставените цели са свързани с разкриване на влиянието на политическите

промени върху изменението на текстовете, които се отнасят до принципите на изграждане и функциониране на съдебната власт като важна съставна част от системата на държавната организация. В определена степен интересът към въпросите за отреденото място на съдебната система в Конституцията е провокиран и от обстоятелството, че конституционната теория и практика през XIX в. дълго време разглежда съдебната власт като помощна функция на изпълнителната и не очертава мястото на правораздаването като самостоятелна държавна функция, равностойна на останалите. Поради тази причина и в Търновската конституция липсва самостоятелен раздел за съдебната власт, а въпросите, отнасящи се до устройството ѝ са намерили място в текстовете на отделни конституционни членове (чл. 13, 14, 15, 73 и др.)¹.

В края на лятото – началото на есента на 1946 г. настъпват важни промени в държавно-политическото развитие на България. С промяната на формата на държавно управление, осъществена чрез референдума от 8 септември 1946 г., във фокуса на дебатите между политическите сили попадат въпросите, свързани с изясняване на основните начала на бъдещата Конституция, уточняване обема от правомощия на държавните органи, определяне гаранциите за спазването на правата и свободите на българските граждани.

Първият цялостен конституционен проект е дело на избраната от ръководството на Българска работническа партия (комунисти) (БРП/к/) комисия под председателството на д-р Минчо Нейчев и е изработен през август – септември 1946 г.² В раздел V „Съд и прокуратура“ на трета глава „Държавно устройство“ се изясняват основните принципи, които ще определят устройството и начина на функциониране на съдебната власт. Принципът на независимостта е установен във втора алинея на чл. 56: „Съдиите са независими и се подчиняват само на закона. Те произнасят решенията и присъдите си в името на народа“. Участието на народния елемент, осъществявано чрез съдебните заседатели в процеса на правораздаване, е уредено в чл. 57. В чл. 58 е заложен принципът на изборност на всички съдии:

„Съдиите се избират за срок от пет години, както следва:

- а) съдиите за Върховен касационен съд (ВКС) и за Върховен административен съд (ВАС) – от Народното събрание;
- б) околийските съдии – от околийските народни съвети;

в) съдиите за областните и всички други съдилища – от областните народни съвети, в района на който е седалището на съда.

Избраните се провъзгласяват за съдии от Председателя на Републиката по доклад на Министъра на правосъдието”.

В проекта намира място и институцията Главен прокурор на Републиката. Според текста на чл. 63 той се назначава и е „подчинен пряко и единствено” на Народното събрание за срок от пет години. Предвижда се надзорът за точното изпълнение на законите да се осъществява от прокуратурата и ВАС (чл. 62). В чл. 59 е отразена възможността за „учредяване на съдилища за определени видове спорове”, а чл. 60 постановява, че съдопроизводството се извършва на български език като се гарантира правото на преводач на гражданите, които не го знаят. В първия проект на БРП/к/ е прокарано разбирането, че съдиите и прокурорите са несменяеми за времето, в което са избрани или назначени (чл. 64)³.

На 21, 23 и 25 септември 1946 г. комунистическият проект за Конституция се разглежда от петнадесетчленна комисия, избрана от Националния комитет (НК) на Отечествения фронт (ОФ). Направени са незначителни промени в текстовете, които се отнасят до съдебната власт. По чл. 58 се взема решение да бъде уточнено, че съдиите от апелативните съдилища ще се избират в съвместно заседание на всички областни съвети в седалището на Апелативния съд, а в текста на чл. 63, който урежда положението на Главния прокурор, в първа алинея думата „назначава” се заменя с „избира”. Редакционни промени са предложени по текстовете на чл. 60 и чл. 64⁴.

Следващата стъпка в изясняването и уточняването на позицията на НК на ОФ е внасянето и обсъждането на този конституционен проект на разширено заседание с участието на ръководствата на отечественофронтовските партии, проведено на 27 септември и 1 октомври 1946 г⁵. Оживена дискусия се разгаря по въпроса за разширяване участието на народа в правораздаването и прилагане на изборния принцип по отношение на всички съдии. Според Васил Коларов „народният елемент трябва да бъде вмъкнат в съдебния състав вън от заседателите”, което означава във всички съдилища да има и съдии – обикновени граждани. Неговата представа за бързо, евтино и близко до народа правосъдие намира израз в идеята за разделяне района на околийския съд на по-малки участъци, начело на

които да има един юрист-съдия и двама души „народен елемент”. Позицията на В. Коларов е подкрепена от Георги Димитров, според който „един селянин със здрав практически разум може понякога да разрешава въпросите по-добре, отколкото един юрист”. Нисим Меворах предлага в проекта да бъде записано: „В правораздаването участват народни съдии и съдебни заседатели”. Михаил Геновски, представител на Българския земеделски народен съюз (БЗНС), счита, че заложеният принцип на избиране на съдиите в проекта е достатъчен, тъй като определянето на качествата, които трябва да притежават съдиите, ще бъде предмет на специален закон⁶.

Доста по-умерено и обективно звучи изказването на проф. Петко Стайнов, член на ръководството на Народния съюз (НС) „Звено”. Той определя като „нещо опасно” практиката всички съдии да бъдат изборни. Според него съдията е представител на една съдебна администрация под ръководството на министъра на правосъдието и, за да бъде независим, той „трябва да остане свободен от всякакви изборни колегии”, да зависи само от държавната власт и „да се ползва с пълна несменяемост”⁷. Резултатът от дискусиите е постигнатото компромисно решение, според което висшите съдебни органи – ВКС, ВАС, Главен прокурор, се избират от Народното събрание, а останалите се назначават от специална централна комисия, в която ще има както представители на Народното събрание, назначени от Председателя на Републиката, така и на организацията на съдиите⁸.

