

Фондация „Фридрих Еберт“  
Институт за политически и правни изследвания

---

**ПРАВО И ПОЛИТИКА.  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА  
НА ПРЕХОДА**

Доклади изнесени на Дискусионния форум  
„Бъдещи лидери“ през 2002 г.

Съставители и научна редакция  
проф. д-р Е. Константинов, проф. д-р Г. Карасимеонов, д-р П. Хубчев

**A 02 - 04762**

ГорексПрес  
София, 2002



Тази книга е издадена с финансовото съдействие на  
Фондация „Фридрих Еберт“

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Institut für politische und rechtliche Studien

---

## RECHT UND POLITIK. HERAUSFORDERUNGEN DER TRANSFORMATION

Berichte, vorgetragen am Diskussionsforum  
„Feature Leaders in 2002“

Unter der gemeinsamen Redaktion von  
Prof. Dr. E. Konstantinov, Prof. Dr. G. Karasimeonov, Dr. P. Hubchev

© Е Константинов, Г. Карасимеонов, П. Хубчев - съставители, 2002 г.

Издателска къща „ГорексПрес“, 2002 г.

ISBN 954-616-111-X

GorexPress

Sofia, 2002

Das Buch erscheint mit der freundlichen Unterstützung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор / 7

Конституционни принципи на съдебната власт и преглед на някои предложения за изменение на Конституцията на Република България от 1991 г.

*Евгени Танчев / 8*

Конституционни закони и конституционни промени

*Пламен Киров / 36*

Наказателната политика и съдебната реформа

*Лазар Груев / 57*

Реформата на европейското правосъдие в хуманитарната област

*Емил Константинов / 66*

Конфликт и консенсус в политическия процес

*Георги Карасимеонов / 76*

Преговорите на България с ЕС – състояние, основни проблеми, перспективи

*Мая Константинова / 88*

© Prof. Dr. E. Konstantinov, Prof. Dr. G. Karasimeonov, Dr. P. Hubchev -  
Herausgeber, 2002

Verlagshaus GorexPress

ISBN 954-616-111-X

## INHALT

Vorwort / 7

Verfassungsprinzipien der judikativen Gewalt und Revision einiger Änderungsvorschläge für die Verfassung der Republik Bulgarien von 1991

*Evgeni Tanchev / 8*

Verfassungsgesetze und Verfassungsänderungen

*Plamen Kirov / 36*

Strafpolitik und Justizreform

*Lazar Gruev / 57*

Die Reform in dem Rechtspruch der EU auf dem humanitären Gebiet

*Emil Konstantinov / 66*

Streit und Konsens im politischen Prozess

*Georgi Karasimeonov / 76*

Die Verhandlungen Bulgariens mit der EU - Zustand, Trends und Perspektiven

*Maia Konstantinova / 88*

## ПРЕДГОВОР

*Водени от желанието да съдействат за преодоляването на острата политическа конфронтация в България Регионалното бюро София на Фондация „Фридрих Еберт“ и Институтът за политически и правни изследвания стартираха през 2002 г. проекта Дискусионен форум „Бъдещи лидери“. Проектът е дългосрочен и си поставя следните цели:*

- 1. Да повиши политическата култура на участниците.*
- 2. Да повиши компетентността на участниците в редица области на общата политика, външната политика, икономиката и др.*
- 3. Да съдейства за изграждането на атмосфера на толерантен диалог между бъдещите лидери на България.*

*Участници в проекта са една група от млади хора до 30 години, заемащи ръководни длъжности в партии, синдикати, младежки и други неправителствени организации.*

*В настоящата публикация са представени изнесените пред участниците доклади през 2002 г. Основната част от тях са посветени на дебата за промени в Конституцията и реформата в съдебната система, но има и лекции за консенсуса в политическия живот и интеграцията в ЕС. Надяваме се книгата да е полезна за широк кръг политици и експерти.*

## КОНСТИТУЦИОННИ ПРИНЦИПИ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И ПРЕГЛЕД НА НЯКОИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 1991 Г.

*Проф. д-р Евгени ТАНЧЕВ*

Настоящата кратка статия анализира принципите на несменяемостта и имунитета на съдебната власт, оценява Конституцията на Република България от 1991 г. и третира някои от предлаганите и предстоящите изменения в нея, без претенции за пълнота, а още по-малко за безспорност.

Десетилетието на прехода към демократична система недвусмислено разкри предимствата от приемането, съдържанието и действието на Конституцията на Републиката от 1991 г.

Основният закон постави осъществяването на публичната власт и разрешаването на конфликтите в условията на политическия плюрализъм в рамките на конституционно ограниченото управление, като в основни линии осигури спазването от учредените власти на установените от учредителната власт предели и по този начин предотврати конституционни кризи и възбуждане на политически деспотизъм.

Конституцията от 1991 г. способства за консолидирането на новата държавност и гражданската свобода като гарантира държавния интегритет и развитието на гражданското общество в България върху основните демократични конституционни ценности и принципи, утвърдени в традициите на западните парламентарни демокрации.

Достоинствата и недостатъците на Конституцията от 1991 г. бяха обект на обстойна дискусия през изминалите 11 години от приемането ѝ.

## *Конституцията на Република България от 1991 г. и имунитетът на магистратите*

Конституцията на Републиката от 1991 г. предвижда 4 вида имунитет – на президента, на депутатите, на магистратите и на членовете на Конституционния съд. Макар да не присъства в българския академичен дискурс като искане за промяна в основния закон на републиката проблемът за имунитета на депутатите и магистратите попадна в центъра на актуалния политически дебат за изменения на Конституцията на България.<sup>1</sup> Адаптирането на Конституцията към изискванията за пълноправно членство в Европейския съюз и борбата срещу корупцията са доминанта в аргументацията на привържениците на елиминирането или частичното ограничаване на имунитета. Опонентите обосновават, че подобни изменения ще нарушат основополагащия принцип на конституционната правова държава – независимото правосъдие, като увеличат безспорно възможностите за влияние на изпълнителната власт върху депутатите и магистратите, докато резултатите в борбата срещу корупцията ще бъдат твърде съмнителни.

На пръв поглед действащата конституционна уредба, предвидена в чл. 132 и препращането към чл. 69 и 70 е резултат от законодателна икономия, поради напрегнатата обстановка при приемането на Конституцията. Внимателният анализ на конституционните проекти във Великото народно събрание и по-специално тези на Клуб 311 и на експертите показва, че уредбата не е възникнала прибързано или случайно, а при отчитане на значението на независимото правосъдие за конституционната правова държава в контекста на националната традиция и световните демократични стандарти.

Българското законодателство полага юридическите основи на

<sup>1</sup> Проблемът за имунитетите, разбира се, се разисква в курсовете по Конституционно право., вж. С. Стойчев, Конституционно право на Република България, С., 1997, ч. 2, 121-122; Е. Друмева, Конституционно право, 1988, 306-311; В най-новата юридическа литература у нас имунитетът е предмет на успешно защитената докторска дисертация на Б. Велчев, Имунитетът по наказателното право на Република България, София, 1997, а също така и на статията на проф. Б. Спасов, Парламентарен имунитет, сп. Юридически свят, 2000, кн. 2, 20-31.

независимостта и създава специални гаранции за дейността на съдебната власт, които получават относително завършен вид в Наредбата-закон за устройство на съдилищата от 1934 г. В последващото конституционно развитие след 1944 г. независимостта на съдилищата става обект на посегателства от страна на партийните и изпълнително-разпоредителните органи. Макар и не съвсем прецизен, изразът „телефонно правосъдие“ разкрива част от деформациите, предизвикани от административната намеса в работата на съда. Още по-съществени вреди върху независимото правосъдие нанася зле разбраното подчинение на съдебните институции на законите, чийто деформиран израз, според представителя на Франкфуртската школа Ф. Нойман, е „грамофонното правосъдие“, което ограничава до минимум възможността на съдиите да тълкуват закона при прилагането му.<sup>2</sup>

Всички конституции на „новите демокрации“ в Централна и Източна Европа, а в това число и основния закон на Р България от 1991 г. са реактивни конституции, доколкото отричат континуитета на предходното конституционно развитие в условията на комунистическия режим.<sup>3</sup> Именно като реакция срещу на практиката на стария режим Конституцията от 1991 г. провежда принципите за разделение на властите и независимостта на съдебната власт, която е скрепена със структурни и функционални гаранции:

- за несменяемостта,
- за ВСС,
- за самостоятелния бюджет на съдебната власт,
- и за имунитета на магистратите.

Заслужава да се отбележи, че в исторически план създаването на конституционната конструкция и законодателната уредба за независимата съдебна власт е значително по-лесно, отколкото провеждането ѝ в практиката, тъй като в посткомунистическите общества неизживените стереотипи на правния nihilизъм, юриди-

<sup>2</sup> F. Neumann, *Democratic and Totalitarian State*, New York, 1957, 36.

<sup>3</sup> Понятието реактивна конституция е въведено в края на 80-те години в сравнителното конституционно право от В. Богданор, *Constitutions in Democratic Politics*, ed. V. Bogdanor, Aldershot, 1987, 7.

ческият фетишизъм, концентрацията на власт, стремежът да се въздейства на магистратите и да се оказва натиск върху тях, да се политизира тяхната дейност, не изчезват изведнъж.<sup>4</sup> Именно конкретните условия обясняват, че ако в други конституции не може да бъде открит прототип на българската редакция на конституционния текст, която приравнява имунитета на магистратите на депутатския имунитет, това се дължи на обстоятелството, че в развитите западни демокрации посегателствата от страна на изпълнителната власт срещу независимото правосъдие са били преодолени в националната им традиция преди векове. Същевременно не са малко конституциите на новите демокрации, кандидатстващи за пълноправно членство в ЕС, които предвиждат специален имунитет на съдиите, който в някои от тях е по-всеобхватен от имунитета на депутатите (чл. 153 от Конституцията на Естония от 1992 г., чл. 181 от Конституцията на Полша от 1997 г., чл. 134 на Конституцията на Словения от 1991 г., чл. 116 от Конституцията на Литва предвижда освобождаване след импийчмънт от парламента, чл. 147 от Конституцията на Словакия от 1992 г. предвижда че мандатът на съдия се прекратява при осъждане за умишлено престъпление от парламента).

Същевременно през последното десетилетие в редица страни особено във Франция, Германия и Швейцария при създаването на федералната конституция от 1999 г. се води дебат относно пределите на имунитета за депутатския мандат. На класическия имунитет,

<sup>4</sup> Социално-психологическите и правно-цивилизационните предпоставки предопределят до голяма степен фактическата конституция на всяка национална държава. И в най-сериозните трудове на западни автори, посветени на конституциите на новите демокрации изследванията се редуцират преди всичко до нормативното битие на конституциите, а сравнителният анализ на законодателството се наподобява номотетиката като една от ранните методологии на компаративистиката. За сравнително малкото опити за излизане извън догматичното съпоставяне на конституциите в посткомунистическия период виж: A. E. Dick Howard, *Toward The Open Society in Central and Eastern Europe*, The Tanner Lectures on Human Values, Univ. of Utah Press, vol. 16, 1995; *Constitution Making in Eastern Europe*, ed. by A. E. Dick Howard, John Hopkins Univ. Press, 1993; *Id. Constitutionalism and the Rule of Law in Central and Eastern Europe*, S'Agaro, 2000; Rett R. Ludwikowski, *Constitution Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Duke Univ. Press, 1996.

възникнал още по времето на Великата френска революция,<sup>5</sup> който обхваща неприкосновеността и неотговорността се противопоставя функционалния имунитет, който е значително по-ограничен по обхват и гарантира единствено необходимите условия за свободно осъществяване на депутатските функции. В това отношение върви и мотивацията на Конституционния съд на РБ в тълкувателното решение № 14 от 10 ноември 1992 г. по к. д. № 19/1992 г., в което имунитетът се третира като обоснована привилегия, необходима за осъществяване на служебните функции.

Практическият ефект от стесняването или отмяната на имунитета обаче може да бъде съвършено различен. През 1995 г. Конституцията на Петата Френска република е променена относно имунитета на депутатите. Пределите на имунитета са стеснени особено в частта на неотговорността. Според чл. 26 на конституцията – депутатите не могат да бъдат преследвани, разследвани, задържани арестувани или съдени заради мненията или гласуването в парламента. Депутатите не могат да бъдат арестувани за извършени от тях престъпления или задържани без разрешение на бюрото на парламента.

През 1998 г. в Киргистан отмяната на имунитетите на депутатите и магистратите, предвидена в Конституцията, усилва изпълнителната и преди всичко президентската власт. Показателно е, че отмяната става чрез референдум, на който освен тези въпроси избирателите са се произнесли положително и относно премахване на забраната за президент да се преизбира повече от два пъти, с което в авторитарен дух президентската институция - в съответствие с историческата традиция, социално-психологическите закономерности, политическата и правната култура - се трансформира в пожизнена.

<sup>5</sup> В условията на континенталната система депутатския имунитет възниква по времето на Великата френска революция. Декретът за неприкосновеността на представителите на третото съсловие, приет по инициатива на Мирабо на 23 юни 1789 г. е гаранция срещу посегателствата на монарха срещу Националното събрание и представителното управление., виж. А. Тьер, История на Французката революция, СПб, 1873, пер. с 24-го французско издание, т. 1, 125; Ж. Жорес, Социалистическа история на Французката революция, т. 1, ч. 1, Учредително събрание, Москва, 1977, 328; Великата френска буржоазна революция, Избрани документи, подбор Е. Жекова, С, 1989, 144.

Съотношението на имунитета на магистратите с международно-правните стандарти е задължително условие за приобщаването на РБ към световната общност на демократичните правни държави, което е предвидено чрез примата на международното право в чл. 5, ал. 4 на Конституцията. В сферата на съдебната независимост са приети редица универсални актове на ООН и регионални източници на международното право особено от Съвета на Европа, които визират съдебните органи като независими правозащитни институции.<sup>6</sup>

Известно е, че в сферата на защитата на човешката свобода, както и гаранциите за спазването на правата, предвидените в международните норми са минималните стандарти, които следва да бъдат отразени във вътрешното право. В този смисъл, доколкото имунитета на магистратите защитава тяхната независимост от изпълнителната власт, Конституцията на РБ не само изпълнява, но и предвижда по-стабилни гаранции за независимостта на магистратите от предвидените в международното право.

Предложенията за отмяна или ограничаване на имунитета на депутатите и магистратите не произтичат от адаптирането на Конституцията на РБ към изискванията на учредителните договори или написаната конституция на ЕС. Те не се вписват и в апроксимацията на законодателството, за да бъде изпълнено *acquis communautaire* при приемането на страната ни в ЕС.

Отношението на имунитетите към корупцията е също твърде хипотетично, тъй като изпълнителната власт, макар и лишена от имунитет съвсем не е чужда на това противоправно явление, което подрива устоите на държавността, свободата и господството на правото. Доколкото винаги дискурсът за корупцията остава в сферата на презумпциите и априорните заключения, а също така имам честта да познавам преобладаващия брой български магистрати, съм склонен да приема, че истинността на хипотезата за връзка между независимостта и имунитетите с корупцията е не повече от

<sup>6</sup> CIJL (Centre for the Independence of Judges and Lawyers created by the International Commission of Jurists) Bulletin N 25-26, 1990, Special Issue, The Independence of Judges and Lawyers: Compilation of International Standards, Geneva.

50%, което означава че тя е 100% логически погрешна, докато не бъде подкрепена с факти и доказателства.

В контекста на принципа за разделение на властите и известната максима на лорд Актън, че властта корумпира, а абсолютната власт корумпира абсолютно, бихме могли да очертаем част от въпросите, които следва да бъдат изяснени в комплекса от конституционни и законодателни изменения на борбата с корупцията. Дали и в каква степен носители на корупцията са лицата, облекчени във власт и защитени с имунитет? Представителите на коя от властите в условията на прехода и приватизацията са най-удобен и привлекателен обект за въздействие и за постигане на целените резултати при корупционно поведение? Отсъствието на имунитет на представителите на една от властите оказало ли е влияние върху ограничаване на корупцията? Няма ли премахването на имунитета на съдебната власт да увеличи възможностите на останалите власти да ѝ въздействат включително и в случаите, когато магистратите осъществяват функциите си като се борят с корупцията?

По-съвършената правна уредба на независимото правосъдие не произтича от ограничаването на корупцията и от необходимостта за съобразяване на българското законодателство с правото на Европейския Съюз, а от различната природа на дейността и функциите на магистратите и депутатите, свързани с разделението и осъществяване на съдебната и законодателната власт. В този смисъл настоящата конституционна уредба на имунитетите не може да се разглежда като перфектна.

Възможни са няколко варианта за решаване на проблема. Първият от тях се състои в запазване на препращането към депутатския имунитет, като същевременно самият депутатски имунитет се прецизира в съответствие с упражняваните от народните представители функции. Доколкото дейността на магистратите е различна от депутатските функции по-добрият вариант е самостоятелното уреждане на гаранциите за независимото правосъдие. И в двата случая обаче не може да става и дума за отмяна на имунитета, а за заместване с такава уредба, която в достатъчна степен би гарантирала независимостта на магистратите от изпълнителната власт.

Към изменение на Конституцията би следвало да се пристъпи

като се проучи по-пълно опита на страни като Германия, Франция, Италия, Испания и други страни-членки на Европейския съюз.<sup>7</sup> Измененията на Конституцията следва да се приемат в комплекс със законодателните мерки и етичния кодекс, които ще осигурят тяхното действие.<sup>8</sup> В това отношение националният опит, при който приемането на законодателството, предвидено в новата Конституция бе забавено с години, доведе до редица неблагоприятни резултати. Целесъобразно е при възприемането на модерните тенденции и чуждестранните образци в конституционализма да се проследи внимателно, а дори да се изчака приключването на конституционния дебат за имунитетите в Германия, Италия, Холандия и др. страни. Необходимо е също така да не се забравя, че при увлечения за реципиране и трансплантация на институции и принципи често се стига до обратни на желаните резултати особено като се игнорира националния социален и юридически контекст.

В заключение заслужава си да си припомним разсъжденията на Аликсандър Хамилтън във Федералист № 78, в който прави преглед на устройството на съдебната власт по отношение на условие то за безупречно поведение на магистратите и обосновава, че съдебната власт е най-малко опасният клон на властта.<sup>9</sup> Малко може да се добави, но неговата мисъл би могла да се продължи и така. Посегателствата върху независимостта на най-малко опасния клон на властта са изключително опасни за конституционната демокрация и господството на правото.

#### *Опитите за делегитимация на Конституцията от 1991 г.*

През изминалото десетилетие легитимиращата функция на Конституцията от 1991 г. доведе до укрепване на доверието в справед-

<sup>7</sup> В това отношение проведената конференция на СЕЕЛ през ноември 2000 г. в София допринесе не малко. Можем само да сме благодарни на организаторите за предоставените материали, които съдържат юридическите решения в немското, френското и италианското законодателство, както и за възможността авторитетни представители на съдебната власт от чужбина да ни запознаят с практическия опит в осигуряването на независимостта на съдебната власт.

<sup>8</sup> Виж Кодекси за етично поведение на Магистрати, 30 ноември 2000 (Сборник материали, предоставен на участниците в конференцията).

<sup>9</sup> Дж. Мадисън, Ал. Хамилтън, Дж. Джей, Федералистът, С., 1997, 349.



ливостта на установения конституционен ред и по този начин създаде предпоставки за реализирането на конституционно ограничено управление и господството на правото у нас. Спазването на Конституцията се възприема от почти всички правни субекти като първостепенна гаранция за правната сигурност на правния мир и гаранция за оправдани правни очаквания на политическите актьори. Ефективното изпълнение на легитимиращата функция на Конституцията и правната система като цяло съдейства за доброволното осъществяване на юридическите норми в системата за социален контрол. Конформното поведение на гражданите и представителите на политическите институции в голяма степен е предопределено от формалната и материалната легитимност на Основния закон. Динамичната легитимност, която се проявява при функционирането на конституцията се обуславя преди всичко от непосредственото участие и заинтересуваността на гражданите от политическия процес, от една страна, и от убеждението на гражданите, че в представителното управление компромисите и консенсусът между партиите или политичите синтезират общодържавните и социалните интереси на основата на конституцията, от друга.