Различни са позициите на участниците в заседанието и по отношение на институцията Главен прокурор. Проф. П. Стайнов изразява становището, че ще се създаде „голямо състезание” между министъра на правосъдието, назначен от министър-председателя, и Главния прокурор, избран от Народното събрание, а Петър Попзлатев намира, че в проекта Главният прокурор е поставен над министъра на правосъдието⁹. Н. Меворах внася разяснения относно заложената в проекта идея. Според него Главният прокурор е „една институция от висше естество, от висш мащаб”. Той стои „над министъра на правосъдието, над Министерския съвет”. Неговата задача е да бди за изпълнението на законите от страна на гражданите и от страна на държавните органи. Той не е касационен прокурор и на него са подчинени всички останали прокурори¹⁰.

При изясняване мястото на Главния прокурор се поставя въпросът и за ВАС. М. Геновски заявява, че е правилно надзорът за

изпълнение на законите да се осъществява от Главния прокурор и ВАС¹¹. В. Коларов обвързва факта, че ВАС осъществява административното правосъдие на територията на страната с констатацията, че това води до ограничаване правата на прокурора, а Г. Димитров дори изказва предположението, че ВАС „може утре да го нямаме“¹².

В защита на заложения в комунистическия проект принцип за несменяемост на съдиите за времето, за което те са избрани или назначени, се изказва Н. Меворах. Отбелязвайки, че към този момент „има едно съдийство, което се ослушва като заек и чисто и просто не знае какво да решава“, той посочва, че временната несменяемост ще осигури „сигурност и спокойствие“, необходими, за да могат съдиите да прилагат законите¹³.

След приключване на дискусиата редакционна комисия в състав проф. П. Стайнов, М. Геновски и Н. Меворах преглежда за пореден път конституционните текстове и на 4 октомври 1946 г. проектът за Конституция на НК на ОФ е публикуван. Един от новите моменти в него се отнася до разширяване участието на народния елемент в правораздаването чрез съдебни заседатели и народни съдии: „В правораздаването се привличат народни съдии и съдебни заседатели. Случаите и редът на това участие се определят от закона“ (чл. 54). В чл. 55 се предвижда прилагане принципа на избиране на върховните магистрати и назначаване, повишаване и уволняване на всички останали съдии и прокурори от Върховен съдебен съвет. Отпадат текстовете на чл. 61 („Подсъдимият има право на защита“) и чл. 64 („Съдиите и прокурорите са несменяеми през време на срока, за който са избрани или назначени, освен за предвидените в закона провинения“) от проекта на БРП/к/¹⁴.

С проведените през есента на 1946 г. избори за VI Велико народно събрание (ВНС) конституционният въпрос навлиза в своята заключителна фаза. Задачата за изработване на проектоконституцията е поверена на 55-членна парламентарна комисия, която се конституира в заседанието си на 19 декември 1946 г. С оглед постигане на по-стегната организация на работа се формират четири секции, които трябва да подготвят основните глави на проекта. Проблемите, свързани със съдебната власт, се обсъждат в трета секция „Държавно устройство“. Спорове между представителите на опози-

цията и ОФ възникват при изясняване статута на Главния прокурор. Димитър Цветков, депутат от Български земеделски народен съюз-Никола Петков (БЗНС-НП) определя като „ненужно“ създаването на институцията Главен прокурор при наличието на министър на правосъдието, който „всъщност има и функцията да бъде главен прокурор и да упражнява върховния надзор над прокурорския надзор“. В своето изказване той подчертава, че се създава конфликт между министъра на правосъдието, който носи политическа и наказателна отговорност и Главния прокурор, избран от Народното събрание, който не е отговорен¹⁵. Христо Стоянов (БЗНС-НП) поддържа становището Главният прокурор да не бъде избран от Народното събрание. Той споделя опасенията си от поява на противоречие между него и министъра на правосъдието и изразява безпокойство от обвиняването му в полицейски функции¹⁶. Противоположно е становището на Йордан Чобанов (БРП/к/). Според него министърът на правосъдието, изпълнявал досега функцията на главен прокурор, винаги е бил политическа личност. С избирането на Главния прокурор от Народното събрание се цели превръщането му в „действителен блюстител на законите, който ще бъде по-малко зависим от своята партия и от всекидневния политически живот“ и ще „черпи правата си от от най-високия представител на народния суверенитет – от Народното събрание“¹⁷.

Различни са позициите, отстоявани от политическите опоненти в трета секция на Конституционната комисия, по въпроса за съдийската несменяемост. Д. Цветков заявява, че независимостта на съдиите ще бъде осигурена само, ако в Конституцията бъде подчертан принципът на несменяемостта. Депутатът от БЗНС-НП счита, че Върховният съдебен съвет ще осъществява контрол върху съдебния състав и ще преценява кога един съдия е в невъзможност да упражнява съдийската професия, поради престъпление или друго провинение. Противоположно е становището на Й. Чобанов, според който не може да се твърди, че „съдийската несменяемост е непременно атрибут на демокрацията“. Категоричното отрицание на този принцип се свързва с опасението, че „ще включим в този несменяем замразен съдебен апарат и редица остатъци от съдебната власт с антидемократични настроения“, което ще се отрази върху дейността на съдебната система¹⁸.