Твърденията, че изборният резултат от 17 юни 2001 г. и категоричният успех на НДСВ само четири дни след като Конституцията на Република България навърши своето десетилетие поставят под въпрос нейното бъдеще от гледна точка на реставрацията на монархията са в голяма степен прибрзани и не почитват на обективен конституционен анализ. Установената политическа конфигурация на институциите след парламентарните и президентските избори през 2001 г. е доказателство за разпадането на легитимността на установената дупартийна или две и половина партийна система в прехода, при която парламентарно релевантните партии през изминалото десетилетие се оказаха неспособни да трансформират и представляват потребностите на гражданското общество, особено в сферата на икономическите очаквания и стандарта на живот на българските граждани. Но институционната рамка, предвидена от Конституцията от 1991 г., основана на политическия плурализъм, разделението на властите, народния суверенитет и господството на правото, представлява стабилна гаранция за конституционното уп-

равление, която не може да бъде поставена под съмнение от изпълнението на програмата на една управляваща партия. Демокрацията предполага, че спечелилата доверието на избирателния корпус партия в предходните избори, нарушила обществения договор с гражданското общество, съдържащ се в мандата за управление, преминава в опозиция в следващите избори, а политическият процес не довежда автоматично промяна в конституционния консенсус, установен от учредителната власт със създаването на основния закон.

В действителност опитите за делегитимацията на Конституцията от 1991 г. предшестват нейното приемане. Критиката на Конституцията е многопосочна, но би могла да се резюмира в няколко основни направления.

Първата теза е, че създаването на Конституцията в началния период на прехода е неправилно от гледна точка на демократичния процес. По този въпрос има много, много спекулации като водеща е Чикагската школа с такива мастити представители, като Стивън Холмс, Йон Елстър, Кас Сътстейн, подкрепени от Улрих Пройс от Свободния университет в Берлин, и т. н. И тук тя също намери своята подкрепа, особено през настоящата година. Впрочем усилията по делегитимацията на Конституцията придобиват многообразни превъплъщения, като се започне от примитивните клишета че тя е комунистическа или конституция на прехода и се стигне до анализи на разпоредби на основния закон от 1991 г.

В действителност при внимателен анализ на хронологията на конституционната еволюция в Централна и Източна Европа, ще се види, че единствено Албания създава своята конституция много покъсно от Република България – Конституцията на Република Албания от 1998 г. Ако се стремим да подражаваме на Албания, където по всеобщо признание държавността не съответства на стандартите на модерната национална държава, можем да приемем тезата, че ранното приемане на конституцията е вредно за развитието на демокрацията.

Спекуляциите, че Полша е създавала след промените своята първа некомунистическа Конституция през 1997 г. не са съвсем точни. Полша още през 1991–1992 г. приема така наречената „Малка кон-

ституция“ на Републиката. Основната причина, която наложи това е, че тя не можеше да продължи да се управлява според последните изменения на Конституцията от 1989 г., които бяха в съответствие с конституционните идеи на режима на маршал Пилсудски, възпроизведени в голяма степен при конституционните изменения при президентското управление на генерал Ярузелски през 80-те години на XX век. Имѐнно затова бе приета Малката конституция на Полската република от 1992 г., която преди всичко уреждаше по нов начин отношенията между законодателната и изпълнителната власт и продължаваше да действа заедно с неотменените глави на заварената от нежната революция полска конституция.

Всички останали „нови демокрации“ приеха своите конституции през периода 1991–1992 г.

Спекулациите с Унгария, която не бързала да присме нова конституция също са съвсем неточни. Може да се каже, че Унгария първа завърши конституционните реформи от страните от Централна и Източна Европа, защото с три последователни ревизии през 1988, 1989 и 1990 г., тя вече имаше практически една нова конституция, която се различаваше от Конституцията на Унгария от 1948 г.

Освен това, твърди се, че Конституцията от 1991 г. била комунистическа. Подобна теза не само изопачава същността на основния закон на Република България от 1991 г., но и преобръща фактичкото състояние на нещата в историческия процес. Именно неприемането на Конституцията от 1991 г. би съхранило комунистическата конституция от 1971 г., независимо, че чл. 1 за ръководната роля на БКП бе отменен. Подобен подход е убедителна нова конструкция на намерението за установяване на неконституционно управление. От хаоса, през който всички заварени институции трябваше да бъдат насилствено разрушени по яковинско–болшевишка рецепта и то именно от онези политически сили, които държаха на всяка цена да се докажат като антикомунисти и истински демократи, трябваше да възкръсне принципът за господство на правото. Подобен ход на социално преобразуване вероятно има своите основания в окултните науки. От гледна точка на рационализма „тази простичка операция“ за революционно установяване на ценностите и принципите на конституционната демокрация, утвърдени в продължи-

телната еволюция на цивилизационния процес и при това в условията на управленските стереотипи и политическата култура на едно разпадащо се тоталитарно общество, е невъзможна. Може би най-развитата аргументация на подобни обяснения на процесите произведе небезизвестната „страхология“ като единствен възможен конституционен климат, който предизвиква създаването на основни закони в модерните общества.<sup>10</sup>

### *Изменение и развитие на Конституцията*

Предложенията за изменение на конституциите могат да бъдат резултат от многообразни причини – като се започне от благородните намерения за осъвременяване на конституционния консенсус, за да бъде модернизиран духът на конституцията и продължен нейният живот до субективните желания за уреждане на корпоративен или личен интерес за постигане на цели съвършено различни от първоначалния замисъл на създателите на конституцията.

Правилото, което определя темпоралното действие на основните закони в световния конституционализъм е, че продължителният живот на конституцията зависи в много по-голяма степен от възможността на всяка конституция да се приспособи към новите реалности, отколкото от създадения тежък механизъм, който осуетява изменението на конституцията с трудна процедура за осъществяване на учредителната власт. Именно това „златно правило“, а не ефективността или дисфункционалността провокират предвиждането на бъдещи изменения на Конституцията от 1991 г., които ще осигурят успешното ѝ действие и през следващите десетилетия.

Измененията на конституциите са продукт на политическо решение, чиято реализация протича по два начина при класическите конституционни режими – развитие на конституцията и формално ѝ изменение чрез приваждане в действие на учредителната власт. Следователно, преди да се пристъпва към изменение на Кон-

<sup>10</sup> Корените на идеята за конституциите като продукт на страховете на създателите или като своеобразен застрахователен договор, чрез който те си гарантират определени социални позиции, отиват още в ранния консерватизъм, за да бъдат открити през 90-те години на XX век от Йон Елстър и Андраш Шайо, а у нас са твърде сполучливо експонирани от д-р Иван Кръстев.

ституцията от 1991 г. трябва добре да се познаят механизмите за промяна в нейното съдържание. Наред с това политиките следва добре да се ориентират за наличието на благоприятния политически климат за предприемане на измененията, а също така да отразят общественото съгласие и постигната социална воля за промени в основния закон на държавата и обществото. Формалното изменение на конституциите предполага привержане в действие на учредителната власт и е свързано със значително по-големи разходи на парламентарно време и политически трудности от най-различно естество. В този смисъл всеки път, когато вътрешните механизми и съдържанието на конституцията позволяват смисълът на конституционните разпоредби да се промени чрез развитието на конституцията, то следва да бъде предпочетено пред формалното изменение.

Възражението, че противопоставянето на изменението и развитието на Конституцията е средство да се използват всички възможности преди да се пристъпи към формалното изменение на Конституцията не трябва да ни смущава. Напротив, съпоставено с изменението, развитието на Конституцията има относително по-ограничено приложение от гледна точка на обхвата и предмета на конституционните промени.

В света са утвърдени два конституционни модела за привержане на конституциите в съответствие с изменените социално политически отношения. На първо място, това е френският опит или също известен като боливийски опит за изменение на конституцията. Франция, например, има около 16 конституции за около 200 години. А в Латинска Америка Боливия, като се започне от 1825 г. също е един от шампионите по създаване на конституции, тъй като за 177 години има 13 конституции и повече от 190 преврата. Далеч съм от мисълта, че конституционният дисконтиноитет се дължи на пренебрегването на механизмите за развитие на конституцията, но едва ли краткотрайният живот на конституциите може да бъде обяснен чрез трудността за тяхното изменение или прекалено честото поставяне в действие на учредителната власт. По-скоро изменението и развитието на конституциите са процедури за привержане на съдържанието на конституциите в съответствие с изменените по-

литически реалности при изработване на политически решение на управляващите елити.

В контекста на конституционната статистика от гледна точка на дисконтиноитета при приемането на основните закони България е някъде по средата. За около 130 години не по отношение на превратите, за щастие, но по отношение на конституциите модерната национална държава е имала 4 конституции.

В Америка, както е известно, и досега действа Федералната конституция на САЩ от 1787 г. Един от често срещаните митове, който конституционните историци повтарят, е: „Творението на Филаделфийския конвент действа и до днес поради мъдростта и прозорливостта на бащите – основатели, които са виждали толкова далеч в бъдещето.“

В действителност в Конституцията на Америка има само 27 поправки, въпреки че процедурата за изменение е започвала хиляди пъти и е имало над 5000 формални предложения досега. Въпреки това са приети само 27 поправки, между които първите 10 – наведнъж, и това е цената за ратификацията на Конституцията от 1787, тъй като приемането им е било въздигнато като условие за утвърждаването на федералната конституция от отделните щати. Освен това 2 от другите днес нямат практическо значение, защото едната е за въвеждането на сухия режим, а другата – 10 години по-късно, за отмяната на сухия режим. И, забележете също, курioзна е и 27-ата поправка, започнала от 1799 г. и ратифицирана през 1992 г. Тази поправка предвижда, че конгресмените могат да гласуват увеличаване на своите заплати, което обаче важи за следващата легислатура. С други думи чрез това правомощие, което на пръв поглед е една възможност за осъвременяване на възнаграждението на депутатите в действителност се създава забрана срещу изкушението да си повишават заплатите чрез гласуване в същия парламент.

В какво се крие секретът за дълговечността на американската конституция? В един процес, който още Карл Льовелин и други конституционалисти са нарекли „растеж на конституцията“ (growth of the constitution). Този процес се състои в това, че конституционните норми се изпълват с ново съдържание и се привержат в съответствие с действителността без формално да се променя словесни-

ят им израз. В конституционализма на САЩ са се утвърдили няколко техники за развитие на конституцията като алтернатива на формалното изменение на основния закон.

Преди всичко това са решенията на Върховния съд на САЩ, законодателството на Конгреса на САЩ, политическите прецеденти на американските президенти и така наречените „конституционни конвенции“ (conventions of the constitution). Поради това американската конституция има в действителност по-малко от 15 поправки за повече от 200 години, а не поради прозорливостта на бащите основатели, която разбира се не следва да се подценява.

Световният опит в конституционализма учи, че преди да се пристъпва към формално изменение на конституцията, трябва да се изчерпят абсолютно всички възможности, заложили в конституцията за нейното развитие.

В това отношение немалко възможности по отношение на съдебната власт има и в Конституцията на Републиката от 1991 г. Преди всичко това са правомощията, които притежава Конституционният съд чрез неговите тълкувателни решения. Например в нашата конституция не е казано, че магистратите са несменяеми след навършване на три години от заемане на длъжността. Там е казано: „след съответната длъжност“. В практиката обаче засега се наложи виждането, че след като имат три години, те стават несменяеми докрай. Това обаче не е записано изрично в Конституцията. В Конституцията пише: „след съответната длъжност“.

Освен това по отношение на магистратския имунитет е ясно, че съвременната световна тенденция е функционалният имунитет навсякъде. Но забележете какво е записано в Конституцията от 1991 г. по отношение на имунитета на магистратите. Текстът не гласи, че те имат същия имунитет, какъвто притежават депутатите, както се е утвърдило в практиката. Според точния запис на конституционния текст магистратите „се ползват с имунитета на депутатите“. Смисълът на разпоредбата за всеки един юрист, дори неизкушен в тайните на юридическата наука, на практически означава, че ползвателят може да притежава имунитет в по-различен обем от истинският притежател на имунитета. Като правило ползвателят може да

притежава винаги имунитет в по-малък обем от титуляра на имунитета, като при това бъде съобразен с неговите функции.

С това предложение, разбира се, не искам да ставам защитник на идеята на всяка цена, при всички условия да се съхрани имунитетът. Не това е смисълът. Показателно е, че има резерви, които могат да бъдат изчерпани преди да се започне формалното изменение на Конституцията.

Разбира се, развитието на Конституцията не винаги може да бъде алтернатива на формалното изменение още повече, в случаите, когато конституционната разпоредба е формулирана с пределна яснота, която не позволява интерпретации от страна на Конституционния съд.

#### *Коментар на някои идеи за изменение на Конституцията*

Напоследък в политическото пространство бяха лансирани много идеи за промяна на Конституцията. Не по-малко са предложенията, които ги предшестват през изминалото десетилетие още от създаването на Конституцията. В конституционната практика досега има само два случая на внасяне на законопроекта за изменение на Конституцията. И още преди първото им гласуване в парламента конституционното мнозинство се разпада.

Няма да правя обзор на тези случаи, а и на предложените идеи като цяло. Ще цитирам само две от предложенията.

Сред така цитираните 24 идеи, които „ще променят България“, една голяма част не изискват изменение в Конституцията.<sup>11</sup> И ако действително целта е те да бъдат приети по-скоро, то пътят е да бъдат създадени съответните закони в парламента.

В този смисъл именно ако се цели отлагане на обличането на тези идеи в юридическа форма най-доброто решение е да се тръгне по пътя на промени в Конституцията.

Установяването на конституционни предпоставки за авторита-

<sup>11</sup> Относно оригиналните предложения на СДС виж „СДС предлага радикални промени в Конституцията“ в [www.mediarpool.bg](http://www.mediarpool.bg) от 4 юли 2002 г. В интегрирания текст на проучване на НЦИОМ предложенията са под друг номер и изменена редакция виж съответно № 4 и №12 в [www.infotel.bg/juen/5kr.htm](http://www.infotel.bg/juen/5kr.htm), НЦИОМ, Експертно мнение на 100-те действащи български юристи.

ризм и силна изпълнителна власт в лицето на правителството е действителната обединяваща тенденция в механичния сбор на 24-те идеи, докато те са предложени под претекста за възвръщане на демократичното доверие и възстановяване на дефицита на легитимност към установената политическа система.<sup>12</sup>

Ще се огранича като цитирам само шеста и двадесет и четвърта идея. Шестата идея е озаглавена „Гарантирана защита вота на избирателя“. Това, което пояснява въпросния текст, е, че вотът на избирателя се защитава чрез процедурата на положителния или конструктивния вот на недоверие, възприет единствено в Германия с Основния закон (Grundgesetz) от 1949 г. Наистина и в Испанската, и в Полската Конституция от 1997 г. има също подобна разпоредба, но тя не е толкова крайна. Там се изисква: „може резолюцията за порицание да съдържа предложение“, но не е казано, че задължително трябва да съдържа такова предложение.

Целта на конструктивния вот на недоверие, който е творение на Карл Шмит и на неговия ученик Карл Фридрих, е да стабилизира правителството и несменяемостта на изпълнителната власт в резултат на отрицателен парламентарен блям. Всъщност това е най-внушителното оръжие на рационализираната парламентаризъм. Този механизъм не добре известен при създаването на конституцията, но също толкова добре известно бе и обстоятелството, че вотът на избирателите не може бъде гарантиран като го съвместим с конструктивния вот на недоверие, който по дефиниция означава, че за да се смени правителството без избори трябва депутатите чрез серия от задкулисни преговори да променят резултатите от изборите като прекроят парламентарното пространство.

Целта на конструктивния вот на недоверие е именно да прекрои

<sup>12</sup> Могото на претекста бе изведено месец по-рано в статията на А. Агов „Да върнем България на гражданите й“, в „Сега“ от 3 юни с 11-14; Без да навлизам в коментар на застъпелите тези на статията възниква въпросът кой е отнел България от гражданите и може ли да се отнема националната държава от гражданите й? Възможна е обратната хипотеза при тоталитарния режим, т. е. да се отнеме гражданството от националната държава, както и на гражданите да бъде отнети блага, принадлежали на държавата, от управляващите или чрез посредничеството им.

парламентарното пространство. Защото как ще се излъчи в същия парламент, при който вече има мнозинство, установено след общи парламентарни избори, което е било бламирано, ново правителство, което се подкрепя от мнозинство различно от веднъж определеното с избирателния вот? Немският опит от 1982 г. недвусмислено показва, че това е възможно единствено чрез директно прекрояване на парламентарното пространство без избори.

Тоест, аргументацията на тази идея тук влиза в противоречие със самата идея.

Интересна във връзка с Европейския съюз е последната 24-а поправка, според която се предвижда „приравняване статута на българските граждани и гражданите на страните – членки на Европейския съюз“. При това не е казано с европейските граждани, с гражданите на Европейския съюз, а с гражданите на страните – членки на Европейския съюз. Но в 15-те страни – членки на Европейския съюз, статусът на гражданите е различен, тъй като е национален. С други думи той не е статусът на гражданите на Европейския съюз. Разбира се, това е проблем на неточна редакция. Но какво значи статут? Ако се отнася за икономическия стандарт, аз съм с две ръце, „за“ тази поправка. И всяко бавене в този случай е просто престъпление спрямо българския народ! Но, ако трябва да се изравняваме, само кажете с кого да се изравняваме – със стандарта на португалските, със стандарта на немските граждани, или пък идеята е друга? Да се изравняваме с поданиците? Защото част от страните в Европейския съюз имат поданици. Това пък имплицитно предвижда смяната на формата на управление. Или ако анализираме тази идея от гледна точка на правния статус, който в 15-те страни – членки, е доста различен. Общият минимален стандарт е даден с Европейската конвенция за основните права и свободи на гражданите. Но Република България е ратифицирала конвенцията една година след създаването на конституцията си и при това без да има необходимост да променя конституцията си. Тогава закономерно възниква въпросът трябва ли да изменяме конституцията си в разрез с Европейската конвенция и да излезем от Съвета на Европа? Ако това е идеята на създателите, аз съм категорично „против“.

Освен това в дебата за конституционната промяна е хубаво да

присъстват многообразни предложения. И, разбира се, така трябва да бъде в една свободна държава, защото, както казваше още Б. Спиноза, „В свободната държава всеки има право да мисли това, което си иска, и да казва това, което мисли.“ Политическият плюрализъм в още по-голяма степен налага това. Но при започването на ревизия на конституцията трябва задължително да се определят конституционните параметри, по които е налице широко обществено съгласие. Хаотичното стартиране на конституционна ревизия е политически безотговорно. Необходимо е да постулираме предварително като обществено съгласие в нашата държава, в нашето общество и сред нашите граждани това, което няма да се променя в Конституцията от 1991 г. Едва ли например биха били поддържани идеи за изменения, свързани с промяна на територията на страната или анексия на територии, колкото и предизвикателно да звучи това. В публичния дебат не присъстват също така идеи за промяна на формата на държавно устройство. А формите на държавно устройство са не само унитарна, федеративна и конфедеративна държава, както е според класическото учение. Има множество междинни форми между тях като асиметричният федерализъм, симетричният федерализъм, унитаризмът с развита деволюция и т.н. и т.н. Политическата традиция в България и конституционната практика обаче не са възприемали сложните форми на държавно устройство.

Закономерно също е да се постави и въпросът за съгласие относно формата на управление. Или пък ако има противни виждания нека те да се заложат в конституционната реформа, като се заявят. Като под „форма на управление“ аз не разбирам само монархия или република, нито само парламентарна република или президентска република. Има множество междинни форми. Дори, ако засегнете част от правомощията, да кажем на парламента, на президента или на правителството, вие пипате формата на управление. Ако засегнете начина на формиране на един от тези органи, вие също пипате формата на управление, независимо дали това е избор на държавния глава. Така че преди да се започнат сериозни разговори за ревизия на конституцията, е добре да формираме националното си съгласие за това, което ние няма да пипаме. В противен случай

ние се връщаме към хаоса. Към изначалната учредителна власт, която е позната още от времето на Великата френска буржоазна революция.

### *Необходимите изменения на Конституцията от 1991 г. за привеждането ѝ в съответствие с правото на ЕС и европейските стандарти при защитата на основните права*

Поради обема на статията, а също така поради приоритетното им значение за развитието на демокрацията само две от насоките ще бъдат коментирани по-подробно – необходимите изменения, обусловени от изискванията за пълноправно членство в Европейския съюз и усъвършенстването на механизма за защита на основните права на гражданите.

Пълноправното членство на България в Европейския съюз предполага поставяне на Конституцията на Р България от 1991 г. в съответствие с изискванията на учредителните договори на Европейските общности.

Европейското обединение е динамичен, неравномерен, постъпателен процес, чиято юридическа основа възниква като международно регулиране, преминава през конституционализацията на учредителните договори на Общностите, за да достигне до създаване на Европейска конституция. В практически план тази особеност на интеграционния процес и правото на ЕС изисква апроксимация на националните законодателства и адаптиране на конституциите на страните членки.

Съдържанието на измененията се обуславя от развитието на общностното право и възможностите, заложили в Конституцията на републиката от 1991 г. Насоките на адаптиране не се определят от институциите на ЕС, а се очертават от усъвършените изменения на конституциите на държавите членки на ЕС.

Пълноправното членство в Европейския съюз изисква всяка страна да приеме правното *acquis communautaire* или достигната степен на общност в правната област през изминалите пет десетилетия на интеграционния процес.

Съществуващия конституционен механизъм не е в състояние да

осигури върховенството на общностното право, а съдържанието на необходимите изменения не позволява на Конституционния съд чрез тълкуване да приспособи предвидения механизъм за въвеждане на международното право в националната правна система и по този начин да предотврати измененията на основния закон на Републиката от 1991 г.

Конституцията от 1991 г. отразява демократичния принцип за примата на съвременното международно право в чл. 5, ал. 4 като елемент от върховенството на правото, провъзгласено чрез класическата формулировка на немската доктрина за правота на държава. Сключените, ратифицирани и публикувани международни договори стават елемент от вътрешния правен ред и имат приоритет пред законите разпоредби, които им противоречат. Международните договори имат приоритет пред нормите на закона, но според чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1, т. 4 имат по-ниска юридическа сила от Конституцията.<sup>13</sup> Върховенството, наднационализма, прякото, незабавното и универсалното действие на общностното право, формулирани в решенията на Европейския съд на общностите още в началото на 60-те години<sup>14</sup> не изискват ратифициране от страна на националните институции за всеки нов акт, чрез който общностно право се развива като автономен транснационален правопорядък, а следва да бъдат прилагани от страна на институциите в страните, членове на ЕС.

<sup>13</sup> Относно мястото на международните договори в йерархията на европейските правни системи виж Конституцията и участието на България в международните договори, под ред. на Е. Константинов, София, 1993; Г. Тишева, И. Мулешкова, Съотношение между местното законодателство в Република България и международните стандарти по правата на човека, сп. *Права на човека*, бр. 1, 1997, 4-9; С. Economides, *The Elaboration of Model Clauses on the Relationship Between International and Domestic Law*, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Strasbourg, 1994, 101-103; *Law in the Making*, ed. Al. Pizzorusso, Springer, 1988; L. Erades, *Interactions between International and Municipal Law*, Asser Institut, Hague, 1993; L. Wildhaber, *Treaty-Making Power and the Constitution*, Bazel, 1971; *Sources and Categories of European Union Law*, ed. G. Winter, Baden-Baden, Nomos, 1996; L. M. Diez-Picazo, *Sources of Law in Spain: An Outline*, EUJ, Firenze, Working Paper, N 94/10.

<sup>14</sup> N.V. *Algemeine Transport-en Expedite Onderneming van Gend & Loos*, v. Netherlands Fiscal Administration; Case 26/62; *Costa v. ENEL*; Case 6/64.

Наднационалния характер, прякото незабавно и хоризонтално действие на правото на ЕС по отношение на всички национални институции, юридически лица и граждани означава, че при колизия неговите норми имат върховенство и пред разпоредбите на националните конституции и пораждат задължението на страните членки да осигурят прилагането на общностното право. Адекватният конституционен модел за осигуряване действието на Европейското право предполага частичен трансфер на националния суверенитет или прехвърляне на правомощия от националните държави на ЕС и неговите институции. Трансферът на суверенитет в ограничени области на ЕС е абсолютен и не предполага възможността на делегираните правомощия държави да оттеглят своя акт или да възпират упражняването на делегираните правомощия чрез юридически средства. Именно осигуряването на ограничената по предмета си делегация, която обаче е абсолютна от гледна точка на упражняването на власт от Съюза предполага изменение на националните конституции на страните членки.

Сравнителният анализ на конституционните изменения в държавите членки преди и след създаването на ЕС също доказва, че адаптирането на националните основни закони към учредителните договори и вторичното право, предполага създаване на конституционен механизъм за осигуряване на действието на правото на ЕС у нас.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Ратификацията на Договора от Маастрихт се извършва без изменение на конституциите в Белгия, Дания, Гърция, Италия, Люксембург, Холандия и Великобритания поради предходни изменения или наличието на конституционни разпоредби още преди създаването на Европейския съюз.

Договорът за Европейски съюз довежда до конституционни изменения в ФРГ, Франция, Ирландия, Испания и Португалия. При това, те изменят конституциите си, въпреки че са имали разпоредби за трансфер на суверенитет. Ирландия променя за трети пореден път основния си закон след Маастрихт, тъй като още при встъпването си през 1972 г. в Общността и след приемането на Единния Европейски Акт е изменила конституцията си. В някои страни като Германия, Франция и Австрия измененията са значителни по обем. Наред с това, Австрия, Швеция и Финландия, приети през 1995 г. в Европейския съюз, променят конституциите си при ратификацията.

*Разпоредбите, които осигуряват адаптирането на националните конституции се отнасят до:*

– *ограничение и частичен трансфер на държавния суверенитет;*

– *европейско гражданство, кръг от права, присъщи на европейските граждани и по-специално пасивното и активното избирателно право в местните избори и в изборите за Европейския парламент, мандатът и имунитетът на неговите депутати;*

– *пряко действие на Европейското право;*

– *парламентарен контрол и създаване на специални парламентарни комитети по въпросите на Европейския съюз, получаването на информация за дейността на Европейските институции и предстоящи актове на общностното право, по които националните парламенти изработват становища с обвързващ за правителствата си ефект, както и изискването за съгласие по отношение на предложените национални кандидати за членове на Комисията, Европейския съд, на първоинстанционния съд, на Сметната палата и на Управителния съвет на Европейската инвестиционна банка;*

– *икономическа и валутен съюз и възможности на Европейската централна банка да поеме компетенции, резервирани за националните банки;*

– *участие в общата външна политика и в политиката в областта на сигурността съгласно гл. V от Договора за Европейски съюз и задълженията на националната изпълнителна власт да информира парламента.<sup>16</sup>*

Вероятно, кръгът от измененията, които са основа за адаптирането на конституциите ще се увеличава в зависимост от еволюцията на европейския интеграционен процес, предстоящото присъединяване на

<sup>16</sup> Виж по-подробно Изменения на Конституцията на Републиката от 1991 г. произтичащи от приемането на България в Европейския съюз, София, 1998, 140-177; The Constitutional Impact of the Enlargement, T. M. C. Asser Institute, Millennium Session XXX, Reader, The Hague, 2000; E. Tanchev, National Constitutions and EU Law, in *European Public Law*, v. 6, N. 2, 2000, 229-241

Харта за основните права на гражданите в ЕС и институционалната реформа на ЕС, която предшества разширяването и следва да приключи до началото на 2003 г.

Наред с това, Конституцията от 1991 г. следва да се съобрази с препоръките в ежегодните доклади на Европейската комисия, Становището на Комисията по молбата на България за членство в Европейския съюз от юли 1997 и критерийните формулирани в Agenda 2000. Необходимо е да се отмени предвидената в чл. 22 на Конституцията забрана за чужденците да придобиват земя. Предприетото законодателно разрешение е палиатив, който едва ли насърчава чуждестранните инвеститори. В правовата държава преодоляването на конституционна забрана чрез законово регулиране по своите правни последици е също толкова недопустимо, както и заобикалянето на конституцията и законите от физически или юридически лица с помощта на ювелирни юридически конструкции. По силата на върховенството и прякото действие на основния закон, предвидени в чл. 5 на Конституцията на Република България от 1991 г., съществуващата конституционна забрана на чл. 22 може да бъде приведена в действие. Наред с това, запазването на чл. 22 в сегашния му вид и пълноправното членство на страната ни в Европейския съюз са несъвместими, доколкото са в противоречие с основния принцип на общностното право за свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали, а също така се третира като акт на дискриминация по отношение на гражданите на Европейския съюз, които нямат българско гражданство.<sup>17</sup>

Предвидените ограничения за кандидатите за депутати и президент в Конституцията на РБ от 1991 г., които изискват притежаване единствено на българско гражданство също ще трябва да бъдат отменени, тъй като от момента на приемане на страната ни за пълноправен член всички българи ще придобият и гражданство на ЕС, а следователно няма да могат да се регистрират като кандидати в изборите за народни представители и президент.

<sup>17</sup> Неизбежните трудности за българския производител могат да бъдат компенсирани в известна степен чрез предвиждане на преходен период след ратификацията на учредителните договори на Европейския съюз, както се предлага от други страни кандидатки като Полша, Чехия и Унгария.



Всички предложения, в това число и отмяната или ограничаването на имунитета на депутатите и магистратите, както и за предоставяне на финансова автономия на общините, нямат никакво отношение към европейската интеграция и при това могат, макар и не в пълен обем, да бъдат осъществени по законодателен път, вместо да се разхищава парламентарно време и усилия.

Предложенията за конституционни изменения, насочени към повишаване на институционалните и функционалните гаранции за индивидуалните права нямат пряко отношение към европейския интеграционен процес, но следва да получат приоритет, тъй като се отнасят пряко до основните права на гражданите.

Конституцията от 1991 г. осигури стабилни функционални гаранции за основните права в лицето на принципите на политическата и правната система, основани върху народния суверенитет, разделението на властите, политическия плюрализъм, господството на правото, примата на международното право и отговорността на държавата за вреди.

От усъвършенстване в бъдеще се нуждае системата от институционални и процедурни конституционни гаранции. Конституционните изменения следва да предвидят:

- I. създаване на институцията на омбудсмана<sup>18</sup>,*
- II. подобряване на дейността на съдебната система,*
- III. предвиждане на правото на индивидуална жалба пред Конституционния съд,*
- IV. възможността, в случаите, когато са засегнати основни права на гражданите с неконституционен закон, решението на Конституционния съд да има обратна сила,*
- V. утвърждаване на функцията на Конституционния съд да действа като гаранция за правата на малцинството чрез изме-*

<sup>18</sup> За основните разновидности на институцията виж: М. Вердусен, Парламентарният посредник в страните на Европейския съюз, Юридически свят, кн. 2, 2000, 124-153; Институцията омбудсман - концепция и законопроект за България, чуждо законодателство, Център за изследване на демокрацията, София, 2000; 3. Стоянов, Институтът на народния защитник в Българската правна система - място и възможности, София, 2000.

*нение на необходимото мнозинство за приемане на неговите решения,*

*VI. подобряване на процедурата за въвеждане и отмяна на извънредното положение и разширяване на каталога от конституционно защитени права в съответствие с международните стандарти, а също така и със Сиракузките принципи и препоръките на Международната комисия на юристите и Групата за човешки права към ООН,*

*VII. конституционно провъзгласяване на принципа на пропорционалността в конституционния статус на гражданите.*

Институцията на омбудсмана бе предвидена в два от 15-те проекта за Конституция, депозирани във Великото Народно Събрание.<sup>19</sup>

Предложенията за конституционна промяна в сферата на институциите, насочени към осигуряване на по-голяма ефективност в осъществяването на конституционно ограниченото управление, основано върху принципа за господство на правото и развитие на политическата демокрация. Следва изрично да се подчертае, че развитието на арбитражните функции на президента чрез квалифицирано мнозинство за преодоляване на неговото вето, чрез възможност за референдум и право на разпускане на парламента, рационализиране на процедурата за инвеститура на правителството, уреждане на статуса на служебното правителство и извънредните положения, въвеждането на делегирано законодателство и др. нямат пряко отношение към присъединяването на Република България към Европейския съюз.

Измененията, произтичащи от членството могат да се извършат самостоятелно или да съпътстват други конституционни промени, ставайки елемент от цялостна прагматична ревизия на конституцията, която би засегнала и функционирането на учредените власти.

Измененията, свързани с адаптиране на Конституцията към изискванията за пълноправно членство следва да се извършат след завършване на преговорите за присъединяване на България към

<sup>19</sup> В проектите на експертите и Клуб 311 няколко конституционни разпоредби са посветени на статуса и правомощията на институцията народен защитник., Виж Дебати, бр. 9, 10, 11 от 1990 г.

Европейския Съюз непосредствено преди ратификацията на учредителните договори. Този момент на извършване на измененията има редица предимства, тъй като позволява измененията да бъдат съобразени с всички изисквания, които ще наложи институционната реформа и евентуалното създаване на Конституция на Европейския Съюз в духа на предложенията на Й. Фишер и Ж. Ширак от 2000 г. и на Г. Щрьодер от 2001 г.<sup>20</sup>

В този смисъл оптималният вариант за конституционна ревизия е извършването на измененията към момента на пълноправното членство. Противното би довело до многократни поправки на Конституцията, които аналогично на непрекъснатите промени в законодателството не способват за укрепване, а по-скоро подриват основите на правовата държава.

Изискванията за легалност и легитимност при упражняването на учредителната власт<sup>21</sup> са още едно съображение, което налага да не се прибързва с изменение на конституцията в настоящата легислатура.

Дори в рационализиращия вариант, когато учредителната власт се упражнява от Народното събрание, в качеството му на произведен титуляр, налага спазване на условията и реда предвидени в гл. 9 на Конституцията, които са добре известни и доколкото са уредени с изключително висока степен на детайлизация и конкретизация за да бъде осигурено прякото им действие не подлежат на интерпретация.

Приемането на измененията със супермозинства формално е предпоставка за легалността. Но в демократичната правова държава правните процедури са подчинени и на изискването за легитимност в съдържателен план. А това означава, че всеки политически субект, който предлага изменения на Конституцията изразява в максимална степен социалния консенсус и се ползва с такава степен на

доверие, която превъзхожда съгласието съдържащо се в обществения договор и мандата за управление. Затова на пръв поглед формалният въпрос за легалността при спазване на мнозинствата за упражняване на учредителната власт опира винаги до легитимността, зад която стои съгласието и доверието на избирателите в техните избраници и консенсусът между представените в парламента политическите сили.<sup>22</sup>

А съгласието за упражняване на учредителната власт в Народното събрание превъзхожда значително мнозинствата за приемане на законодателството на парламента, излъчването на правителство и упражняването на контрол върху неговата дейност.

Всяко изменение на конституцията предполага и отчитане на закономерността, че учредителната власт формира основите на политическата и правната система, за да осигури стабилността на конституционното управление и функционирането на учредените политически институции в съответствие с принципа на господство на правото. На свой ред всяка конституция е основана върху определена система от ценности, която предшества нейното създаване и съпътства нейното действие<sup>23</sup>, доколкото предопределя регулативната функция и прякото действие на основния закон. Преди всяка ревизия на конституцията учредителната власт следва да изясни в резултат на свободна публична дискусия как измененията се вписват във вътрешната логика на установената конституционна система от ценности, принципи и норми. Защото този привидно теоретичен проблем е свързан с практическото функциониране на конституционното управление, което може да бъде неефективно при наличие на противоречия между ценностите, принципите и нормите на Конституцията.

<sup>20</sup> Виж Schroeder Plan Seeks More Unified Europe, International Herald Tribune, April 30, 2001; [www.fi.com.europe](http://www.fi.com.europe) and <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>21</sup> За съотношението между легалност и легитимност в конституционно ограниченото управление, в дебата в немската публичноправна доктрина и в конституциите от четвъртото поколение и в условията на новите демокрации виж, E. Tanchev, Constitutional Safeguards of Legality and Legitimacy in Openness and Transparency in Governance, ed. M. Kelly, Maastricht, 1999, 72-99.

<sup>22</sup> Виж Ю. Хабермас, Морал, право и демокрация, С., 1999, 279-308; J. Habermas, Between Facts and Norms, Polity Press, Cambridge, 1997, 133-144.

<sup>23</sup> Не случайно в конституционноправната литература в Германия, а също така и у нас конституцията се определя и като ценностна харта, виж Г. Близнашки, Съвременната конституция като ценностна харта, Юридически свят, кн. 2, 2000, 34-43.

## **КОНСТИТУЦИОННИ ЗАКОНИ И КОНСТИТУЦИОННИ ПРОМЕНИ** (Към реформа в избирателната система)

*Д-р Пламен КИРОВ*

Българската правна теория и практика не третираят съотношението между конституционните закони и конституционните промени. Известно е, че всяка конституционна система се опира не само и единствено върху текста на основния закон, а се нуждае от законова инфраструктура, която в голяма степен предопределя нейната стабилност и ефективност.

През миналите 11 г. от действието на Конституцията от 1991 г. задачата за създаване на законовата инфраструктура не можа да намери задоволително решение във всички области. Цялостната разработка на този проблем излиза извън пределите на настоящото изследване. Поради краткия си обем статията е посветена на съотношението между избирателното законодателство и конституционната уредба.

### *Избирателната система в контекста на конституционната рамка*

В последно време се предлага цялостна ревизия на избирателната система чрез кодификация и конституционализация на тази материя. Усилията в това направление се концентрират преди всичко във внесените законопроекта и лансираните идеи за изменение на Конституцията и за фиксиране на избирателната система в текста на основния закон на Република България.

Заслужава да се отбележи, че законодателните инициативи в сферата на избирателното право и споделените идеи се намират встрани от духа на Конституцията от 1991 г. и по своето естество не отговарят на стандартите на грижливия законодателен процес.

В този кратък преглед ще насочим вниманието върху отделни несъвършенства на добилия известност в публичното пространство проект за избирателен кодекс.

Предложеният проект за избирателен кодекс не отговаря на юридическите изисквания за кодифициране на материята, свързана с изборния процес.

Голяма част от предлаганата правна уредба представлява механичен сбор на съществуващите към момента процедури в ЗИНП, ЗИПВР и ЗМИ. Това предполага несъгласуваност на срокове и правомощия на избирателните комисии.

Проектът за кодекс не би могъл да реши основната слабост на досегашния изборен процес, а именно – изработване на юридически перфектни избирателни списъци.

Предлаганата смесена система за избиране на народни представители е модифициран вариант на немската избирателна система. В същото време, обаче, тя отстъпва от немския модел с предлаганата национална партийна изборна листа. На практика предлаганият вариант за избирателна система не постига целите, заложили в мотивите на проекта. Той би могъл да доведе до парадокса една политическа партия или коалиция да получи повече от половината от подадените гласове в страната и въпреки това да не получи повече от половината от мандатите в парламента. Разделянето на страната на 119 едномандатни избирателни района дава възможност за прилагане на „изборна география“, което от своя страна би довело до манипулиране на изборния резултат чрез съсредоточаване на подкрепата за определени партии в малко на брой мажоритарни райони. Мажоритарното правило на относително мнозинство поначало води до голяма загуба на гласове, при което един кандидат може да бъде избран с 25–30 % от гласовете, а всички останали да пропаднат.

Сто и двайсетият едномандатен избирателен район обхваща българските граждани, които живеят или пребивават в чужбина. Поначало никой не знае техния точен брой, както и кои от тях ще искат да участват в изборите. Формирането на избирателния район за гласуване в чужбина на база, различна от тази за националните избирателни райони, води до нарушение на конституционния принцип за равно избирателно право.

Въвеждането на национални партийни листи за разпределение на 120-те мандата по пропорционалната система, на практика допълнително деперсонифицира пропорционалния елемент на изборите. От националните листи за отделните партии отделният избирател ще познава не повече от десетина кандидати. Съществува и практическа трудност при запознаване на избирателите с кандидатите от националните партийни листи.