В хода на работата на трета секция се провеждат разисквания по проблема за изборността в съдебната система и по въпроса за народните съдии и съдебните заседатели. Д. Цветков заявява, че в програмата на БЗНС е заложена идеята за изборността на съдиите, но в контекста на прилагането на принципа на разделение на властите. Според него при прилаганата система на единство на властта не съществува „абсолютно никаква гаранция за едно обективно и правилно правораздаване, ако прибегнем неограничено към принципа за изборност на съдиите”. Хр. Стоянов изразява съмнение и опасение, че чрез избирането на народни съдии при допусната от Конституцията възможност за създаване на специални съдилища, на практика ще се осъществява разправа с политически противници. Допълнителни разяснения относно предвидената в обсъждания проект идея за избиране на народни съдии дава Й. Чобанов. Той обвързва съществуването на народни съдилища с изборни съдии с необходимостта „да се спестят сложността на процедурата, големите съдебни разноси, да се спестят адвокатските извъртания”, но недвусмислено заявява, че те ще служат „за разрешаване на най-малки спорове в селата”, като припомня опита на Ал. Стамболийски да осъществи съдебна реформа в тази посока¹⁹. Направените пояснения срещат съгласието на представителите на опозицията, а Д. Цветков прави следното предложение за известна промяна в текста, прието от мнозинството: „В правораздаването се привличат съдебни заседатели, а също и народни съдии за по-маловажни спорове и престъпления. Случаите и редът на това участие се определя от закона.”²⁰

Различни са тълкуванията на политическите опоненти на текста, който предвижда учредяване на съдилища за особени видове спорове и престъпления. Според опозиционните депутати те могат „да се изродят в преториански съдилища, в партийни съдилища”. Съществуването на специални съдилища поражда сред тях страх, че те могат да бъдат създавани за престъпления, които са предвидени в общия наказателен закон. В подкрепа на оставането на този текст в проектоконституцията се изказват представителите на мнозинството. Й. Чобанов недвусмислено заявява, че в условията на изострянето на международните отношения, когато „може да бъде подпалена гражданска война от заинтересовани сили”, е необходимо „властта да има развързани ръце да учредява изключителни юрисдикции”²¹.

Заключителен израз на работата на секциите е „Проект-конституция на Народната Република България, както е приета от секциите на комисията, избрана от ВНС за нейното изработване”, внесен за обсъждане в пленума на парламентарната комисия. Текстове, отнасящи се до съдебната власт в този конституционен вариант, не се различават съществено от заложените в проекта на НК на ОФ, приет за основа на работата на Конституционната комисия. Единствените разлики се отнасят до чл. 57, в който първото изречение е променено по следния начин: „В правораздаването се привличат съдебни заседатели, а за по-маловажни спорове и престъпления – и народни съдии” и до чл. 56, в който изразът „подчинеността на съдилищата едно на друго” се заменя със „системата на съдебната йерархия”²².

Сериозен анализ на проекта за конституция, изработен от секциите на комисията, е направен в доклада на комисията от специалисти, задачата на която е да консултира членовете на Конституционната комисия в работата по изработването на проектоконституцията като дава компетентни разяснения по спорни въпроси и предлага издържани в юридическо отношение редакции на обсъжданите текстове. Специалистите излагат своята позиция и по някои основни въпроси, свързани с конституционните основи на съдебната власт. Те застават зад разбирането, че в Конституцията трябва да бъде включен принципът на несменяемост на съдиите, тъй като несменяемостта се явява една от гаранциите за тяхната независимост. Становището им е, че абсолютна несменяемост не съществува и тя не се простира автоматично върху всички съдии и прокурори, а се придобива след тригодишна служба. От друга страна, дисциплинарната отговорност се явява коректив на несменяемостта. Юристите считат, че уточняването на условията, при които ще се прилага принципът на несменяемостта, трябва да се уреди от специален съдоустройствен закон. В духа на тези разсъждения се предлага следната редакция на чл. 56, ал. II: „Съдиите са независими и се подчиняват само на закона. Те са несменяеми при условията, предвидени от закона.”²³

Водени от разбирането, че разликата между съдебните заседатели и народните съдии произтича от обстоятелството, че народните съдии са постоянни и изпълняват еднакви функции с назначените съдии, а съдебните заседатели се избират поотделно за всяко дело и

се произнасят само по въпросите за виновността на подсъдимите, членовете на комисията намират, че е „неуместно още отсега законодателят да се ограничава да допусне народни съдии само при маловажни случаи”. При изясняване мястото на народните съдии в съдебната система се подчертава, че в основата на правораздаването са назначаваните, независими и несменяеми съдии, а народните съдии и съдебните заседатели „се привличат към правораздаването и то само за определените от законодателя отделни видове спорове и престъпления”. Комисията се обединява около следния вариант на чл. 57: „В правораздаването се привличат съдебни заседатели, а за отделните видове спорове и престъпления – и народни съдии. Случаите и редът на това участие се определят от законите” (в проекта на секциите на комисията: „В правораздаването се привличат съдебни заседатели, а за по-маловажните спорове и престъпления – и народни съдии. Случаите и редът на това участие се определят от законите.”)²⁴.

Специалистите предлагат да бъде премахнат предвидения в чл. 58 петгодишен срок, за който се избират от Народното събрание председателите на ВАС, ВКС и Главния прокурор на републиката. Те намират, че въвеждането на мандатността има смисъл при една пълна изборност на целия съдебен състав. Според комисията съставът на Висшия съдебен съвет трябва да бъде определен от обикновения законодател, а не в Конституцията. На основата на изложените съображения се приема следната редакция на чл. 58:

„Председателите на ВКС, на ВАС и Главния прокурор на Републиката се избират от Народното събрание.

Всички останали съдии и прокурори се назначават, повишават и уволняват с указ по доклад на министъра на правосъдието по решение на Върховния съдебен съвет.

Условията за назначаването, повишаването и уволняването на съдиите и прокурорите, както и състава на Върховния съдебен съвет се определят от закона.

Министърът на правосъдието е по право член и председател на Върховния съдебен съвет”²⁵.

Юристите предлагат промяна и в текста на чл. 59: „Устройството на съдилищата, съдоустройството и учредяването на съдили-

щата за определени видове спорове и престъпления се уреждат със закон”, съобразно новата редакция на предшестващия член²⁶.

В допълнителен доклад комисията от специалисти излага своето становище по чл. 61 и чл. 62. Редакцията, която предлагат на чл. 61 е следната: „Прокуратурата бди за точното изпълнение на законите. Всички прокурори при всички съдилища са подчинени на Главния прокурор на републиката”. Според тях чл. 62 трябва да има следния текст: „Надзорът върху всички административни органи за съблюдаването на закона принадлежи на ВАС и на прокуратурата и се упражнява по начин, определен от закона”. Специалистите намират, че съществуващият в проекта на комисията израз в чл. 62, според който Главният прокурор е подчинен пряко и единствено на Народното събрание, е неточен от гледна точка на основното положение, че Народното събрание не е управителен орган, за да бъде негов началник, а от друга страна главният прокурор не е министър, за да може в това качество да участва в работата на Народното събрание – да дава обяснения и поема преки ангажименти. Комисията счита, че избирането на Главния прокурор от Народното събрание демонстрира достатъчно ясно идеята за неговата независимост от министъра на правосъдието. В допълнителния доклад подробно се изяснява смисълът на така предложената редакция на чл. 61 и чл. 62. На първо място се мотивира необходимостта от установяване подчинеността на всички прокурори на Главния прокурор с оглед задачите, които се поставят пред прокурорската институция. Сред констатираните слабости в нейната дейност е обстоятелството, че прокурорите при областните съдилища имат най-голяма власт, докато висшестоящите са с много по-ограничени правомощия. От друга страна, „прокурорите при специалните съдилища – при военните съдилища, при ВАС, не са в никаква връзка с прокуратурата при обикновените съдилища”, а това затруднява осъществяването на „обща и ефикасна борба за законност”, т.е. необходим е един обединителен център в прокуратурата. Комисията мотивира предложението си по чл. 62 и с обстоятелството, че прокурорският надзор не се простира вече само и единствено до ония нарушения на закона, които са престъпления, извършвани от частни и служебни лица, а има за цел да надзирава съблюдаването на закона от страна на административните органи. Специалис-

тите приемат, че надзорът на прокуратурата върху административните органи не отрича, а може да бъде съгласуван с дейността на ВАС, който има правомощията да отменя незаконните административни актове. На разширяването на прокурорския надзор в тази посока те гледат като на нова конституционна гаранция за осъществяване на пълна законност и правов ред в държавата²⁷.

Следващият етап в уточняването на текстовете на проектоконституцията е свързан с пленарните заседания на Конституционната комисия. На 14 март 1947 г. се обсъждат конституционните членове от раздела „Съд и прокуратура“. Приетите решения предвиждат отпадане в чл. 57 на предложението на опозицията за привличане на народни съдии само при решаване на по-маловажни спорове и престъпления, както и заличаването на чл. 60, който постановява, че съдопроизводството се извършва на български език. Одобрено е и предложението на Й. Чобанов за сливането на старите чл. 61 и чл. 62 в един текст, редакцията на който е взета от доклада на комисията от специалисти:

„Прокуратурата бди за точното изпълнение на законите.

Всички прокурори при всички съдилища са подчинени на главния прокурор на републиката”²⁸.

С тези последни промени Конституционната комисия подготвя окончателно проектоконституцията за внасяне и обсъждане в пленарната зала на ВНС.

На 20 май 1947 г. започват парламентарните дебати по внесената на първо четене проектоконституция. В изказванията на представителите на ОФ и опозицията се прокарават противоположни по своята същност възгледи за основните конституционни принципи, държавната организация, общественостопанското устройство, конституционните гаранции за спазване правата и свободите на гражданите. Според лидера на опозицията Н. Петков в проекта за Конституция, с който се утвърждава „система на така наречената тоталитарна държава”, съдебната организация е поставена „под прякото влияние и в пълна зависимост от господстващата партия”²⁹. Петко Търпанов, народен представител от Българска работническа социал-демократическа партия/обединена/ (БРСДП/о/), настоява в Конституцията да намери място принципът за несменяемостта на съдиите,