Предлаганата избирателна бариера, която включва алтернативно мажоритарен и пропорционален елемент, създава възможност малки партии или партии с локална електорална подкрепа да попаднат в парламента, печелейки два-три мандата, без това да им даде възможност да провеждат и отстояват национално ангажирана политика. Тяхната единствена възможност в парламента ще бъде да „продадат“ своята подкрепа на по-силните парламентарни партии.

Предлаганите мажоритарни избирателни райони ще обхващат малък брой избиратели и териториите на няколко общини. Кандидатите в тях много по-лесно биха се поддали на натиск от местни настроения и интереси, както и на зависимост от корпоративните интереси на групировки, които биха финансирали техните предизборни кампании. Освен това, мажоритарните предизборни кампании са свързани с особено изостряне на политическата борба и предпочолагат водене на „мръсни“ кампании, при които няма да бъде пожелана личността на кандидатите, на техните близки и на тези, които стоят зад тях.

Мажоритарният избор в малки избирателни райони насърчава популизма и ще доведе не до избор на способните личности, а на тези, които са най-способни да привлекат гласове на избирателите чрез демагогски обещания. Прекият избор в мажоритарен район ще еманципира депутата от политическата партия, която го е издигнала, тъй като той ще сметне, че изборът му се дължи на волята на избирателите, а не на факта, че е издигнат от определена политическа сила. В крайна сметка, като цяло, това ще отслаби ролята на политическите партии като организиращ и интегриращ политическия живот фактор.

Кандидатите, включени в националните партийни листи, няма

да бъдат мотивирани да участват активно в предизборната кампания, разчитайки, че тази кампания ще бъде изцяло водена само от партийното ръководство. От друга страна, значителна част от тях ще бъдат демотивирани да се включат в националните партийни листи дотолкова, доколкото техният избор ще бъде резултат от множество неясни и неизвестни, включително и след изборния ден, фактори.

Предлаганият вариант за избиране на народни представители като цяло работи в подкрепа на неутвърдени или нововъзникнали политически формации, а като цяло сериозно ограничаваша шансовете на вече утвърдени политически сили да получат самостоятелно парламентарно мнозинство. Сериозна е опасността в бъдещите парламенти да бъдат въведени много на брой политически „арбитри“ с неясни политически програми, недостатъчен политически опит и съмнителни политически ценности.

Нормално е да се предположи, че утвърдените политически лидери могат да се надяват за успех на парламентарни избори само в едномандатни избирателни райони – изборни „крепости“ или като се включат в челото на националната партийна листа.

Предлаганите изменения в реда за избиране на общинските съветници са плод на кабинетен инженеринг. Съществуват сериозни съмнения относно възможността за практическа реализация на подобни построения. Общозвестен факт е, че намаляване на броя на мандатите в многомандатните избирателни райони по пропорционалната избирателна система води до повишаване на диспропорционалния ефект.

Предлаганият избирателен кодекс променя принципите, върху които се изгражда и функционира системата от избирателни комисии. Той предлага създаването на професионална Централна избирателна комисия, като супер орган, действащ постоянно. Съставът на комисията „пулсира“ в рамките на всеки отделен изборен процес, като от 12 души нараства на 24. Това е доста екзотично предложение дори по стандартите на Латинска Америка и крие в себе си сериозна опасност от блокиране дейността на комисията в моменти, в които тя трябва да функционира бързо, точно и безпристрастно. На практика няма промени в начина на формиране и реда за функциониране на останалите избирателни комисии.

Сериозните празноти в предлаганата нормативна уредба творците на избирателния кодекс предлагат да бъдат попълнени чрез законодателна делегация. Проектът за кодекс утълнощоава Централната избирателна комисия да издава наредби и инструкции, чрез които се дописва избирателният кодекс. Достатъчно е само да се погледнат правомощията на Централната избирателна комисия, уредени в чл. 31, ал. 1 и ще се направи изводът, че кодексът концентрира изключително широка власт в ръцете на един орган, чиято политическа безпристрастност и легитимност е съмнителна.

Сложността на предлаганата избирателна система ще забави определянето и обявяването на крайните изборни резултати. Това от своя страна ще породи съмнения за изборни машинации и фалсификации. Ще отвори пътя за атакуване на изборните резултати и в крайна сметка ще повлияе върху оценката на цялото общество за откритостта и демократичността на изборния процес.

Значително се затруднява редът за регистрация и участие на политическите партии в изборите, като се въвежда на практика имуществен ценз чрез внасянето на избирателни депозити.

Предлаганите правила за провеждане на предизборните кампании на практика са компилация от досега съществуващите. Не се въвежда нищо ново, което да гарантира истинска равнопоставеност на участниците в политическия процес и да изключва скрито-финансиране на предизборната кампания.

Правилата за финансиране на политическите партии превръщат Централната избирателна комисия в орган за финансов контрол – функция, която поначало тя не би трябвало да има. Ако желанието е Централната избирателна комисия да контролира ефективно финансирането на изборните кампании, то затова е необходимо разгърнатата процедура в изборния кодекс, каквато към момента не съществува.

За съжаление анализът на Проекта за избирателен кодекс показва, че в работната група не са участвали юристи и сериозни правни проблеми са останали извън вниманието на авторите или са били преднамерено negliжирани.

В заключение, посочените недостатъци са само част от съществуващите. Пълното изброяване едва ли е необходимо, тъй като и

тези убедително доказват логическата несъстоятелност и политическата нещелсъобразност на Проекта за избирателен кодекс. В случая мултиплицирането на привежданите недостатъци е излишна операция.

Разбира се, не следва дефинитивно да се изключи позитивна оценка на Проекта за избирателен кодекс извън рационалистическата аргументация, която вероятно би могла да намери място в контекста на окултизма и магическите заклинания. Създаването на избирателен кодекс не може да се превърща във фикс идея и не следва да бъде продиктувано от самоцелни кабинетни конструкции и квазиакадемични упражнения.

Ако бъде възприето становището, че основните елементи на избирателната система се нуждаят от конституционно закрепване, то неминуемо ще се задейства дълга и сложна процедура за осъществяване на учредителна власт. По този начин идеята за създаване на законова инфраструктура на Конституцията се осъществява чрез подмяната на подхода като в крайна сметка се обосновава изменение на самата Конституция. Ако към конституционните промени се тръгва по същия безотговорен начин това неминуемо би довело до дисфункционалност на конституционния организъм и в крайна сметка до ерозиране на конституционната демокрация.

#### ***Конституционализъмът и еволюцията на учредителната власт***

Създателите на конституцията на Република България от 1991г. се ръководят от разбирането за разделение на учредителната от учредените власти като гаранция за легитимността, върховенството и стабилността на основния закон. Създаването и изменението на конституцията се осъществява от учредителната власт чрез механизъм, осигуряващ висока степен на политическо съгласие в обществото. Класическата теория на конституционализма поставя изменението на основния закон извън прерогативите на учредените от конституцията власти, за да предотврати произволните, недемократични и прибръзани промени на основните закони.

Анализът на конституционната вълна в Централна и Източна Европа след рухването на комунистическите режими показва, че основното, към което тези конституции са насочени, е приобщаване към ценностите на демокрацията, създаване на условия за задълбочаване на демократичните процеси в различните социални сфери и гарантиране необратимостта на промените. Всяка от тези конституции е отрицание на тиранията на неограничената власт. Конституцията е най-ярък израз на правната култура на дадено общество. Тя е един „тържествен договор“, постигнат на основата на национално съгласие и като следствие от политически компромиси. Заедно с това тя е основен закон на държавата и обществото, при това гъвкав, стабилен и трудно изменяем. Чрез правни норми, имащи най-висок ранг в нормативната йерархия, конституцията дава правна уредба на отношенията по организацията на държавата, на правното положение на гражданите, така че да не се допусне злоупотреба с власт и произвол. Всичко това се постига посредством механизма на разделение на властите и осигуряване закрилата на правата и свободите на гражданите. Конституцията дефинира пътищата и начините за упражняване на публичната власт.

Съвременното разбиране за същността на конституцията се ражда в развитието на теорията за правовата държава – държава, която се „прекляня“ пред и е обвързана в действията си от правото, а също така и държавна власт, ограничена от правото. Логично, инструментът за контролирано упражняване на държавната власт следва да има нормативен характер – този инструмент трябва да бъде закон, при това основен, върховен, трудно подлежащ на изменение. Конституцията е върховен и фундаментален закон на държавата като универсална политическа асоциация на гражданите, който определя структурата, организацията и реда за осъществяване на публичната власт, както и процедурите за разрешаване на политическите конфликти.

Принципът на правовата държава изисква законите и цялата система на действащото право да бъдат съобразени с конституцията. Без значение е времето, в което са създадени нормативните актове. Немалко съвременни конституции предвиждат, че завареното

законодателство остава в сила само доколкото съответства на новоприетата конституция.<sup>1</sup>

Конституционализмът, като система за контролирано управление, създава различни механизми за опазване и защита на конституцията. Те представляват сложен комплекс, взаимно се допълват, като в някои случаи действат успоредно.

Конституцията се „самозащитава“ като сама прокламира своето върховенство. „Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат“ (чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България). Освен това конституционните норми действат пряко – „Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие“ (чл. 5, ал. 2). Силно самозащитно действие на конституцията е особеният ред за нейната промяна, уреден в глава Девета. Елементи на защита на конституцията се съдържат както в законодателния процес, така и в механизма на президентското вето.<sup>2</sup>

Процесът на „конституционализиране“ на съвременната държава е увенчан с идеята за конституционния контрол и преди всичко от Конституционния съд на Република България (гл. VIII от Конституцията). Решенията на конституционната юрисдикция са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани, включително и за самия Конституционен съд. Актовете са окончателни и съдът не може да отменя, изменя или да обявява за недействителни собствените си решения.

Основният закон на Република България прокламира разделението на властите като гаранция за съхранението и възпроизвеждането на демократичния режим и като преграда срещу злоупотребата с властта и посегателството върху правата на гражданите. В теорията понякога се пренебрегва обособяването на учредителната от учредените власти като особено измерение на конституционния принцип за разделение на властите. Това измерение по общо мнение е съществена предпоставка изобщо за функциониране на кон-

<sup>1</sup> Такива разпоредби съдържат, например, конституциите на Белгия, Португалия, Гърция. Подобна норма съдържа и чл. 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията на Република България.

<sup>2</sup> Е. Друмева, Конституционно право, С., 1995, 105, 117.

ституционното управление. Разделението между учредителната и учредените власти е универсална гаранция за върховенството, стабилността и дългия живот на конституцията, както и за провеждане на принципите на народния суверенитет и разделението на властите в конституционната система.

Учението за учредителната власт и за създаването на конституцията като продукт на тази власт е концентрирано върху „легимиращата основа“, необходима за съществуването на всяка конституция. Тази легитимираща същност на учредителната власт не може да бъде изведена от позитивното право, така както се извежда легалността на другите актове от действащия правен ред.

Доктрината за разграничението на учредените и учредителната власт е продукт на модерната епоха. Учредителната власт възниква и се упражнява в процеса на създаване на първите писани конституции.<sup>3</sup>

Основен принцип на конституционализма в демократичната държава е разбирането, че носител на учредителната власт е народът, нацията. Така учредителната власт се превръща в необходим елемент на теорията на народния суверенитет. В конституционализма се установява като постулат положението, че субектът на учредителната власт не е постоянно действащ орган. Учредителна-

<sup>3</sup> Още Оливър Кромуел вижда в учредителната власт основополагащия характер на „Оръдието на управление“. Според лаконичния израз на Т. Пейн „конституцията предхожда управлението, което е създадено на конституцията... конституцията не е акт на правителството, а на народа, който учредява управлението, а управление без конституция е власт без право.“ Създателят на класическата доктрина на учредителната власт абат Сиес ѝ придава завършен израз – „Във всяка своя част Конституцията е не създадено на учредените власти, а на учредителната власт. Нито една от учредените власти не може да изменя конституцията като спазва пределите на своите компетенции и условията, при които е избрана.“ Според абат Сиес учредителната власт не е производна, тя е самостоятелна и оригинална. Учредителната власт не е „власт на властите“, тъй като нацията се конституира в държава чрез създаване на върховен закон, в който е регламентирана организацията на тази държава. Самото създаване на конституцията представлява привеждане в действие на учредителната власт. В германската правна теория К. Шмит определя учредителната власт като „воля, чийто мощ и авторитет са в състояние да създадат една конституция.“ Е. Танчев, Учредителната власт в Конституцията на Република България от 1991г., сп. Съвременно право, С., N 9/95, с. 33, 36

та власт може да бъде приведена в действие във всички случаи, когато суверенът пожелае да промени действащата или да създаде нова конституция. Хронологически се утвърждават две основни форми на осъществяване на учредителната власт. Писаните конституции от първото и второто поколение, чиито представители са основните закони на САЩ, Швейцария, включително Търновската конституция от 1879 г. и др. създават усложнения класически модел за приемане и изменение на конституцията, който се възпроизвежда в модифициран вид в конституционализма до края на Първата световна война. Усложненият класически модел на учредителната власт е отражение на либералния конституционализъм, предназначен да изключи възникване на деспотична власт и е резултат от редица фактори, между които се открояват ограниченото изборително право, неукрепналото конституционно правосъзнание и кризата на доверието в институциите.

Учредителното събрание, приело Търновската конституция поставя началото на правното битие на Третата Българска държава. То, като орган на учредителната власт се определя за изразител на народната воля. В този смисъл, учредителното събрание е суверенно и правно неограничено. Търновската конституция предвижда за своето „изменение“ и „преглеждане“ свикването на Велико народно събрание. Употребените термини биха могли да бъдат оприличени с „частична“ и съответно с „пълна ревизия“ на конституцията. Практиката по време на действието на Търновската конституция не е правила разлика между тези две форми на конституционна промяна.

Въпросът за „твърдите“ и „гъвкавите“ конституции, за честото изменение или за стремежа към стабилност се проявява като две основни тенденции в политическата и правна теория. Според Русо народът винаги трябва да е господар и да може да променя законите, били те добри или лоши. Следователно, без значение дали става дума за закон или конституция – те трябва да могат да бъдат изменени по всяко време. Другата тенденция е в полза на стабилността. Конституцията се създава, за да урежда трайно и принципно основни обществени отношения. Затова и процедурата за нейното изменение е значително усложнена и снабдена с допълнителни га-

ранции. Всъщност, при твърдите конституции характерното е, че те не могат да бъдат изменени от „обикновения“ законодател, дори и при утежени условия. В наши дни като правило в конституционната теория се е наложило разбирането, че не броят на промените е от решаващо значение, а тяхната дълбочина и отражението им върху целия конституционен ред. Красноречив пример в това отношение е Германската конституция от 1949 г., която досега е претърпяла над 35 изменения, но въпреки тях се смята за една от удачните конституции, адаптиращи се към промените условия.

След края на Втората световна война институциите и процедурите за създаване и изменение на конституциите съществено се модифицират. Оформя се моделът на рационализираната учредителна власт като се запазват предимствата и се отстраняват недостатъците на класическия модел. Рационализираната учредителна власт гарантира върховенството и стабилността на конституцията, както й ограничават управлението, като основния закон легитимира. Същевременно, като облекчава режима на конституционната промяна, рационализираната учредителна власт създава условия за „гъвкавост“ на конституцията. По този начин потенциално се увеличава ефективността и продължителността на живота на конституцията, поради приспособимостта ѝ към новите реалности.

Рационализираната учредителна власт ясно се разграничава от учредените власти съобразно процедурата, завишените кворуми и квалифицираните мнозинства. Наред с това следвоенният модел за конституционна ревизия не е отчужден в такава степен от парламентите, както това е в конституционните построения от 18 и 19 век. Технологиите на модерния конституционализъм не елиминират разграничението, но скъпява дистанцията между легислатурите и учредителните събрания.<sup>4</sup>

Моделът на рационализираната учредителна власт съчетава участието на парламента с форми за прякото осъществяване на властта. В стадия на инициативата, парламентът приема решение с квалифицирано мнозинство за изменение на конституцията. Поправ-

<sup>4</sup> Конституционен съд – юриспруденция 1991-1996, Н. Неновски, Е. Танчев, Е. Друмева, Св. Начева и др., С., 1997, с. 521.

ките или ревизиите стават част от основния закон, единствено ако бъдат одобрени от титуляра на властта. В Италия, Франция, Испания, Япония и др. страни народният вот се изразява чрез референдум. Рационализираната учредителна власт се осъществява при висока динамика на социалните отношения и при различни условия, две от които заслужават специално внимание.

Съществена роля в следвоенното развитие в Европа се отреджа на конституционното правосъдие, което наред с функцията на защитник на конституционното върховенство и основните права изпълнява и редица функции, които консолидират и стабилизират действието на основния закон. В определен смисъл конституционният контрол изпълнява ролята на ограничен посредник между учредителната и учредените власти. Конституционните съдилища интервенират в името на защита на основните конституционни ценности и фундаменталните принципи на управлението. В правотите държави, принадлежащи към континенталната система те не могат да встъпят чрез абстрактния контрол за конституционност в положението на титуляр на учредителната власт и да актуализират съдържанието на конституцията. Те не притежават легитимността на самата учредителна власт. Наред с това, докато природата на легитимността на парламента пряко произтича от народния суверенитет, съдът черпи своята легитимност от признатата от учредителната власт и провъзгласената в обществения договор необходимост от охрана на основния закон. Нещо повече, конституционните съдилища, както отбелязва архитектът на Европейския модел за конституционен контрол Х. Келзен, са призвани да изпълняват функциите единствено на „негативен законодател“.

Демократичната еволюция на публичната сфера, развитието на политическата комуникация, свободата на печата и електронните масмедии качествено променят социалната среда, в която се реализира учредителната власт. В резултат на тази социална трансформация и модернизация на политическите системи действията на учредителната власт придобиват нови измерения, най-същественото от които е откритостта на политическия процес. Политическите права и каналите за политическо участие създават условия за публичен дебат относно съдържанието на конституционната промяна.



В новите условия дискусиата в обществото не само компенсира, но дори превъзхожда легитимността, която учредителните събрания придават на конституцията. Широката дискусия, обаче, не винаги предопределя ефективността на конституционните изменения.

#### *Учредителната власт в Конституцията на Република България от 1991 г.*

Конституцията на Република България от 1991 г. бе приета в особен политически момент чрез използване на класическия модел на учредителна власт. През пролетта на 1990 г. в рамките на извършващите се демократични промени и в резултат на дълги дискусии и преговори на Националната кръгла маса се стигна до споразумение за приемане на нова конституция на страната, която трябва да се изработи и приеме от Великото народно събрание. Постигнатата договореност между основните водещи политически сили в България бе облечена в правната форма на Закон за изменение и допълнение на Конституцията от април 1990 г. Приет бе и закон за избиране на Велико народно събрание. Великото народно събрание се състоеше от 400 народни представители и съвместяваше функциите по приемане на новата конституция и функциите на обикновено народно събрание. Това съвместяване макар и да е рядко срещано явление има свои аналози в конституционната история.<sup>5</sup> Великото народно събрание след изпълнението на основната си задача – изработването и приемането на новата конституция, следваше само да вземе решение дали да продължи да действа като обикновено Народно събрание или да се саморазпусне и да даде път на нови парламентарни избори.

Изработването на конституционния проект бе възложено на специална постоянна комисия. Тя се формира от Великото народно събрание, като съставът ѝ се определи на принципа за пропорционалното представителство на политическите сили, представени в събранието. Комисията за изработване на проект за конституция имаше всички качества на постоянна парламентарна комисия, но

<sup>5</sup> Във Франция в периода 1945-1946 г. парламентът обединява чертите на учредителна власт и законодателен орган.

наред с това основната и единствена задача, която ѝ се възложи бе изработването и придвижването на проекта в процедурата за неговото приемане.

Правилникът на Великото народно събрание предвиди приемането на конституцията да премине през три четения и да завърши с четвърто гласуване на текста в цялост.<sup>6</sup> След изготвянето на конституционния проект, той влиза на първо четене, като се докладва изцяло заедно с мотивите. С приключване на разискванията се пристъпва към гласуване по принцип, като проектът се смята за приет на първо четене, ако за него са гласували две трети от присъстващите народни представители. При негативен резултат от гласуването, събранието избира нова комисия за изработване на нов проект за конституция. Процедурата се повтаря дотогава, докато проектът бъде приет на първо четене. След гласуване на първо четене, проектът се връща отново в комисията, като в нея се обсъждат направените предложения и се изготвя доклад. Когато комисията е готова, проектът за конституция влиза в пленарна зала за второ четене.

При второто четене проектът се обсъжда текст по текст, залата се произнася по предложените допълнения и изменения. Последните се обсъждат само ако са направени писмено, чрез председателя на събранието. Второто гласуване става по отделни текстове като всеки текст се смята за приет при подкрепа на две трети от присъстващите народни представители.

Конституционният проект се поставя на трето четене като се разискват само онези текстове, за които са постъпили писмени предложения, подписани най-малко от една десета от общия брой народни представители. Предложенията, направени на трето четене се смятат за приети, ако за тях са гласували две трети от присъстващите.

Правилникът на Великото народно събрание предвижда и четвърто цялостно четене на проекта за конституция, което е заключителното приемане на нейния текст. Гласуването тук се извършва със саморъчно записване имената на народните предста-

<sup>6</sup> Правилник за организацията и дейността на Великото народно събрание, Глава VII, ДВ, бр. 102, 1990.

вители в специален регистър, който става неразделна част от приетата конституция. Конституцията се счита приета окончателно, ако на заключителното гласуване е подкрепена от две трети от всички народни представители.

Съгласно чл.9 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията, тя влиза в сила от деня на обнародването ѝ в „Държавен вестник“. Обнародването се прави с акт на председателя на Великото народно събрание.

Конституцията на Република България възприема двойствен режим на учредителната власт като израз на стремежа за постигане на компромис във Великото народно събрание чрез съгласуване на различните конституционни проекти и спазването на историческата приемственост от принципите на учредителната власт на Търновската конституция. Хибридният модел, който съчетава белези на класическата и рационализираната учредителна власт в нашата конституция е обусловен преди всичко от желанието за необратимост на прехода, консолидиране на демократичната промяна и създаване на конституционната рамка на социалната трансформация. Изборът на модел на учредителната власт е повлиян също от степента на политическа и правна култура. Особеностите на процедурата на конституционната ревизия разкриват предпочитанията на Конституцията към модела на класическата учредителна власт. Елементите на рационализация са минимални, доколкото процедурно и субстанциално правомощията на учредителната власт на Народното събрание са ограничени.<sup>7</sup>

Конституционният законодател има ясно разбиране за това, че конституцията не е вечна. Тя може да бъде изменена и допълвана. На нейно място може да бъде приета нова конституция. Правната уредба на конституционната ревизия разграничава приемането на нова конституция от изменение и допълване на съществуващата конституция. Общото е, че се касае за изключителни правомощия и тази изключителност е както в материалноправна, така и процесуалноправна посока. В различните конституционни системи, прав-

ната уредба на учредителната власт съдържа материалноправни гаранции, процесуалноправни гаранции, строги формални предписания, както и особености свързани с конституционните традиции и специфичната историческа ситуация.

От гледна точка на характера на учредителната власт и реда за нейното осъществяване, основният закон на Република България може да бъде причислен към твърдите конституции. Тази особеност на Конституцията е обусловена от разбирането на създателите ѝ, че тя трябва да урежда трайно и принципно важни обществени отношения, отнасящи се до фундамента на правовата държава. Всъщност, при твърдите конституции характерна е невъзможността да бъдат изменени само от „обикновенния“ законодател, дори и при утежнени условия. Поначало, необходимо е сътрудничество между специален орган на учредителната власт, законодателя, правителството или избирателите.

В конституционната теория и практика се прокарва също така разграничението между промяна на конституцията, от една страна, и промяна в конституцията, от друга. По-специално „промяната на конституцията“ визира преобразуването на нейния ценностен порядък, т.е. става дума за субстанциални изменения, които засягат отразеното в конституцията разбиране за обществото и държавата, а това означава преразглеждане на основополагащото политическо решение относно характера и формата на държавата, докато „промяната в конституцията“ е насочена към вънесането на формални изменения, които засягат нормативната значимост на един или друг кръг нейни положения. В този контекст конституционните норми се разделят и градират на първостепенни норми – т. нар. ядро на конституцията, чиято промяна изисква намесата на същинската учредителна власт, от една страна, и на второстепенни норми – т. нар. конституционни закони, измененията в които могат да се осъществяват и от властта за ревизия, която действа в пределите на конституцията и се опира върху нея, от друга страна.

Този двоен подход към съдържанието на конституцията намира в една или друга степен приложение в България през 1991 г., когато по конституционен път се предвиди, че е необходимо да се свиква Велико народно събрание по определен кръг от особено съществ-

<sup>7</sup> Е. Танчев, Учредителната власт в Конституцията на Република България от 1991г., сп. Съвременно право, С., бр. 5, 1995, с. 37.

ни въпроси, докато във всички останали случаи измененията в конституцията могат да се предприемат и от обикновено Народно събрание по реда на една усложнена законодателна процедура.

При това положение на нещата Великото народно събрание, в чиито състав влизат 400 народни представители, се избира с особена мисия да упражнява учредителни функции, от една страна, а от друга – се формира върху значително по-широка социална основа в сравнение с обикновеното Народно събрание, чиито състав наброява 240 народни представители, поради което то е органично свързано със суверения народ. В определен смисъл Великото народно събрание, което разполага с оригинерна учредителна власт, изразява най-пълно и автентично духа на гражданското общество, тъй като се намира по-близо до него от обикновеното Народно събрание, което спорадично може да осъществява производна учредителна власт с ограничен характер, но в качеството си на носител на законодателната власт преди всичко и най-вече от името на политическата държава.<sup>8</sup>

Основна характеристика на целия комплекс правни норми, свързан с учредителната власт, е предвиденият двоен режим за изменение и допълване на действащата ни конституция. Член 153 от основния закон предвижда, че Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията, с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание. Оттук се извеждат две процедури за изменение и допълване на Конституцията: първата – чрез дейността на Народното събрание, което е властно да изменя и допълва със закон, приет по особен ред всички разпоредби на Конституцията с изключение на онези от тях, които са отредени единствено за Великото народно събрание и втората – чрез дейността на Великото народно събрание.

Двата режима на учредителна власт са изградени по материалноправни критерии. Великото народно събрание се предвижда само по точно определени въпроси, изрично посочени в чл. 158 от Конституцията и представляващи особен интерес за държавата и об-

ществото. За изменението на тази конституционна материя не е достатъчно единствено усложнена процедура за приемане на Закон за изменение на Конституцията, а е предвидена тежка и особено сложна процедура по провеждане на избори за Велико народно събрание, което единствено е властно да извърши ревизията. Член 158 от основния закон дава следните правомощия на Великото народно събрание:

1. Приемане на нова конституция;
2. Изменение на територията на Република България и ратифициране на международни договори, предвиждащи такива изменения;
3. Промени във формата на държавно устройство и на държавно управление;
4. Изменение на чл. 5, ал. 2 и 4 (непосредствено действие на Конституцията и прякото инкорпориране във вътрешното право на международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за България) и на чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията;
5. Изменяне и допълване на установения в Глава IX конституционен ред за изменение и допълване на Конституцията.

Включването на Великото народно събрание като орган на учредителната власт за особено важни конституционни въпроси прави нашия основен закон един от най-твърдите днес, що се отнася до изредените по-горе правомощия. Тази преценка би трябвало да бъде значително смекчена, като се има предвид, че немало съвременни конституции съдържат дори разпоредби за неизменяемост на определени техни текстове. Така, в духа на френската републиканска традиция, конституциите на IV-та и V-та република провъзгласяват, че формата на управление не подлежи на преразглеждане. Основният закон на Италия от 1946 г. съдържа аналогичен текст. Нашата конституция не забранява ревизията на който и да е текст.

Процедурата по изменянето на Конституцията, независимо от различните режими на ревизия, преминава през следните фази: 1) инициатива за изменение на конституцията (приемане на нова конституция); 2) вземане на решение за изменение (приемане) на конституцията (обикновено във формата на закон); 3) влизане на изменението (новата конституция) в сила.

<sup>8</sup> Г. Близнашки, Върху историята и теорията на учредителната власт, сп. Юридически свят, С., 1/2001.

Правото на инициатива за внасяне на законопроект за изменение на Конституцията по чл. 158 или на проект за нова конституция имат най-малко една втора от всички народни представители или Президентът на Републиката.<sup>9</sup> В този случай конституционната ревизия следва да се извърши от Великото народно събрание. Проектът за нова конституция или за изменение на действащата, както и за промени в територията на страната се разглежда от действащия парламент не по-рано от два и не по-късно от пет месеца след внасянето му. Този сравнително продължителен период от време е даден от конституционния законодател за една внимателна и трезва преценка за необходимостта от конституционна ревизия. Народното събрание решава да се проведат избори за Велико народно събрание с мнозинство две трети от общия брой на народните представители. След решението на парламента, Президентът на Републиката е длъжен да насрочи избори за Велико народно събрание в тримесечен срок. Конституционната норма фиксира броя на народните представители във Велико народно събрание на 400. Те се избират по общия ред, т.е. по същата избирателна система, по която се избира Народно събрание. Паралелното функциониране на два парламента, макар и с различни функции и задачи е недопустимо. Ето защо конституцията предвижда, че с избирането на Велико народно събрание, пълномощията на действащия парламент се прекратяват.

Великото народно събрание не може да излиза извън предмета, за който е избрано. То решава само тези въпроси от конституцията, за чието изменение и допълнение е внесен проект и не може да инициира само промени в други текстове. Когато е внесен проект за нова конституция или проект за решение за изменение на територията на страната Велико народно събрание се произнася единствено по тези предложения. В неотложни случаи то може да приема обикновени закони, както и да осъществява всички правомощия, които има Народното събрание.

Великото народно събрание приема решения по внесените проекти с мнозинство две трети от всички народни представители на

<sup>9</sup> Вж. чл. 159, ал. 1 на Конституцията на Република България.

три четения в различни дни. Неговите пълномощия се прекратяват автоматически след окончателното произнасяне по въпросите, за които е било избрано. В този случай Президентът на Републиката може незабавно да насрочи избори за ново народно събрание.

Актовете на Великото народно събрание, с които са приети нова конституция или изменения в действащата се подписват и обнародват от председателя на Великото народно събрание. Президентът не може да наложи отлагателно вето, тъй като той не участва в обнародването им.

Извън материята, резервирана за Великото народно събрание, изменения и допълнения в действащата конституция могат да бъдат правени от Народното събрание. В този случай право на инициатива за конституционна ревизия имат най-малко една четвърт от народните представители и Президента. Законопроектът за изменение на конституцията постъпва направо в Народното събрание и се разглежда от него не по-рано от един и не по-късно от три месеца след постъпването му. Предвид на особената важност на въпроса, конституцията обвързва парламента със срокове. Такива срокове не са предвидени за обикновените законопроекти. В практиката на 36-тото Народно събрание имаше случай на нарушаване на така посочените срокове. Независимо от това, че не са предвидени някакви правни последици за подобни нарушения, е безспорно, че парламента не може да игнорира постъпили законопроекти за изменение на конституцията.

Законът за изменение и допълнение на конституцията се приема от законодателния орган с квалифицирано мнозинство три четвърти от всички народни представители. За разлика от обикновените законопроекти, които се приемат на две четения, законопроектите за изменение на основния закон преминават и се гласуват на три четения в три различни дни. Ако законопроектът не събере необходимото мнозинство от три четвърти на някое от трите четения, но получи не по-малко от две трети от гласовете на народните представители, той се поставя на ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. Открит стои въпросът при второто разгле-

дане, дали отново се тръгва от първо четене или процедурата продължава от второ, респективно трето четене. Доколкото конституционният текст мълчи, въпросът следва да се реши с тълкуване от Конституционния съд и да намери правната си регламентация в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание или в самостоятелни процедурни правила.

Последната фаза от процедурата по изменение на Конституцията – влизането в сила на приетия закон – обхваща подписването и обнародването в „Държавен вестник“ на закона. Това става в седемдневен срок от приемането му от страна на председателя на Народното събрание. Тук отново Президентът на Републиката не участва в завършващата фаза поради особения учредителен характер на правомощието за изменение на Конституцията.

В заключение, направеният обзор на процедурата за изменение на Конституцията убедително доказва, че привеждането в действие на учредителната власт не може да бъде алтернатива на създаване на адекватна законова инфраструктура на Конституцията. Крайният резултат от подобни инициативи за изменение на основния закон не решава натрупаните проблеми в политическата система, а само ги конституционализира.

## НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА И СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

*Доц. д-р Лазар ГРУЕВ*

### I. НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

**1. Наказателната политика** е част от държавната политика, която съдържа в концентриран вид приоритетите на държавата по повод една от основните ѝ функции – защита на обществото от престъпни посегателства.

Още в началото трябва да се каже, че липсва единно утвърдено се доктринално определение на понятието „наказателна политика“. Това налага то да бъде обяснено чрез посочване на основните му характерни белези.

В специализираната литература, а и въобще в повседневния живот, наказателната политика често се схваща твърде ограничено. Това стеснително разбиране акцентира единствено върху онази част от политиката на държавата, която е свързана пряко и непосредствено със задачата за противодействие на престъпността. Макар и вярно, подобно твърдение не може да бъде прието за достатъчно, защото не отразява в тяхната цялост и взаимовръзка всички онези компоненти, които поначало са присъщи за наказателната политика на държавата на определен етап от развитието ѝ.

Казаното налага най-напред да бъде изяснен кръгът от проблеми, които поначало следва да бъдат анализирани, за да може, след техния коментар, да се изясни предметният обхват на разглежданото понятие.

**2. Задачите** при определяне на наказателната политика на държавата са в две посоки.

*Най-напред*, тя следва ясно да формулира приоритетните мерки

за ограничаване на условията, пораждащи или благоприятстващи престъпността. Едва на **второ** място тя трябва да очертае необходимите и възможни мерки за борба с тази престъпност, т. е. ясно е, при така формулираната комплексна задача, че основните акценти при формирането на наказателната политика са *от една страна* в посока превенция на престъпността и едва *след това* формулиране на мерките за реакция по повод на вече извършени правонарушения.

3. Така изяснените акценти водят логически до извода, че мерките, които една съвременна наказателна политика следва да формулира имат също **комплексен характер** и не бива да бъдат ограничавани единствено в сферата на наказателното право.

**Първо**, това са мерки от социално-икономическо естество. Условието на живот, нарастващата в обществото бедност и повишаващото се ниво на безработица са само част от факторите, които могат да бъдат посочени тук и които ежедневно генерират условия за зараждане на престъпност. Това предполага, че държавата има за задача да насочи приоритетно своите усилия към премахване на причините, пораждащи тези явления, или, което е по-реалистичното, да положи усилия за ограничаване на тяхното отрицателно въздействие. Във връзка с това наказателната политика следва да държи сметка за програмите за ограничаване на безработицата, обучение и преквалификация на хората в неравностойно социално положение. Тя трябва да отчита възможностите за подобряване на условията за живот на подрастващите, програмите за допълнителна квалификация и преквалификация, за спорт и културни развлечения и т.н.

**Второ**, основна част от мерките са в сферата на законодателството. То следва да създаде такава рамка, която да отчита в тяхната съвкупност, всички посочени фактори и да създава условия за реализация на поставените задачи. Но и законодателните мерки не бива да се схващат ограничено. Усилията не бива да бъдат насочени единствено към промяна на нормативни актове от сферата на наказателното право, а следва да са в доста по-широк диапазон, съответстващ на комплексния характер на самата наказателна политика.

**Трето**, следва да бъде очертан кръгът на онези държавни, обществени и неправителствени органи и организации, дейността на

които има пряко отношение към разглежданата проблематика. Погрешно в тази насока е мнението, че това са единствено органите на МВР и съдебната система. Наказателната политика трябва да обхваща наред с тях и институциите на образователната система; правителствени органи (Комисията за борба с противобществените прояви на малолетни и непълнолетни; Агенцията за закрила на детето; Агенцията за бежанците; Националният съвет по наркотиците и редица други); неправителствени организации и т.н.

4. Наказателната политика винаги следва да бъде разбираана и разглеждана като една относително **динамична величина**.

Какво имам предвид? Не е ли налице определена вътрешна противоречивост в подобно твърдение – от една страна динамична, а от друга – относително динамична величина, което може да бъде разбрано и като консервативност?

Струва ми се, че тази идея отговаря напълно на характера и особеностите на наказателната политика на държавата. Тя е свързана с динамиката на развитие на обществените отношения, или другояче казано – с тяхната непрекъсната *промяна*. Наказателната политика трябва да държи сметка за тази промяна и което е по-важно – сама да е в състояние да я прогнозира на базата на задълбочен анализ на самите обществени отношения. И тук е сърцевината на проблема.

Ясно е, че наказателната политика би следвало да съдържа приоритетите на държавата в борбата ѝ срещу престъпността за определения, даден етап от развитието на обществото. Формулирането на тези приоритети обаче не може, а и не бива да става едновременно с проявлението на самите негативни обществени тенденции и явления. Добре обоснованата и научно мотивирана наказателна политика на една съвременна държава, трябва да е в състояние – на базата на подробен анализ – да предвиди и тенденциите на развитие, да формулира ясно тяхната посока, и на базата на този анализ да очертае приоритетите в политиката на държавата.

Това ще означава, че от една страна, наказателната политика, отчитайки актуалното състояние на обществото, отразява неговите (и на държавата) приоритети в борбата с престъпността на съответния етап на развитие, а от друга – че тази политика оста-

ва относително непроменяема за един сравнително по-дълъг период от време. Ще е налице, следователно, синтез между консервативност – за определен период – и отразяване на динамични, сравнително бързо променящи се обществени отношения.

5. Казаното позволява по-нататък да бъдат, макар и накратко, формулирани някои от основните **принципи**, или ръководни идеи, върху които се изгражда една съвременна наказателна политика.

На **първо** място следва да се посочи изискването за нейния **комплексен характер**. Доколкото обаче, този въпрос беше вече предмет на обсъждане, тук го поставям единствено за пълнота и систематичност на изложението.

На **второ** място е необходимо да се посочи разбирането, че съвременната наказателна политика изхожда от изискването за „**минимум репресия**“. Формулировката на този принцип е сравнително по-лесна в сравнение с обосноваването и приемането му от обществото. Това е така, защото в условията на нарастваща и ожесточаваща се престъпност, когато на практика всеки гражданин, пряко или косвено, е засегнат или директно пострадал от някаква форма на престъпно посегателство, исканията на обществото ескалират в обратната посока. Те са за все по-жестоки наказания, за все повече и по-интензивна репресия по отношение на правонарушителите. Няма да е пресилено дори да се каже, че все по-открито се поставят въпроси за ожесточаване на санкциите, за мъст и публична разправа с престъпниците. Тези обществени настроения са обясними. Те са израз на страха и отвращението на обществото от наглата и безпардонна престъпност, от безсилието понякога на държавната власт да се справи с този наболял обществен проблем. В подобна обстановка призивите за възстановяване на смъртното наказание, за бърз процес и наказване на виновните звучат на пръв поглед разбираемо. Анализирани в дълбочина обаче, те следва да се оценят като искане за повече ред и справедливост, за неотменимост и неизбежност на наказването на виновните, те са всъщност искане за повече ред, сигурност и спокойствие.

По мое дълбоко убеждение обаче, справедливата наказателна политика е тази, която отчитайки действителното положение на обществото и неговите реални тревоги и очаквания, формулира и

обосновава такива мерки, които в действителност, на практика ще могат да доведат в обозримо бъдеще до овладяване на положението, до ограничаване на престъпността и до справедливостта. А справедлив е този процес, който бързо и неизбежно приключва в рамките на разумни, но все пак кратки срокове. Защото при бързия процес по-бързо невинният е свободен, а виновният е получил полагащото му се наказание.