който е предпоставка за тяхната независимост и „най-здравата гаранция за правата и свободите на гражданите”. Той критикува като недопустимо подчинението на Главния прокурор на Народното събрание, защото то не е управителен орган, за да бъде негов началник³⁰. Като антидемократичен принцип, възприет от проекта, проф. Петко Стоянов преценява сменяемостта на съдиите и съществуването на специални съдилища³¹. Представителите на мнозинството, от позицията на защитници на вношения от Конституционната комисия проект, застават и зад текстовете, с които се урежда функционирането на съдебната власт. В своето изказване Вълко Червенков критикува практиката, установена с Търновската конституция, според която съдиите се назначават от изпълнителната власт и по този начин се оказват в „пълна зависимост от нея”. По отношение избирането на върховните магистрати от Народното събрание той посочва, че в този случай парламентът действа „не като тясно законодателен орган на държавата, а като върховен орган на държавната власт, като представител на народния суверенитет”³². По-различно звучене има изказването на Атанас Минков, депутат от НС „Звено”. Макар и да подкрепя като цяло внесената проектоконституция, от свое име той предлага в нея да се предвиди изработването на специален закон за несменяемостта на съдиите, за да се гарантира тяхната фактическа независимост. Според него е необходимо да се приеме „изричен текст, в който да се забрани прилагането на смъртното наказание за престъпления, извършени в мирно време”³³. След приключване на парламентарните дебати на 20 юни 1947 г. проектоконституцията е приета на първо четене.

През лятото и есента на 1947 г. настъпват съществени промени във вътрешнополитическия живот на България. БРП/к/ и ОФ предприемат решителни стъпки към ликвидиране на опозицията. Началото е поставено с процеса срещу Н. Петков, касирането на 23 депутати от опозицията и забраната със закон на най-голямата опозиционна партия – БЗНС-НП. Посоката във вътрешнополитическото развитие е белязана и от промененото съотношение в позициите на партиите от управляващата коалиция, изразяващо се в ускорен процес на тяхното адаптиране към водещата роля на БРП/к/. Особеностите във вътрешнополитическия живот отразяват променената обстановка в

международен план. С подписването и влизането в сила на мирния договор се урежда международноправният статут на България като суверенна държава, която поне формално може да проявява самостоятелност във външнополитическата си дейност, тъй като с изострянето на отношенията Изток – Запад в контекста на политиката на „студена война” се осъществява процес на все по-плътното обвързване на т. нар. народнодемократични страни със Съветския съюз. През септември 1947 г. в Полша се провежда заседание на девет европейски комунистически и работнически партии, на което се вземат важни за развитието на страните от Източна Европа решения. В най-общ вид те се свеждат до налагане на разбирането, че е необходимо в тях да се ускорят революционните преобразования в посока към изграждане на социализъм, с което се слага край на експеримента с т. нар. „народна демокрация”.

В духа на възприетата ориентация към изграждане на социалистическо общество в България, през есента на 1947 г. се пристъпва към промени в приетата на първо четене през пролетта на същата година проектоконституция. Подготвителният етап в този процес е свързан с провеждането през лятото на 1947 г. на консултации с известни съветски специалисти по държавно право, философия и общественици³⁴, които запознавайки се с превода на проектоконституцията, изготвят своите препоръки и ги предоставят на ръководството на БРП/к/. Полското съвещание активизира работата по изменение на проектоконституцията. Въпросът за нейното преработване се поставя на проведеното на 7 октомври заседание на Политбюро (ПБ) на Централния комитет (ЦК) на БРП/к/, на което се обсъждат „изводите на нашата страна във връзка с решенията на деветте компартии на съвещанието в Полша”³⁵ и намира място в дневния ред на XIII пленум на ЦК на БРП/к/ от 14 октомври. Направената на пленума констатация, че в проекта са налице „значителни концесии на буржоазната демокрация” се обяснява със съществуващата до този момент „недостатъчно ясна представа за перспективата на собственото ни развитие, с недостатъчно ускорените темпове на това развитие”. Според В. Червенков трябва да се внесат „много съществени изменения в проектоконституцията”, които да я доближат максимално до югославската конституция. Той поставя акцент върху след-

ните моменти: „вместо президент, да се създаде Президиум на Републиката, напълно зависим от Народното събрание, да се разработи главата за народните съвети като местни органи на държавната власт, да се подчертае ръководната роля на държавата в стопанското и друго строителство, да се засили изборното начало”³⁶.

Посочените по-горе необходими промени в конституционните текстове са залегнали в публикуваната на 26 октомври 1947 г. в печата „Декларация на НК на ОФ и ръководствата на отечествено-фронтовските партии и масови организации по международното и вътрешно положение на България и задачите, които стоят пред ОФ”³⁷ и в шифрограмата на Г. Димитров до Трайчо Костов от 30 октомври³⁸.

Основната работа по преработване на проектоконституцията, гласувана на 20 юни 1947 г., е свързана с името на Й. Чобанов, главен докладчик на Конституционната комисия. В намиращите се в Библиотеката на Народното събрание „Материали по Конституцията на НРБ от 1947 г.” са запазени варианти на конституционни проекти, съставянето на които Й. Чобанов отнася към първата половина на ноември 1947 г. Под какво влияние и какви изменения се правят в текстовете, които се отнасят до съдебната власт?