Справедливата наказателна политика оборва илюзията, че единствено тежките и жестоки санкции могат като с „магическа пръчка“ да премахнат или ограничат престъпността. Тя създава условия за навременно наказване на виновните (неизбежност на наказанието) съразмерно действителната тежест на извършеното от тях (диференциация на отговорността) и при това – наказване на всички, които са престъпили закона, независимо от положението им в обществото, контактите и парите, с които разполагат.

В този смисъл „ограничаването на репресията“ не означава слабост или отказ от правосъдие, а тъкмо обратното – правосъдие, основано на принципите на справедливост, неизбежност, навременност и диференциация, които са в основата на модерното разбиране за наказателна политика.

На **трето** място, съвременната наказателна политика поставя в основата си разбирането, че ефективното противодействие на престъпността изисква съчетаването на **различни по характера си възможности за въздействие** по отношение на лицата, извършили престъпление. Отдавна е изживяна теорията, че наказанието – като резултат от проведен наказателен процес и влязла в сила присъда за извършеното престъпление – е единственото средство за реакция от страна на държавата. Доктрината отдавна е обосновала и анализирала отрицателните последици при такъв подход и е мотивирала – при това задълбочено – необходимостта от комплексност и в тази посока.

Съчетаването на наказанието с други мерки за обществено въздействие лежи в основата и на българския Наказателен кодекс. Още неговият член 1 постановява, че за осъществяване на своята основна задача законът „определя кои общественоопасни деяния са престъпления и какви наказания се налагат за тях и установява

случаите, когато вместо наказание могат да бъдат наложени мерки за обществено въздействие и възпитание<sup>1</sup>. Анализът на предвидените в НК санкционни последици води до извода, че тяхната система е дуалистична по своя характер, именно защото предвижда като последица при извършване на престъпление, наред с наказанието и възможността за налагане на други мерки.

Последните промени в наказателния закон<sup>1</sup> категорично потвърждават извода, че усилията на държавата са насочени именно в тази посока. Същевременно ясно е, че все още има какво да се желае за изграждането на такава система, която способства за съчетаването на отделните, при това твърде разнообразни по характера си мерки, и която съдейства за увеличаване възможностите за адекватна реакция с оглед особеностите на отделния случай. Гъвкавата система от санкционни последици ще позволи на наказателното право ефективно, справедливо и своевременно да реагира в изпълнение на основната си функция по охрана на обществените отношения.

Същевременно тя ще е в съответствие с изискването за по-детайлно диференциране, а и индивидуализиране, на наказателната отговорност, което, няма съмнение, е ръководна идея в областта на наказателната политика на съвременната държава.

**Четвъртият** принцип на една модерна наказателна политика е свързан с разбирането, че постепенно следва да се намалява, образно казано „единоприсъствието“ на държавата в процеса за преодоляване и ограничаване на общественоопасните посегателства. Различните способности и начини на реакция срещу (при) извършването на престъпления не бива да се „затварят“ единствено и само в сферата на наказателното право и държавните органи, реализиращи наказателна отговорност.

Една модерна наказателна политика следва да предвижда и създава условия за „участие“ в този процес на по-широк кръг органи и организации. Непрекъснато трябва да се подчертава необходимостта от взаимодействие и съдействие на държавните органи, имащи пряко отношение към въпросите, свързани с борбата с престъпността, и останалите структури на гражданското общество и в частност не-

<sup>1</sup> Вж. ЗИД на НК, ДВ, бр. 92 от 27.09.2002.

правителствените организации. Особено остро този проблем се поставя при противодействието на престъпността на непълнолетните и въобще при борбата срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Доброто функциониране на съществуващи и понастоящем органи – възпитателни училища интернати; детски педагогически стаи, домове за временно настаняване и др. – и създаването на нови, специализирани в тази област звена, е необходима предпоставка за успех при противодействието на тези, опасни както за обществото, така и за самите млади хора, прояви. Немалка роля в този процес могат да изиграят и органите на образователната система, спортните клубове, други структури на гражданското общество.

Особени, специфични са мерките в тази област звена, е необходима на наказателното и наказателно процесуалното право. Те обхващат например: института на споразумението в наказателния процес; увеличаването на дела на престъпленията от частен характер в сравнение с тези от общ и въвеждането на смесен тип – от публично-частен характер; увеличаването на възможностите на пострадалия да решава въпроси, важни за хода, развитието и прекратяването на наказателния процес и др.

Престъпността няма цвят, нито е приоритет само на отделна група или част от обществото. Ето защо, успехът при противодействието срещу нея е в пряка зависимост от обединените усилия на всички структури на гражданското общество, в зависимост от тяхната специфика и възможности.

## II. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

Идеята на следващите редове не е да анализира в цялост проблемите на съдебната реформа в България. Това не е възможно в рамките на ограничения обем на тази статия. А не е и необходимо.<sup>2</sup>

Ще маркирам единствено няколко въпроса, които произтичат от

<sup>2</sup> Вж. по-подробно в тази насока Програма за развитие на съдебната реформа в България, изд. на Инициатива за развитие на съдебната реформа, С., 2000. Вж. също така и Индекс на съдебната реформа в България, изд. на Правна инициатива за Централна и Източна Европа на Американската асоциация на юристите, Washington, 2002.



взаимната връзка и обусловеност на наказателната политика и съдебната реформа, анализирани като неотделимо цяло.

Ефективната наказателна политика включва в себе си и идеи за реформиране на съдебната система. В този смисъл реформата на съдебната система в областта на наказателното правораздаване е част от наказателната политика и е един от факторите, които я обуславят.

Съдебната реформа е твърде дискутиран въпрос и то не само в специализираната правна литература. Допускат се обаче грешки в две посоки.

Една от тях е твърде ограниченото и стеснително тълкуване на проблематиката, което свежда промените единствено до такива в устройствените правила (в частност Законът за съдебната власт) и организационните мерки. С подобно мнение не мога да се съглася, защото то не държи сметка за комплексния характер на проблема и не е в съзвучие с изискванията за цялостното му решаване.

Другата грешка е в обратна посока. Абсолютизира се и дори се фетишизира настояването за промени в Конституцията и по-специално в частта ѝ относно съдебната власт. И с подобна теза не мога да се съглася.

Вярно е, че Конституцията не може да бъде разглеждана като абсолютно застнал и непроменяем нормативен акт, колкото и да е важна нейната устойчивост и стабилност. Но вярно е също така, че към промяна на основния закон следва да се пристъпи едва тогава, когато параметрите на тази промяна са предварително и широко дискутирани, отчетени са становищата на различните обществени групи и държавни институции и е постигната максимална степен на съгласие относно тяхното съдържание.

Ако изходим от вече посочената връзка между наказателната политика и съдебната реформа, то няма как да не стигнем до извода, че основната цел, на която следва да бъде подчинена една евентуална конституционна реформа, е подобряването на **ефективността** в дейността на съдебната система. Именно ефективността.

Лансираните досега в публичното пространство идеи са предимно относно някои само структурни промени, и в частност, относно мястото на едно или друго звено от системата на съдебната власт (следствие, прокуратура). Този проблем обаче, изолирано поставен

и едностранно решен, н я м а според мен п р я к о отношение към въпросите за ефективно наказателно правораздаване. Той може да бъде единствено и само ч а с т от далеч по-глобалните и по-сложни въпроси, които ефективността поставя. Изолираното решаване на структурните промени не само че няма да помогне в посока подобряване на дейността на правораздавателните органи в областта на наказателното право, но напротив – възможно е още повече да задълбочи и без това немалкото проблеми в тази област.

Има и още нещо. За съжаление в последните десетина години не бе направено нищо, за да се използват предвидените и сега в Конституцията възможности за подобряване на ефективността на правораздаването. Така например не беше използвана възможността, предвидена в чл. 119, ал. 2 КРБ, за създаване на специализирани съдилища. Ако това беше сторено навреме, няма съмнение, че би допринесло за разтоварване на общите съдилища и по този начин би се отразило пряко върху ефективността на тяхната дейност.

Идеята за съдебна реформа в областта на наказателното правораздаване, според мен, следва да се опира на няколко основни, принципни положения. А именно:

**Първо**, необходимо е промените в устройствения закон (ЗСВ) да са свързани и синхронизирани с промени в процесуалните закони.

**Второ**, промените в действащите в областта на наказателното правораздаване закони – Наказателен кодекс (НК), Наказателнопроцесуален кодекс (НПК), Закон за изпълнение на наказанията (ЗИН), Закон за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЗБППМН) и др. следва да се обсъждат „в пакет“, при широк кръг участници в условията на публична дискусия.

**Трето**, рамките на тези промени следва да са предварително уточнени, като стратегията в областта на наказателното право трябва ясно да посочва, в условия на обществен консенсус, приоритетните за държавата и обществото насоки на развитие.

**Четвърто**, необходима е „чувасмост“ между всички държавни институции от една страна и структурите на гражданското общество – от друга. Защото само единдействието и добрия синхрон между тях са гаранция за успешна наказателна политика и ефективна съдебна реформа.

## РЕФОРМАТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВОСЪДИЕ В ХУМАНИТАРНАТА ОБЛАСТ

*Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ*

Реформата на контролния механизъм на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), въведена от Единадесетия протокол, изчиства политическите елементи от него и укрепва и засилва съдебните. Този резултат неминуемо дава отражение върху създаденото от конвенцията общоевропейско правно пространство в хуманитарната област, включващо вече и повечето страни от Източна Европа, присъединили се към конвенцията<sup>1</sup>.

### 1. Укрепване на общоевропейското правно пространство

Общеевропейското правно пространство, създадено от Конвенцията, е ново правно явление с огромно значение за мирното развитие на сътрудничеството и интеграцията между европейските държави, а също и за развитието на международноправната закрила на човешките права в други региони на света и на универсална плоскост<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Вж. по този въпрос по-подробно Е. Konstantinov. Die osteuropäischen Länder und der Rechtsschutz durch die Europäischen Menschenrechtskonvention. – *Recht in Ost und West*, 1, 1998, pp. 21-26; Е. Константинов. Европейската конвенция за правата на човека и международните юридически гаранции за изграждане на гражданското общество в България. – в: *Гражданите и политиката* (съставител и редактор Г. Карасимеонов), София, 1997, с. 137-147. Вж. също Walter Kalin. Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung. – in: *Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes*. Heidelberg, 1994, p. 9-48; Juliane Kokott. Grund- und Menschenrechte als Inhalt eines internationalen ordre public. – in: *Die Wirkungskraft der Grundrechte bei Fallen mit Auslandsbezug, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Bd. 38, Heidelberg, 1998, S. 71-140.

<sup>2</sup> Вж. по този въпрос Kedzia, Leuprecht, Nowak. *Perspectives of an All-European System of Human Rights Protection*, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1991.

Рамките на общоевропейското правно пространство и неговата юридическа специфика се определят преди всичко от неговия международноправен източник, от субектите, предмета на уредба и от действащия международен съдебен контрол.

Международноправният източник, който създава общоевропейско правно пространство в хуманитарната област е Европейската конвенция за правата на човека. Тя е единствен международноправен източник на правните отношения в това пространство и определя неговото единство и собствен, специфичен правен облик. Същевременно тя го отличава от правните системи в хуманитарната област, създадени от други универсални и регионални международни договори.

Субекти на правните отношения, създадени от конвенцията са преди всичко държавите – членки. Териториите на държавите – членки на конвенцията, определят териториалния обхват на общоевропейското правно пространство, в което тя действа. Кръгът на субектите обхваща вече не само старите западноевропейски демокрации, но и почти всички бивши социалистически страни от Източна Европа и някои от бившите съветски републики. По този начин териториалният обхват на действие на конвенцията обхваща не само по-голямата част от европейския континент, но и значителна част от азиатската територия на бившия Съветски съюз.

Субекти по конвенцията са също юридическите и физическите лица, намиращи се на територията на държавите-членки. Те са адресати на предоставените от конвенцията права, които държавите трябва да спазват. Освен това на тези лица е предоставено правото на индивидуална жалба. То им дава възможност да търсят международна съдебна защита от Европейския съд по правата на човека срещу държавата, която е нарушила предоставените им от конвенцията права.

Друг субект по конвенцията е Съветът на Европа, който е международна регионална организация. Комитетът на министрите, който е негов орган, осъществява важни права по контрола на изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека.

Европейският съд по правата на човека е онзи субект, създаден от конвенцията, който извършва международния съдебен контрол по изпълнение на задълженията, произтичащи от конвенцията за

държавите-членки. Съдът гарантира еднообразното прилагане на конвенцията.

Предмет на уредба от конвенцията са преди всичко човешки права, които държавите – членки, са задължени да прилагат.

Действащият юридически механизъм в определеното по-горе общоевропейско правно пространство притежава три основни специфични черти, които са определящи за юридическата му характеристика като международен публично правен ред за закрила на човешките права в Европа, съществуващ извън националните правни системи<sup>3</sup>. Самите контролни органи по конвенцията – комисията и съдът – подчертават в свои решения съществуването на създаден от конвенцията „общ публично правен ред на свободните демокрации в Европа“<sup>4</sup>.

На първо място, това е съществуването на съд за контрол по прилагането на конвенцията, който притежава наднационална юрисдикция по отношение на страните – членки. Това явление е новост за международното право, особено в областта на закрилата на човешките права. На практика то означава, че съществени суверенни права са прехвърлени на международния съдебен орган.

На второ място, може да се постави издигането на юридическите и физическите лица като субекти по конвенцията и равнопоставянето им с държавите по делата пред съда. Конвенцията предоставя по този начин ограничена международна правосубектност на юридическите и физическите лица. По този начин тя доразвива една вече ясно очертана тенденция в международното право. Предоставянето на международни права на лицата означава, че изключително важен елемент от суверенната сфера на държавите се изважда от националното им право и става част от международно-правната регламентация.

<sup>3</sup> Вж. Michele de Salvia. *Compendium de la CEDM, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1998, p. IX.*

<sup>4</sup> Вж. *Decisions de la Commission europeenne des droits de l'homme, Decisions de recevabilite, 788/60, Autriche c. Italie, Annuaire, vol. 4, p. 139; Вж. също Walter Kalin. Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung. – in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes. Heidelberg, 1994, S. 9-13; Juliane Kokott. Grund- und Menschenrechte als Inhalt eines internationalen ordre public. – in: Die Wirkungskraft der Grundrechte bei Fällen mit Auslandsbezug, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 38, Heidelberg, 1998, 8.71-113.*

На трето, но не на последно място, може да се посочи създаването на колективни гаранции за прилагането на конвенцията<sup>5</sup>. Те се проявяват по два начина. Първият е създаването на съда като колективен орган за съдебен контрол по спазването на конвенцията. Вторият е правото на междудържавна жалба, съгласно чл. 33 на конвенцията. То дава право на всяка държава – членка, да сезира съда за всяко твърдяно нарушение на разпоредбите на конвенцията и на протоколите към нея, извършено от всяка друга страна по конвенцията. Тази разпоредба означава, че задълженията по конвенцията са *erga-omnes*. Нарушенията на конвенцията засягат правата и интересите на всички държави. Нарушаването на задълженията от конвенцията е нарушение не само по отношение на лицето, чиито конкретни права са нарушени, но и по отношение правата на останалите държави, страни по конвенцията, дори, когато те не са непосредствено засегнати от действията, предизвикали нарушението.

Колективните гаранции отразяват общоевропейското морално, политическо и юридическо разбиране за уредените в конвенцията права, които се схващат като общоевропейско благо, основано на общи ценности и общо наследство от политически традиции и идеи. Това положение е възприето и отразено в преамбюла на ЕКПЧ, защото те се считат за особено важни и необходими за съществуването, действието и сближаването на демократичните европейски държави, включително и на тези от Източна Европа.

Конвенцията представлява международноправна новост с това, че закриляните от нея човешки права се определят в преамбюла като „общо наследство“ на европейските страни – членки на конвенцията. Досега подобно развитие не бе постигано и закрепвано в международноправна форма нито в други райони на света, нито на универсално равнище.

Създаването на общоевропейско правно пространство в хуманитарната област, което притежава юридическото качество на общ

<sup>5</sup> Съдът заявя, че конвенцията създава преди всичко система от взаимни, двустранни обективни задължения, които съгласно преамбюла се ползват от колективно осъществяване. – *Дело Ireland v. UK, ECHR (1998), Series A, № 25, p. 90.*

международен публичноправен ред, означава, че обществото на европейските държави се чувства отговорно за съдбата на отделната личност<sup>6</sup>. Този правен ред е юридически израз на основните ценности на държавите-членки и олицетворява общия им интерес в областта на човешките права.

Юридическите последици, които следват за държавите-членки от присъединяването им към конвенцията и по този начин към общоевропейския публичноправен ред в хуманитарната област, са значителни. Оттук нататък частните им интереси са подчинени на произтичащите от конвенцията международноправни задължения. Европейският публичноправен ред в областта на човешките права, създаден от конвенцията, е реално съществуваща правна действителност. Тя притежава корективни функции както по отношение на националното, така и по отношение на международното право.

ЕКПЧ е правен жалон за поведението на държавите, включително и за прилагането на действително национално право, което трябва да съответствува на изискванията на конвенцията. Тя е ориентир и за бъдещото развитие на националното законодателство на страните – членки. Установените от нея правни стандарти са онзи ридически минимум в областта на човешките права, под който не може да се слеза.

Друга функция на ЕКПЧ е да измества в националния правен ред онези международноправни задължения на държавата, които ѝ противоречат. Така например международноправното задължение за екстрадиция не се прилага, когато вътрешното право или поведението на приемащата държава нарушава чл. 3 на ЕКПЧ, съгласно който „Никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание“<sup>7</sup>. В този случай европейският публичноправен ред в хуманитарната сфера се конкретизира от едно конвенционално право, а именно от чл. 3 на ЕКПЧ.

<sup>6</sup> Вж. Ch. Tomuschat (Hrsg.), *Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*. DGVN-Texte 42, Bonn 1992, S. 5.

<sup>7</sup> Вж. За пример делото Soering.

## 2. Действие на ЕКПЧ по отношение на Европейския съюз

Проблем възниква обаче във връзка с действието на ЕКПЧ по отношение на Европейския съюз, който не е страна по ЕКПЧ и по отношение правораздавателната дейност на Съда на Европейските общности по въпроси, уредени от ЕКПЧ. В тази област се очертава конфликт между създадения от ЕКПЧ общоевропейски публичноправен ред и правото на Европейския съюз.

Не може да се отрече, че правният ред, създаден от ЕКПЧ действа и в правното пространство на Европейския съюз<sup>8</sup>. ЕКПЧ създава международни права и задължения за страните от Европейския съюз, които са същевременно и страни по конвенцията. Това се отнася и за намиращите се над тяхна юрисдикция физически и юридически лица. Съдът на Европейските общности също прилага основните човешки права, така както те са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите принципи на правото на общността и от общите конституционни традиции на страните – членки на Европейския съюз. Това положение залегна в чл. F, ал. II на Договора за Европейския съюз. От него и от досегашната практика в Европейския съюз следва, че правата, произтичащи от ЕКПЧ имат голяма юридическа стойност за правото на съюза и действуват в него с предимство. Поради това може да се каже, че и правната сфера на Европейския съюз се

<sup>8</sup> Вж. по този въпрос: Henry Schermers. *The Relationship with European Organisations other than the Council of Europe*. – in: Michele de Salvia/Mark E. Villiger (eds.), *The Birth of European Human Rights Law*, Baden-Baden, 1998, p. 315-320; Volker Schlette. *Das neue Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention*. – op. cit., p. 972; Juliane Kokott. *Grund- und Menschenrechte als Inhalt eines internationalen ordres public*. – in: *Die Wirkungskraft der Grundrechte bei Fallen mit Auslandsbezug*, Heidelberg, 1998, pp. 75-76; Norman Weir. *Menschenrechtsschutz auf der europäischen Ebene - Garantien und Überwachung*. – in: *Menschenrechte*, Berlin 1997, pp. 24-28; Albert Weizel. *Wolfgang Strasser. The Relationship between the European Convention on Human Rights and other International Enforcement Mechanisms*, – in: Michele de Salvia/Mark E. Villiger (eds.), *The Birth of European Human Rights Law*, op. cit., p. 349-353; Орлин Борисов. *Универсални европейски и български стандарти в някои области на правата на човека*. – в: *Бургаски свободен университет. Юридически сборник*, том IX, 1998, с. 32-35.