В своята „Обяснителна записка” от 1 ноември Й. Чобанов излага становището си по направените от съветските специалисти бележки, получени от В. Коларов чрез Минчо Нейчев. Направените в този документ анализи и коментари разкриват влиянието, което оказват върху него при преработването на проектоконституцията не само препоръките, дадени от съветска страна, но и новите принципи на държавно право, залегнали в съветската и в югославската конституции. Й. Чобанов намира като „напълно основателно” мнението на А. Вишински и И. Трайнин за „незадоволително отредактиран раздел V на глава III, посветен на съда и прокуратурата”. Той излага препоръката на Вишински въпросите, свързани със състава на Върховния съдебен съвет и назначаването на съдиите да се уреди със закона за устройство на съдилищата, както и направената констатация, че в българския проект не е посочено кой и как ще осъществява върховния съдебен надзор (по Конституцията на СССР тази функция от една страна е отредена на Върховния съд, а от друга Генералният прокурор упражнява върховния надзор за точното изпълнение на

закона). Й. Чобанов насочва вниманието към критичните бележки на Трайнин, свързани със слабо застъпената изборност и обстоятелствата, че Главният прокурор, макар и началник на останалите прокурори, не участва в тяхното назначаване и уволняване. Главният докладчик на Конституционната комисия изразява убеждението си, че трябва да се обсъди въпросът за „решително засилване на изборността”³⁹.

Изработеният от Й. Чобанов конституционен проект е в основата на внесения във ВНС преработен вариант на проектоконституцията, отразяващ новата политическа ситуация в страната и задачите, които БРП/к/ поставя в съответствие с решенията на Полското съвещание от септември 1947 г. В него, под влияние на съветските препоръки, са прокарани нови моменти и в раздела „Народни съдилища. Прокурорски надзор”. За разлика от приетата на първо четене проектоконституция, където председателите на ВАС, ВКС и Главния прокурор на Републиката се избират, а всички останали съдии и прокурори се назначават (чл. 59), през есента на 1947 г. цялостно се прокарява принципът на изборността в съдебната система. В чл. 58 се предвижда специален закон да определя кои съдии и съдебни заседатели се избират направо от гражданите по правилата на всеобщото, равно, пряко и тайно гласуване и кои – от местните народни съвети, както и срока, за който те се избират. Нов е и чл. 61, според който „Върховният съдебен надзор над съдилищата от всички видове и степени се осъществява от Върховния съд на Народната Република”. По-детайлно се подхожда към прокурорската институция. Народното събрание избира Главния прокурор (чл. 63), а останалите прокурори се назначават от него (чл. 64). Според чл. 62 върховният надзор върху точното изпълнение на законите от страна на правителствените органи, длъжностните лица и гражданите, се упражнява от Главния прокурор на Републиката⁴⁰.

Й. Чобанов съгласува своя конституционен вариант с В. Коларов, а по време на обсъждането му в ПБ се вземат предвид и препоръките на Г. Димитров, донесени от Антон Югов, който се завръща от Москва. Следващата стъпка в посока към уточняване на промените е свързана със заседанието на Конституционната комисия (19 ноември 1947 г.). При обсъждането на текстовете от глава „Народни съдилища и прокурорски надзор” се утвърждават предложените от БРП/к/

промени. Й. Чобанов признава, че е липсвала яснота по отношение предвидените две категории представители на „народния елемент“ – народни съдии и съдебни заседатели, поради което предлага отпадането на израза „народни съдии“. Необходимостта от нов чл. 61 главният докладчик мотивира пред членовете на комисията със съществуването в народнодемократичните страни на Върховен съд, който осъществява върховен надзор над всички съдилища. Според него „той ще бъде абсолютен Върховен съд за всички и нему ще бъдат подчинени йерархически по редица закони и специалните юрисдикции, които ще съществуват“. Владимир Поптомов внася предложението на Г. Димитров за нова редакция на чл. 62: „Главният прокурор на Народната република упражнява върховен надзор за точното изпълнение на законите, както от правителствените органи и от длъжностните лица, така и от гражданите. Той следи за нарушенията, засягащи общодържавните интереси и възбужда дела по престъпленията за държавна измяна, стопански саботаж и увреждане независимостта и държавния суверенитет на държавната република“ (такъв е текстът според протокола на заседанието на Конституционната комисия от 19 ноември 1947 г.), а Й. Чобанов заявява готовността той да бъде допълнително уточнен⁴¹.

Със заседанието на Конституционната комисия приключва работата по преработване на проектоконституцията. Направените промени следват съветските препоръки и отразяват принципите, залегнали във функционирането на съдебната власт в СССР. Акцентът в окончателния конституционен вариант, който трябва да бъде гласуван от ВНС, се поставя върху въвеждане практиката на избиране на всички лица от съдебното ведомство и уточняване функциите на Главния прокурор. Заличава се изразът „народни съдии“ в чл. 57. В проекта се установява само принципът на изборност на съдиите и съдебните заседатели като начинът на неговото прилагане ще се определя от отделен закон (чл. 58). Включен е нов чл. 59: „Особени съдилища за съдене на определени видове спорове и престъпления могат да се създават само със закон“. Нов е чл. 61, с който се създава Върховен съд: „Върховният съдебен надзор над съдилищата от всички видове и степени се осъществява от Върховния съд на Народната Република, членовете на който се избират от Народното събрание за срок от пет

години”. За разлика от пролетта на 1947 г., когато в един-единствен чл. 61 се излагат принципите на действие на прокуратурата („Прокуратурата бди за точното изпълнение на законите./ Всички прокурори при всички съдилища са подчинени на Главния прокурор на Народната Република”), през есента на 1947 г. са предвидени три нови текста, които се отнасят до функциите на прокуратурата. В чл. 62 се посочва, че върховният надзор върху спазването на законите от правителствени органи, длъжностни лица и граждани, се осъществява от Главния прокурор. Във втората алинея на този член се определя, че „Най-главна задача на Главния прокурор на Народната Република е да бди за преследване и наказване на престъпленията, засягащи общодържавните, националните и стопански интереси на Народната Република, както и на престъпленията и действията, увреждащи независимостта и държавния суверенитет на страната”. Чл. 63 предвижда Главният прокурор да се избира от Народното събрание и да бъде подчинен единствено на него за срок от пет години. С чл. 64 се подчертава принципът на централизация в прокуратурата – всички прокурори се назначават, уволняват и подчиняват на Главния прокурор⁴².