включва в общоевропейското правно пространство, създадено от ЕКПЧ.

Проблемът произтича от това, че Европейският съюз не е страна по ЕКПЧ и Европейският съд по правата на човека не може да търси отговорност от страните – членки на Европейския съюз за действия, извършени от неговите органи, фактът, че Съдът на европейските общности се придържа към ЕКПЧ е изключително положителен, но все пак той не е достатъчен за поддържането на напълно еднообразно прилагане на ЕКПЧ в цялото общоевропейско правно пространство, защото не дава възможност за контрол от страна на съда в Страсбург по отношение на Европейския съюз, включително и по отношение на решенията на Съда на европейските общности. Така например не е изключено Съдът на европейските общности да стигне до резултати, различни от тези на Европейския съд по правата на човека. Поради тази причина най-доброто решение ще бъде ако Европейският съюз стане страна по ЕКПЧ. Само така ще може да се осигури поддържането на наистина унифицирана система за закрила на човешките права в Европа. Ако се реши да се възприеме друго решение, например да се приеме специален каталог за човешките права, който да се прилага само в правната сфера на Европейския съюз, то този подход неминуемо ще наруши идеята за общоевропейското правно пространство в хуманитарната област. Не е изключено в този случай да се стигне до движение на две различни скорости – едната в сферата на Европейския съюз, а другата извън него. Подобно развитие ще доведе до поставянето на нови прегради пред политическото, икономическо и социално сближаване и интегриране на европейските държави. Поради това е желателно Европейският съд по правата на човека да остане последният и най-авторитетен тълкувател на права, произтичащи от ЕКПЧ.

### 3. Значение на ЕКПЧ за Източна Европа

От началото на 90-те години страните от Източна Европа, преодолели държавния тоталитаризъм и поели по пътя на демокрацията, започнаха да кандидатстват за членство в Съвета на Европа и да стават страни по ЕКПЧ. Така променената политическа и прав-

на обстановка в Европа не води автоматично до прекратяване нарушенията на човешките права. Не може да се каже, че в Европа нарушенията на тези права са изключени. Някои правителства все още ги нарушават или биха искали да го сторят и то в някои случаи доста масово. Но факт е, че днес те все по-силно са принудени да отговарят и да се съобразяват с поведението си пред европейската общност и преди всичко пред Европейския съд за правата на човека. Тази европейска действителност ограничава тяхната свобода на действие и в повечето случаи допринася за подобряването на положението в областта на закрилата на човешките права.

Включването на страните от Средна и Източна Европа към Европейската конвенция за правата на човека, може да се разглежда като условие и първа стъпка към приобщаването им към другите европейски структури. Не е преследено да се каже, че конвенцията, заедно с постоянния съд, остава една от основните подпорни колони, върху която се опира правната закрила на човешките права в източноевропейските страни. Голямото ѝ практическо значение се определя от няколко основни фактора. Един от тях е широкият кръг от права, закриляни от Конвенцията.

С най-голяма важност е може би ефективната и авторитетна международноправна съдебна закрила на тези права при нарушаването им от страна на държавите, която се осъществява от новия постоянен съд. Независимият съдебен контрол, осъществяван в Страсбург, може да се оцени като съществена юридическа гаранция за поддържането на необратимостта на демократичните реформи в Източна Европа и същевременно като тласък за развитието им в съответствие с общоевропейските критерии, намиращи израз в така нареченото „strasбургско право“. Страсбургската система за международен съдебен контрол в областта на правата на човека е нов феномен за правото на източноевропейските страни, който тепърва ще дава своите резултати. Засега тя все още остава едно не съвсем добре познато явление в правната действителност на тези страни. Независимо от това, че източноевропейските страни са отскоро страни по Конвенцията, досегашната практика недвусмислено показва, че доверието на техните граждани в strасбургския съд непрекъснато расте. Това се показва от непрекъснатото увеличаване на броя на жалбите, отправени до него.

Към факторите, определящи значението на ЕКПЧ, може да се прибави превантивното и възпитателно въздействие на правосъдието на новия съд по отношение на административните и съдебните органи на държавите.

Изключителното положително въздействие върху закрилата на човешките права в националния правен ред на страните от Източна Европа е резултат както от нарастващото осъзнаване на равенството в отношенията между гражданите и държавния апарат, така и от реално съществуващото усещане на представителите на държавата, че те могат да бъдат контролирани от независима наднационална съдебна институция. Този нов феномен създава и съвсем нова ситуация, отразяваща се положително върху стабилността и закрилата на човешките права в източноевропейските държави. Правното правосъзнание в Източна Европа се променя особено значимо поради убеждението, че при страсбургското правосъдиене държавата не може да влияе на решенията, отнасящи се до жалби на юридическите и физическите лица, насочени срещу нея.

Практическото значение на присъединяването на източноевропейските страни към Конвенцията може да бъде разгледано и в по-широк план – като първи етап от интегрирането им в съществуващите вече демократични европейски институции. Ратифицирането на Конвенцията отвори за страните от Източна Европа вратата на „Клуба на европейските демокрации“. То бе условие за приемането им в Съвета на Европа, който счита зачитането на човешките права като един от основните стълбове на тази международна организация и на единството на европейските държави, членувачи в нея.

Присъединяването на страните от Източна Европа към Конвенцията може да се разглежда като качествено нов етап в развитието на интеграционните отношения на европейските държави в хуманитарната област.

Не бива да се забравя, че европейското единство и интеграция е една от целите на ЕКПЧ. Преамбюлът ѝ приема, че един от методите за постигането на по-голямо единство между държавите е „поддържането и по-нататъшното осъществяване на правата на човека и основните свободи“. Както в научните публикации, така и

на политическо ниво се утвърди разбирането, че Европа не може да постигне икономическа интеграция и политическо единство ако всички европейци не се ползват от еднаква закрила на основните си човешки права. Един от фактите, който ясно показва, че прилагането на ЕКПЧ се разглежда като необходимост за европейската интеграция, се отнася до това, че Съдът на европейските общности прилага правата от ЕКПЧ, които се считат и като основни принципи на правото на общността (чл. F, ал. II на Договора за Европейския съюз). Следователно, прилагането на системата от основни права в ЕКПЧ е важна предпоставка и средство за интегрирането на страните от Източна Европа към Европейския съюз. Тези права са минималните стандарти, прагът под който страните, желаещи да се присъединят към Европейския съюз, не бива да слизат.

## КОНФЛИКТ И КОНСЕНСУС В ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС

Проф. д-р Георги КАРАСИМЕОНОВ

### Увод

*Политиката възниква на такъв етап на развитие на човешката цивилизация, когато се е появила нуждата от организирано и колективно решаване на общи проблеми, за да се гарантира оцеляването, съществуването и прогресът на дадена човешка общност.* Тя е свързана от една страна, със специфичен тип отношения между социалните групи. От друга страна, тя се отъждествява със специфична структура от институции, най-вече тези, ангажирани с държавното управление. Но тя е също така определена дейност, изискваща специални познания и професионални качества.

Според английската политоложка Мери Хоукурд „алтернативни концепции за политиката конструират по различен начин политическия свят, в частност защото те произтичат от различни схващания за разума, за доказващите факти и обяснения и в частност защото те изхождат от различни разбираня за възможностите на човека“.

От Аристотел и Платон до наши дни мислители и практики са разсъждавали как и по кой най-ефективен начин политиката може да постигне онази степен на споеност и съдружие между хората, за да се решат техните общи проблеми, да се постигне стабилност и социален възход. В този смисъл *в същността си политиката е насочена към реализиране на общото благо.*

Ако в предмодерната епоха политиката е асоциирана със силовия подход и с максимата на Макиавели „целта оправдава средст-

вата“, либералната демокрация е свързана с хуманистичното и плуралистичното виждане за политиката. Крайната цел на политиката е човешката свобода. Либералната политика е по своята същност *плуралистична политика, насочена към съчетаването на основните обществени интереси, към постигане на баланс и проотивес между различните властови центрове в обществото.* Именно с това тя се отличава от всички предишни форми на политика, защото търси онази мяра между конфликта и консенсуса, която да осигури в най-голяма степен задоволяването на общите интереси на хората, особено по приоритетни за тях цели.

### Българският опит

Историята на предкомунистическия политически живот е белязана от множество примери на немощ и незачитане на демократичните институции, зловредна партизанщина и ожесточена конфронтация, на постоянни опити за ограничаване на парламентарната институция и политическите партии, фактическото и формалното им ликвидиране.

В една от значимите си статии, написани през 1937 г. един от големите български политици и парламентаристи *Атанас Буров* изтъква, че „демагогията и партизанството са две злини, нанесли особени пакости на българската държавност и допринесли за разпокъсаността на обществените сили, създавайки слаби управления“. (Цветков, Жоро, „Атанас Буров – Живот за България“, София 1994 г., стр. 383).

А Димо Казасов, друг виден и оспорван политически деец на миналото определя политическите партии в нашия следосвободенски политически живот като „събирателни дружества за експлоатация на властта“ и когато „дадена партия идваше на власт към нея от всички партии се стичаха тъмните отряди на службогонската и хищническата армия. Тя бързо затлъстяваше на власт и също тъй бързо изпостеляваше в опозиция.“ (Димо Казасов, „Искри от бурни години“, София 1987 г., стр. 309).

*Големи поражения на идеята и практиката на демократич-*

**ната политика нанесе многолетното тоталитарно управление на комунистическата партия.** Установеният политически монопол на тази партия ликвидира изцяло демокрацията, замени я с диктатурата на партийната номенклатура.

Затова възстановяването на парламентарната демокрация след 1989 г. бе огромен исторически поврат. Същевременно и огромно историческо предизвикателство към българския народ и неговия елит.

Тази историческа отговорност и огромно предизвикателство се стовари върху строителите на нова България и най-вече парламентаристите от Великото народно събрание и следващите редовни събрания. Но тези строители не бяха вълшебници от приказките, а реални хора, които едновременно с решаването на изключително сложни задачи на посткомунистическата политика, трябваше и да изграждат себе си като политици от нов тип. Те носеха повече или по-малко чертите на преходния политик и на зараждащия се демократ.

**Преходната политическа ситуация роди два основни типа политици** – консерваторите, свързани с миналото и тоталитарната традиция, които трудно и с много резерви приемаха новата парламентарна и плуралистична политика и модернистите – демократи, търсещи път към новия тип парламентарна дейност. Разделението не минаваше през партиите, а вътре в тях, защото демократичната политика е до голяма степен продукт на политическата култура, вътрешна нагласа и много познания. А те бяха основният дефицит на българската парламентарна и политическа арена.

**Първоначалната фаза на прехода, която роди политическия режим на полудемокрация роди и много полудемократи.** Най-общо казано феноменът на полудемократа се характеризира със словесното признание на демокрацията, придържането към определени демократични правила, но и с неприязън към прилагането на демокрацията докрай особено при осъществяването на властнически прерогативи. Ахилесова пета на българския полудемократ е непризнанието на другомислящата като опонент, неспособността да прилага демокрацията на диалога и компромиса. Както се изразява френският учен Ален Турен „основата на либералната, плуралис-

тична демокрация е признаването на различieto“, способността „да признаеш правото на другия“. Затова при истинската либерална демокрация няма врагове в политическия смисъл, а има опоненти или партньори. Няма вечни врагове, а конкуренти, които могат да станат и съмишленници, защото за либералната политика властта не е самоцел, а средство.

**Дефицитът от демокрация и демократи роди и конфронтационната политика, характерна и за новата партийна система.** Тя оказва негативно въздействие върху политическия процес, виновна е за пропуснатите шансове за цивилизовано изграждане на новата българска демокрация. Много от днешните разочарования сред българския народ и желанието за нова политика са именно продукт на тези пропуснати шансове следствие на конфронтационния политически подход.

Това разочарование сред българските граждани, които не можем да виним за свръхочакванията, които имаха към българските политици, доведе до **тревожни симптоми**. От една страна, до нисък рейтинг и криза на доверие към парламента, криза на доверие към основни политически партии и най-негативното – криза на доверие към самата демокрация. Това се проявява в редица престижни проучвания на български и чуждестранни социологически агенции (Вж. „Човешката сигурност в България 1997 г.“, „Хора в преход“, стр. 70, „Развитието на човека в България 1999 г.“, част 2 „Въздействията на нацията“, стр. 39).

В проучване на „Алфа Рисърч“ от април 2001 г. едва 22 % от запитаните оценяват положително дейността на 38 Народно събрание, а 71 % дават отрицателна оценка, 7 % са без мнение. (в-к „Капитал“, 21-27 април 2001 г.).

Във всички тези проучвания мнозинството от българите или са недоволни от развитието на демокрацията или не са видели нейните предимства в сравнение с авторитарни и други режими.

На второ място тревожен феномен е **откъзът от желание за участие в политическия процес и особено в изборния процес.**

Не е нормална ситуацията, когато в рамките само на няколко години при трите поредни проведени парламентарни избори процентът на участие на гражданите да спадне близо с 30% – от 91%



на 62 % през 1997 г. и 67 % през 2001 година. А на президентските избори 2001 то спадна рекордно ниско на 45 % на първия тур. Нещо повече, това разочарование от българския политик роди стремежа към търсене на нови политически субекти, продукт на нарастващ протестен потенциал и преход към илюзорни очаквания за друг тип, вкл. недемократична политика.

От една страна, тези процеси могат да предизвикат тревога, но от друга, могат и да имат здравословен политически заряд, ако се възприемат адекватно от политическия елит. Най-вече като предизвикателство към собствената им дейност и отговорност на политици, на стожери на парламентарната демокрация. Те могат да дадат тласък за преодоляване на нейните слабости и нейното усъвършенстване.

Въпреки значимите постижения на парламентарната демокрация след 1989 г., сред които се открояват създаването на институционалната рамка на модерната демокрация, осъществяването на мирната ротация във властта между различни партии, възможността да се реализират различни политически алтернативи, осъществени важни реформи – *преходният политически модел е на изчерпване.*

*Българската демокрация стои пред нов исторически етап и предизвикателства – да премине към своята консолидация и ново качество на демократичните институции.* Това ново качество трябва да се открие в политическите отношения, в частност в междупартийните отношения, да предизвика ново по-ефективно държавно управление и нов тип политическа култура. Това ново качество в своята цялост трябва да доведе до *преход от институционална демокрация към демокрация на развитото сгражданско общество и социално-икономическия просперитет.*

### Основни предизвикателства пред българската политика

Преходът към нов политически модел на демокрация ражда необходимостта и от нов тип политика. Защото качеството на демокрацията зависи до голяма степен от качеството на политиката и политиците.

### Социални предизвикателства

Когато говорим за социални предизвикателства става дума за усет към политическия момент, към големите теми на българския гражданин и задачите на законодателното събрание.

Нямам претенциите в тази сфера да навлизам в дълбочина, но безспорно е, че усещането *на пулса на народа* е основно изискване за парламентарния политик. Според мен някои от основните теми на бъдещата парламентарна политика, на които очаква отговор българският народ са следните:

- параметрите на социалната криза и изхода от нея;
- перспективите на страната и на българските граждани в различното им битие;
- България и българите в процеса на глобализация и интеграция в наднационални структури.

С други думи по всички тези теми се изисква *ново качество на дебат* с българските граждани, за преход от аргументите обърнати все още към миналото към дискусия по предизвикателствата от правени от бъдещето. Изисква се нов стил на дебат, освободен от общите щампи, дребнавите схватки, партизанщината. Той предполага и нов тип политически дискурс, освободен от високомерието и всезнайковщината, типични за много политици.

### Институционални предизвикателства

Българската конституция в чл. 67, ал. 1 и ал. 2 лаконично постулира, че „народните представители представляват не само своите избиратели, а и целия народ. Обвързването със задължителен мандат е недействително. Народните представители действат въз основа на конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения“.

Това е прословутият постулат за т. нар. „свободен мандат“, който в практиката и теорията и до ден днешен предизвиква разпалени дискусии. Нещо повече, така, както е възприета в българската конституция, *идеята за свободен мандат създава определени противоречия.* Възникват следните въпроси – може ли народният пред-

ставител да измени на исканията на своите избиратели от своя избирателен район в името на по-висш национален интерес? Може ли като действия в съответствие със своята съвест и убеждения да скъса връзките си с парламентарна група или партия, която го е представила в своите листи?

И двата казуса получаваха различни отговори в българската парламентарна практика. И това е резултат на обстоятелството, че когато възниква идеята за свободния мандат, класическата либерална доктрина не е познавала нито политическите партии, нито пропорционалната избирателна система. Защото самата идея за свободен мандат е родена от либералното виждане за политиката като дейност в името на общото благо. Затова в периода на своя мандат народният представител не може да бъде отзован, не може да му бъде искана оставката. Функцията на парламентарния политик изисква преди всичко да изхожда от общия народен интерес, а не от локалния или друг частен интерес. Това трябва да се разбира в най-широкия смисъл под свободен мандат. Истинският парламентарен политик е политик, отстояващ общонационални интереси. Затова и конституцията му дава изричното право да се съобразява единствено със своята съвест и убеждения, вкл. и възможността му да промени и да се противопостави на групова или партийна линия в защита на националните интереси. Реално не може да има партийна ангажираност, която е по-висша от интересите на избирателите и народа.

В този контекст българския парламентарен опит показва *два основни негативни феномена* – приоритета на лоялността към партията и партийното ръководство и клиентелизъм и лобиране в името на частни интереси, икономически, местни и др., за сметка на гражданския интерес, на общия интерес. В този смисъл конституционната клауза за свободен мандат се превърна де факто в правна и политическа фикция. Излъган остана българският избирател, лоялността към който бе заменена с лоялността към партията. Реално самостоятелността на народен представител бе заменена от партията, иззела конституционното право на избирателя да има свой представител, защитник на неговите непосредствени интереси.

*И тук стигаме до друг проблемен кръг – връзката народен представител – гражданско общество.*

Професионално и морално право на народния представител е поддържането на постоянни и тесни връзки с гражданското общество. Тази връзка е двустранна и изисква от народния представител реално вникване в проблемите и възжеленията на гражданските интереси и ценности, а от друга система на граждански контрол в най-широкия смисъл. И в двата случая българската демокрация откроява сериозни слабости. Народният представител е често формален гост на своите избиратели, предимно на своята партия, въпреки че представлява всички избиратели след като е избран за народен представител.

От друга страна, специфична слабост на българското гражданско общество е неспособността и липсата на навици да иска отчетност от неговите избиратели и то перманентна отчетност по време на целия мандат, а не само в предизборната обстановка. Все още мнозинството български граждани разглеждат народните представители като част от партийна машина, а не като самостоятелни политици. Но и самите депутати не съдействат за преодоляване на този феномен. Затова не е учудващо, че в представително национално допитване 79 % от българските граждани на въпроса „Могат ли вашето мнение и позиции да променят нещата в страната?“ са отговорили с „не“. („Човешката сигурност в България 1997 г. Хора в преход“, стр. 81)

Безспорно е, че *връзката между народен представител и гражданското общество не се проявява само по време на изборния процес*. То е само един, макар и основен компонент на тази връзка. Активирането на българския политик главно преди изборите опорочва неговата представителна функция, превръща гражданите в електорално тяло, в електорални единици нужни за осигуряването на властови ресурс.

Дебатите около закона за партиите и за изборите показаха отново, че голямата част от народните представители превръщат изборния процес в „сметки“ коя партия ще получи предимство, използвайки една или друга технология за елиминиране на конкурентите, за циментиране на позициите на сегашния политически елит. Това обяснява дискриминационните разпоредби към по-малките партии, финансовите затруднения, запазването на „цветните“ бюлетини,

дори и факта, че тези важни закони се приеха в дванадесетия час преди разпускането на предишното народно събрание.

Затова българската парламентарна демокрация изисква *промяна на общуването на парламентарния политик с гражданското общество*. Това общуване трябва да стане перманентен процес по време на целия мандат на народните представители. В тази връзка особено важна роля играят гражданските организации от различен род, особено *неправителствените организации*, които са представители на най-активната част от българското гражданско общество. Неотдавнашна среща на представители на неправителствените организации с новосъздадения информационен център към Народното събрание показа, че има още много да се желае да се постигне формална и неформална връзка на постоянните комисии на народното събрание с множеството неправителствени организации (НПО), действащи в различни сфери. Стигна се до извода, че се изисква регламентация в правилника на Народното събрание за възможността НПО да участва в законодателния процес и да допринасят при обсъждането и приемането на законите на страната.