На 29 ноември 1947 г. проектоконституцията е внесена за второ четене във ВНС. Обстойно изложение върху глава VI „Народни съдилища и прокурорски надзор” прави д-р М. Нейчев. Той преценява текстовете от раздела за съдебната власт от проектоконституцията от пролетта на 1947 г. като „изградени изцяло върху основните начала на старите конституции, като съвсем страхливо са вмъкнати някои нови постановления, които стоят като нещо чуждо в общата структура на цялото поделение”. Направените изменения според него коригират непоследователността и противоречията в предишния конституционен вариант. В изказването се посочва, че въвеждането на изборността на съдиите и съдебните заседатели ще бъде „най-демократичният принцип на отечественофронтовското съдоустройство”. Като сполучливо решение се определя осъществяването на върховния съдебен надзор върху съдилищата от най-висшия съдебен орган – Върховния съд. Въпросът за прокуратурата се осмисля като „ясно и разрешен напълно в духа на Конституцията” чрез осигуряване на върховен надзор за точното изпълнение на законите от

страна на гражданите и държавните органи, чрез прокарване на строга и последователна централизация на прокурския надзор и гарантиране неговата пълна независимост от изпълнителната власт⁴³. Пълна подкрепа на предвидените изменения в съдебната система от името на БРСДП изказва Г. Атанасов⁴⁴. Ив. п. Димитров от НС „Звено“ заявява, че неговата парламентарна група ще гласува тази глава и текстовете ѝ, защото „вижда в това залогът за истинското правосъдие в страната“⁴⁵.

На 30 ноември 1947 г. проектоконституцията е приета на второ четене, а на 4 декември – на трето четене. На 6 декември 1947 г. новата Конституция влиза в сила.

Опитът да се изясни как в процеса на изработване на новата Конституция еволюира концепцията за устройство и функциониране на съдебната власт ясно показва силното влияние на изменящата се политическа обстановка при уточняване на конституционните текстове. В условията на политически плурализъм през есента на 1946 г. публичната дискусия по проблемите на новата Конституция очертава открития сблъсък на идеи, отразяващи, от една страна, принципите и практиката на парламентаризма, а от друга – налагане на възгледи, отричащи конституционните начала, стоящи в основата на изграждане на демократичната държава. Отстояваните от политическите опоненти позиции са свидетелство за алтернативния характер на изповядваните от тях идейни ценности, определящи разбирането им за демокрация и прогрес. Пропагандираната от БРП/к/ идея за „народна демокрация“, действащата, макар и при нарушаване принципите на равнопоставеност, коалиционна формула на ОФ, неуреденото международно положение и нарастващото обществено напрежение с оглед предстоящите избори за ВНС, определят същността на предлагания към този момент конституционен проект, в който се съчетават елементи на парламентаризъм със заемки от съветската държавно-правна доктрина. Налагащата се тенденция към разширяване влиянието на БРП/к/ в управлението и обществото след убедителната ѝ победа на изборите за ВНС предопределя невъзможността критиките и предложенията на опозицията да намерят място при изработването на проектоконституцията от Конституционната парламентарна комисия. През есента на 1947 г. настъпват важни промени във

вътрешнополитическия живот и международното положение на България. Ликвидирането на опозицията и все по-тясното обвързване на България със СССР се отразяват пряко върху заключителната фаза на процеса на изработване на Конституцията. Промените, които се внасят в конституционните текстове през есента на 1947 г. се свеждат до отстраняването на остатъците от парламентаризъм и налагане влиянието на съветското държавно право. В областта на устройството на съдебната система се прави отстъпление и от установените традиции в съдебната практика – премахва се ВАС, една съдебна институция, доказала в годините своето място за осъществяване на съдебен контрол по отношение спазването на законите от административните органи. По съветски образец се създава Върховен съд, който осъществява съдебния надзор над всички съдилища. Въвежда се цялостно принципът на избиране на съдиите и съдебните заседатели. Подобно на съветската Конституция мястото и ролята на Главния прокурор се свързва с върховния надзор за точното изпълнение на законите както от страна на държавните органи и длъжностни лица, така и от гражданите.

По своята същност и дух промените, направени през есента на 1947 г., в текстовете, с които се поставят основите на съдебната власт, се вписват в наложената тенденция на доближаване на новата Конституция до установените норми в съветското държавно право. Така с приемането на Конституцията от 1947 г. приключва започналият на 9 септември 1944 г. постепенен, но необратим процес на промени в държавната организация в България в посока на скъсване с парламентарната традиция и налагане на съветския държавно-политически модел.

БЕЛЕЖКИ

¹ Друмева, Е. Конституционно право. С., 1995, с. 410.

² В комисията участват Евгени Каменов, д-р Нисим Меворах, Георги Петров, Найден Райчев и Любомир Радоилски (**М. Геновски**. Държавно и конституционно право. Т. III. Димитровската конституция. С., 1948, с. 27.).

³ Материали по Конституцията на НРБ от 1947. Т. II, л. 13–14.

⁴ ЦДА, ф. 146Б, оп. 5, а.е. 441, л. 11–12.

⁵ Преглед на разискванията по проблемите на организацията на съдебната власт, проведени по време на заседанието на НК на ОФ във връзка с изработването на конституционния проект на управляващата коалиция, е направен в изследването на **Зорница Семкова-Димитрова** – Промени в съдебната власт на България (1944–1948 г.). С., 2004, с. 169–170.

⁶ Материали по Конституцията..., т. III, с. 124–126.

⁷ Пак там, с. 127–128.

⁸ Пак там, с. 129–130.

⁹ Пак там, с. 128, 132.

¹⁰ Пак там, с. 137.

¹¹ Пак там, с. 135–136.

¹² Пак там, с. 138–139.

¹³ Пак там, с. 136–137.

¹⁴ Отечествен фронт, бр. 640, 4 октомври 1946 г.

¹⁵ Материали по Конституцията..., т. VI, 2 заседание, 24 декември 1946 г., с. 42.

¹⁶ Пак там, с. 44.

¹⁷ Пак там, с. 46.

¹⁸ Материали по Конституцията..., т. VII, 4 заседание, 26 декември 1946 г., с. 34–42.

¹⁹ Реформаторската дейност на Ал. Стамболийски в сферата на правораздаването е свързана с приемането на 9 юли 1922 г. на Закона за подвижните мирови съдии, с който се цели приближаване на правосъдието до населението. Според него участъкът на мировия съдия може да бъде разделен на подучастъци, където мировият съдия насрочва и разглежда съответните дела, като адвокатска защита по тях не се допуска. На 27 април 1922 г. с указ е утвърден Закон за селско-общински съдилища, целта на който е по-нататъшно развитие на общинските съдилища като съдебна институция, стояща най-близко до народа (**Джамбазов, А.** Правосъдната система на България (1878–1944). С., 1990, с. 139–146.).

²⁰ Материали по Конституцията..., т. VII, 4 заседание, 26 декември 1946 г., с. 44–51.

²¹ Пак там, 5 заседание, 27 декември 1946 г., с. 5–9.

²² ЦДА, ф. 861К, оп. 2, а.е. 143, л. 15–16.

²³ Пак там, а. е. 142, л. 154.

²⁴ Пак там, л. 154–155.

²⁵ Пак там, л. 155–156.

²⁶ Пак там, л. 157.

²⁷ Пак там, л. 167–173.

²⁸ Материали по Конституцията..., т. X, 5 заседание, 14 март 1947 г., с. 162–167.

²⁹ Стенографски дневници на ВНС, дял II, кн. 1, 76 зас., С., 1947, с. 51.

³⁰ Пак там, с. 82.

³¹ Пак там, 79 зас., 4 юни 1947, с. 106.

³² Пак там, 74 зас., 27 май 1947, с. 21.

³³ Пак там, 76 зас., 29 май 1947, с. 48–49.

³⁴ Андрей Я. Вишински, (министър на външните работи на СССР), Александър Ф. Горкин (секретар на Президиума на Върховния съвет на СССР), Иля П. Трайнин (професор по държавно право на СССР), Пьотр Н. Федосеев (философ), проф. К. Горшенин, проф. В. Дурденевски, А. Лавришчев.

³⁵ **Коларов, В.** Статии, дневници, речи, доклади, писма, стенограми, шифрограми. Избрани произведения в три тома. Т. 3. С., 2005, с. 412.

³⁶ ЦДА, ф. 1Б, оп. 5, а. е. 16, л. 60.

³⁷ Работническо дело, бр. 250, 26 октомври 1947 г.

³⁸ **Димитров, Г.** Дневник. С., 1997, с. 586.

³⁹ ЦДА, ф. 147Б, оп. 3, а. е. 1575, л. 18–19.

⁴⁰ Материали по Конституцията..., т. XIII, л. 31–32.

⁴¹ Материали по Конституцията..., т. XI, л. 121–126.

⁴² ЦДА, ф. 861К, оп. 2, а. е. 143, л. 33–34.

⁴³ Стенографски дневници на ВНС, 123 заседание, 30 ноември 1947 г., с. 753–754.

⁴⁴ Пак там, с. 755–756.

⁴⁵ Пак там, с. 756.

ЛИТЕРАТУРА

Архивни източници

Централен държавен архив (ЦДА), ф. 1Б; 146Б; 861К
Библиотека на Народното събрание – Материали по Конституцията на НРБ от 1947. Т. II, III, VI, VII, X, XI, XIII.

Публикации

Джамбазов, А. Правосъдната система на България (1878–1944). С., 1990.

- Димитров, Г.** Дневник. С., 1997.
- Друмев, Е.** Конституционно право. С., 1995.
- Коларов, В.** Статии, дневници, речи, доклади, писма, стенограми, шифрограми. Избрани произведения в три тома. Т. 3. С., 2005.
- М. Геновски.** Държавно и конституционно право. Т. III. Димитровската конституция. С., 1948..
- Отечествен фронт, бр. 640, 4 октомври 1946 г.
- Работническо дело, бр. 250, 26 октомври 1947 г.
- Семкова-Димитрова, З.** Промени в съдебната власт на България (1944–1948 г.). С., 2004.
- Стенографски дневници на ВНС, дял II, кн. 1, 76 заседание, С., 1947.
- Стенографски дневници на ВНС, 123 заседание, 30 ноември 1947.