Във връзка с това ще цитирам едно допитване, направено през 1999 г. от Организацията за развитие на ООН в България: На въпроса „Как оценявате демокрацията като форма на управление?“ 19 % са отговорили, че при демокрацията интересите на хората са предствени най-добре; 24, 8% са отговорили, че здравата ръка е по-подходяща за България; 44,5 % са отговорили, че още не са познали демокрацията, така че не могат да преценят и 11,7 % не са дали никакъв отговор.

Следователно общо 81 % от запитаните са или разколебани или търсят алтернативни форми на управление. Така стигаме до съществения факт, че *демокрацията все още не е легитимирана в България и се намира на крехки основи и за това състояние основна отговорност носи политическата класа и в частност парламентарния политик*. Народният представител е не само изпълнител на определени интереси на гражданското общество, но *той е и посредник между гражданското общество и основните държавни институции*, а не висш тип държавен чиновник, свое-

образен номенклатурчик, служещ било на партийни или държавни бюрократи, било на свои лични интереси.

В този смисъл *ахилесовата пета на българската политика е „партизанството“*. Изкушавам се отново да цитирам Атанас Бууров, който откроява същността на партизанството. Може би мнозина ще видят прилики с днешното състояние, въпреки че това е писано преди няколко десетилетия: „Партизанството – това е жертване на държавни блага за партийни, лични, роднински или групови изгоди с цел да се привлекат отделни лица или групи в подкрепа на дадено управление. ... до един вид подкуп с държавни средства и то подкуп ненаказуем от законите и затова още по-опасен. Партизанството развързва обществото, издига нравствено и умствено некадърното, запречва пътя на годното, уронва достойнството на управлението, подронва привързаността на народа към държавата и я излага на разхищение.“ (Цитирано съчинение, стр. 383.)

Именно *партизанството на дейността на политиците нанася сериозна вреда на обществения интерес*. Партизирането на политическия процес и особено на законодателния процес разпокъсва социалните интереси, превръща ги в сблъсък на групови и частноеготистични интереси и по този начин подкопава принципа на либералната плуралистична политика. В сблъсъка между партийния активист и народния представител трябва да победи народният представител. Самите партии чрез *вътрешнопартийната демокрация* трябва да поощрят не партизанщината, не лоялността към партийния лидер, а преди всичко преклонението към обществения интерес.

*Плуралистичната политика е антипод на партизанството*. Тя се стреми да намери баланса между социалните интереси в реалната политика. Има основни социални сфери, които засягат интереса на огромното мнозинство граждани – здравеопазване, пенсионно дело, външна политика, образование, които изискват максимално междупартийно съгласие.

В САЩ един от най-популярните термини е „bypartisan politics“, което се е превърнало във верува на всеки американски политик от двете основни партии. В превод най-близко до смисъла му на български е терминът „общопартийна политика“. Или с други думи, пре-

ди дадено предложение, особено инициирано от президента да стане реален закон, априорно се полагат усилия да получи максимум широка партийна подкрепа, както от Демократическата, така и от Републиканската партия.

Колко пъти това бе факт в българската политика през последното десетилетие? Една справка показва, че от над 600 закона приети от 38 то Народно събрание, само 13 са влезли в пленарна зала със съгласието на всички партии. И в този смисъл не мога да не се съглася с Гиньо Ганев, един от основателите на новия български парламентаризъм: „Преди да бъде зала за гласуване, парламентът е място за търпеливо, често мъчително съгласуване на интересите на различните слоеве и групи. Затова винаги съм считал, че търсенето на подходящ компромис е проява на най-висш политически разум. И той произтича пряко от конституционализма, в същността на който стоят толерантността и готовността за разбирателство... С едно гражданско малцинство непременно ще се стигне до приемането на разумните законодателни и други предложения, от която и страна на залата да идват те... Нужен е друг тип политическа култура и поведение, противни на конфронтацията и на ненавистта и на необходимостта да се застъпва все повече една *консенсусна демокрация*“. („Конституцията и демократичните промени в България“, София 1996 г., стр. 15)

В противовес на плуралистичната политика е „тиранията на мнозинството“ по думите на великия американски държавник Томас Джеферсън. Тя е далеч по-лесна за осъществяване, но многократно по-неефективна по отношение на обществените интереси. Народното събрание не е събрание на половината или 1/3 от българските избиратели, избрала партията на мнозинството, а събрание на целия народ, вкл. и на негласувалите.

*Опозицията е също фактор на управлението, но в по-различно качество.* Опозиционният парламентарист е не по-малко представител на народа и отговорен за общото благо от представителите на мнозинството. Затова от него се изисква не ялова опозиционност, дискредитация на опонента, подриване усилията на мнозинството, а съотговорност, съучастие в цялостния парламентарен процес. Но това изисква *консенсусна политическа нагласа и кул-*

*тура.* Именно тя отличава партизанския от политическия подход в парламентарната дейност.

Консенсусът не е възможен винаги и не е необходим винаги. Но неговия ефект е многократно по-значим от еднопартийните решения. Това показват малкото примери на консенсус по външнополитическите приоритети – интеграцията в ЕС и НАТО в дейността на 38 Народно събрание.

### Заклучение

Безспорно е, че новият български политически елит има огромен принос за утвърждаването на новата българска демокрация. Имаше немало почтени и компетентни политици, които изпълниха своя дълг към българската конституция, към българските граждани. Но същевременно изминалият период откри много слабости и неуспехи, които основателно предизвикаха разочарование сред гражданите и криза на доверието към парламентарната и други институции. *Преди всичко корупцията и демагогията допринасят за кризата на доверието към българския политик.* А тя ражда нови и опасни илюзии, както показва неведнъж българската история. Илюзията за антипарламентаризма, антипартийността и в крайна сметка копнеж за „силната ръка“.

Новият исторически етап изисква нов политически модел на политика. Изисква се преодоляването не само на дефицита от институционална демокрация, но и от демократи. Защото качеството на демокрацията зависи преди всичко от гражданите и от политиките, които я създават и утвърждават.

## ПРЕГОВОРИТЕ НА БЪЛГАРИЯ С ЕС – СЪСТОЯНИЕ, ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

*Мая КОНСТАНТИНОВА,  
началник отдел „Европейски секретариат  
и координация“*

Все повече се говори за ролята на ЕС като глобален политически и икономически субект, който да изгради обща политика за сигурност и отбрана, да съдейства за окончателното въвеждане на единна европейска валута, да оформи европейски социален модел и европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие. През февруари 2002 г. Министерският съвет на Р България прие с Решение № 70/ 7.02.2002 г. **Стратегия за ускоряване на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз.**

Работата за европейския модел изисква активна позиция на българската дипломация, политици, държавна администрация, икономически и социални партньори, неправителствени организации – активно участие на цялото общество. Затова бе изработена и **Коммуникационната стратегия за присъединяване към ЕС, приета от МС на 24 януари, 2002 г. и План за действие към нея, приет от МС на 30 април, 2002.**

Тези две стратегии са от особена значимост за процеса на преговорите по присъединяването, ето защо в настоящата лекция ще бъдат споменати многократно.

Ще започна с един кратък исторически преглед на процеса на присъединяването на България към ЕС в сътрудничество с институциите на ЕС:

България връчва официално молба за членство в Европейския съюз на 16 декември 1995 г.

След представяне на становище на Европейската комисия (юли 1997 г.) и мнение на Европейския парламент (декември 1997 г.), Европейският съвет в Люксембург на 12 и 13 декември 1997 г. **взима решение за включване на България в процедура за присъединяване към Европейския съюз по член 49 на Договора за Европейския съюз.**

На 27 април 1998 г. България започва участието си в процедурата на **аналитичен преглед на законодателството на Европейския съюз**, който се провежда до юли 1999 г. с цел сравнителен анализ за съответствието на българското законодателство с изискванията на правото на ЕС. През 2000 г. се провежда повторен интензивен аналитичен преглед на законодателството.

Основната единна рамка на „Засилената пред-присъединителна стратегия“ на Европейския съюз към страните-кандидати от Централна и Източна Европа, **„Партньорство за присъединяване“** е одобрена от Европейският съвет в Люксембург през март 1998 г.

На 23 март 1998 г. Министерският съвет приема **Национална програма за приемане на достиженията на правото на Европейската общност** в съответствие с приоритетите на „Партньорство за присъединяване“, която определя основните насоки в сближаване на законодателството и неговото прилагане. На 31 май 2001 г. Министерският съвет приема актуализирана програмата за 2001 г., която е представена на Европейската Комисия на 30 юни 2001 г.

**Съветът „Общи въпроси“ на 28 януари 2002 г.** одобри последен актуализирания вариант на „Партньорство за присъединяване“ за страните-кандидатки за членство в ЕС.

Провеждат се и **периодични прегледи** на напредъка в подготовката на България за членство, на изпълнението на приоритетите от „Партньорство за присъединяване“ в съответствие с критериите от Копенхаген и хармонизация на законодателството с ЕС. Всяка година Европейската комисия изготвя Редовен доклад за напредъка на България.

На **13 ноември 2001 г.** Европейската комисия представи **четвъртия си Редовен доклад** за напредъка на България в изпълнението на критериите за членство. Комисията високо оценява последователната външна политика на страната, допринасяща за регио-

налната стабилност и утвърждаването на ролята на ЕС в Югоизточна Европа. Редовният доклад констатира, че България продължава да изпълнява политическите критерии.

Относно икономическите критерии за първи път се отбелязва, че България е вече много близо до „функционираща пазарна икономика“ и се оценява възможността на икономиката да се справи с конкуренцията и лазарните сили в рамките на ЕС. Докладът отчита също доброто темпо на изравняване на законодателството с това на ЕС.

В момента се подготвя информация за изготвяне на Редовен доклад 2002 от ЕК която следва да бъде предадена на ЕС на 14 юни, 2002.

С цел оптимизиране на координационния механизъм по подготовката на България за присъединяване към ЕС на 11 февруари 2002 г. Министерският съвет прие Постановление № 33 за организация и координация на подготовката на Република България за присъединяване към Европейския съюз и провеждането на преговорите за присъединяване.

В началото на март 2002 г. Народното събрание разгледа и взе решение да подкрепи внесената от правителството **Стратегията за ускоряване на преговорите за присъединяване на България към ЕС**, както и първоначалната позиция на Република България по Дебата за бъдещето на Европейския съюз.

Други значими събития, които следва да бъдат споменати са:

По решение на Европейския съвет е открита **Европейска конференция, на 12 март 1998 г. в Лондон**. Тя предвижда по едно заседание годишно на равнище държавни и правителствени ръководители, както и на министри на външните работи на страните-членки на ЕС и на страните-кандидатки за членство с цел сътрудничество в областта на външната политика и сигурността, правосъдието и вътрешните работи, икономическо сътрудничество, институционална реформа и бъдещето на ЕС, както и в други области от взаимен интерес.

Заседанието на равнище държавни и правителствени ръководители се проведе на 7 декември 2000 г. в Ница .

На 20 октомври 2001 г. в Брюксел се проведе заседание на

Европейската конференция в разширен формат с фокус на дискусиите върху борбата срещу тероризма.

Двустранното сътрудничество между България и ЕС се развива на базата на **Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА)** от 1 февруари, 1995 г.

Създават се **Съвет за асоцииране (СА)**, **Комитет за асоцииране (КА)** и **Смесен парламентарен комитет за асоцииране (СПК)**. **Съветът за асоцииране** следи за изпълнението на ЕСА като заседанията на министерско ниво се провеждат веднъж годишно и разглеждат важни въпроси, възникнали в рамките на ЕСА.

**Седмото заседание на Съвета за асоцииране** се състоя на 20 ноември 2001 г. в Брюксел. На заседанието са обсъдени напредъка в подготовката на България за присъединяване към ЕС, Редовния доклад на ЕК 2001 за България и други въпроси.

Съветът за асоцииране е подпомага при изпълнението на задълженията си от **Комитет за асоцииране**, съставен от представители на членовете на Съвета на Европейските общности и на членовете на Комисията на Европейските общности и от представители на правителството на България на ниво висши държавни служители. Комитетът за асоцииране следи за изпълнението на ЕСА и подготвя срещите на Съвета за асоцииране.

На 4 октомври 2001 г. в София бе преведено **Седмото заседание на Комитета за асоцииране, на което ЕК отбелязва, че България е постигнала съществен напредък в процеса на присъединяване в подготовката на Стратегия за борба с корупцията в обществения живот и Стратегия за реформа в съдебната система, както и в напредъка на икономическата реформа**. Като области за по-нататъшни целенасочени действия са определени: интеграцията на ромите в българското общество, борбата с корупцията, ускоряване на реформата в съдебната система и постигане на високо ниво на ядрена безопасност.

Предстои **8-то заседание на Комитета за асоцииране ЕС-България на 11 юли, 2002 г. в България**.

Смесеният парламентарен комитет за асоцииране включва членове на **Народното събрание на Република България и членове на Европейския парламент**. Той изготвя препоръки към **Съвета за асоцииране**, както и следи изпълнението на ЕСА.

През октомври 2001 г. в София се проведе **тринадесетото заседание на СПК** като бяха обсъдени политическата и икономическа ситуация в България, съдебната система, сигурност и стабилност в Югоизточна Европа, Дебата за бъдещето на Европа.

Извън тази формална страна на хода на преговорите трябва да се спрем на тяхното ежедневни измерение, в чиято рамка са включени много широк кръг участници от **Парламент, правителство, икономически и социални партньори, неправителствени организации, научна общност и други.**

Заложена в Стратегията на правителството за ускоряване на преговорите с ЕС, е **целта да приключим преговорите през 2003 година.** Тази дата изисква много усилия при хармонизацията със законодателството на ЕС, извършване на необходимите реформи, следване темпото на другите страни-кандидатки. Принципът на догонване в случая с България е налице.

Преговорите за присъединяването ни към ЕС представляват всъщност реформите, които се извършват в момента в България, което означава бързо и ефективно провеждане на промените.

През първото полугодие на 2002 г. България отбеляза значителен напредък по отношение прилагането на принципите на **догонване, диференциация и напредък на базата на собствените постижения.**

Начало на тази нова динамика бе положено още през 2001 година – по време на белгийското председателство на ЕС през втората половина на 2001 година когато за първи път България успя да излезе от „пътната карта“ на преговорите и да отвори и затвори глава „**Индустриална политика**“, без тя да е предвидена за белгийското председателство.

Още на първото заседание на Междуправителствената конференция по присъединяването при Испанското председателство на ЕС, проведено на **21 март т. г. в Брюксел на равнище главни преговарящи, България откри още две глави – „Земеделие“ и „Икономически и валутен съюз“.**

На **22 април т. г.** в Брюксел, на поредното заседание на Междуправителствената конференция на равнище главни преговарящи, бяха затворени още три глави: **„Социална политика и заетост“ и**

**„Икономически и валутен съюз“**, както и беше отворена и едновременно затворена глава 30 **„Институции“** (която не е включена в преговорния процес, тъй като не е обвързана с приемане на законодателство на ЕС).

Към момента са отворени за преговори **всички 30 глави, а са затворени провизорно 17.**

Очаква се по време на Испанското председателство на ЕС, да затворим още преговорни глави: **„Свободно движение на стоки“**, **„Данъчна политика“**, **„Свободно движение на хора“**, с което **броят на затворените глави става 20.**

Целта е до края на годината да успеем да приключим преговорите по още няколко глави, за да има основание в Копенхаген за нова „пътна карта“, която да включва дата за приключване на преговорите и дата за пълноправно членство, финансова рамка на Предприсъединителната стратегия за подготовката на България за членство, която да не позволи задълбочаване на разликата в икономическото развитие между новите страни-членки и България, икономическа рамка на Предприсъединителната стратегия за подготовка на България за членство, която да осигури на българските производители достъп до пазара на ЕС, съизмерим с този, който ще получат новите страни-членки.

Увеличаването на разликата между новоприетите страни и България и Румъния по отношение на икономическите критерии за конвергентност с ЕС ще бъде в зависимост от икономическото и търговско интегриране на 10-те страни. България ще се изправи пред нови и различни проблеми по отношение на чуждите инвестиции, конкурентноспособност, свързана с бизнеса, достъп до пазарите на ЕС и други в сравнение с новоприетите страни.

Сред най-големите трудности в подготовката за членство на България, а и на всички други кандидатки, е работата по ефективното усвояване на средствата по предприсъединителните фондове и подготовката за бъдещото участие в структурните фондове на ЕС. България работи активно за повишаване на своя абсорбиционен капацитет по отношение на предприсъединителните фондове ФАР, ИСПА, САПАРД.

В България функционират **три предприсъединителни инструмента на ЕС: ФАР, САПАРД и ИСПА.**

На 7 декември 2001 г. бяха подписани финансовите меморандуми по Националната програма Фар за България за 2001 г. (82 млн. евро) и по програмите за Трансгранично сътрудничество между България и Гърция (20 млн. евро) и Трансгранично сътрудничество между България и Румъния (8 млн. евро).

Помощта на ЕС е съсредоточена в икономическа реформа и приложение на достиженията на правото на ЕС, икономическо и социално сближаване, укрепване на държавната администрация, интеграция на малцинствата и др.

В рамките на програмния цикъл Фар 2002 бяха формулирани следните шест приоритетни области: съдебна реформа, борба с корупцията, реформа на публичната администрация и икономическо развитие, етническа интеграция, гражданско общество.

От особена важност е подготовката на България за участие в структурните фондове и кохезионния фонд на ЕС, което се отнася към Глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“ от преговорния процес.

В резултат от работата на Междуведомствена работна група в Р България, бе изготвен проект на Стратегия за участие на Р България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, който бе одобрен от Министерски съвет на заседание на 23 май 2002 г.

– Стратегията определя отговорните институции и механизмите за усвояване на Структурните и Кохезионния фондове на ЕС по отношение програмирането, управлението, мониторинга и оценката, финансовия контрол.

– Стратегията предвижда една Регионална оперативна програма и три Секторни оперативни програми, както и финансирана от Кохезионния фонд линия „Базисна инфраструктура и околна среда“.

– Стратегията включва индикатори за степента на постигане на целите ѝ, анализ на административния капацитет, действаща нормативна база, структури за усвояване на фондовете и времевата рамка за изпълнение на Стратегията.

– Стратегията е изготвена в съответствие с основните изисквания за планиране, администриране и прилагане на фондовете, из-

ложени в Регламент 1260/99 на ЕК и Регламент 1164/94 на ЕК.

– Задачите по координиране на разработването, наблюдението и актуализирането на Плана за развитие се възлагат на Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози към Министерска на финансите,

– Управлението на подкрепата от Структурните фондове е предвидено да се осъществява на национално (Рамка за подкрепа от Общността) и секторно и регионално (Оперативни програми) ниво.

– За Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността се определя Министерство на финансите.

– За Управляващ орган на Кохезионния фонд се определя Министерство на финансите. Изпълнението на тези задължения се поема от същата дирекция в Министерство на финансите, която осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове.

– За Изпълнителни агенции на Кохезионния фонд се определят Министерство на околната среда и водите и Министерство на транспорта и съобщенията. За целта в двете министерства се укрепват съществуващите административни единици, отговарящи за изпълнението на пред-присъединителните инструменти.

– Разплащателният орган се изгражда към Министерство на финансите като функциите му се поемат от дирекция „Национален фонд“.

– Предвиден е механизъм за наблюдение и финансов контрол.

– Процедурните наръчници се разработват въз основа на вече съществуващите Процедурни наръчници по пред-присъединителните инструменти ФАР, ИСПА и САПАРД и отчитайки разпоредбите на Регламентите на ЕС.

По отношение на Глава 21, която е все още отворена бих искала да отбележа следното:

МРРБ е отговорната институция за регионалната политика. Важна роля играе Съветът за регионална политика към МС, а на регионално ниво – Комисиите за икономическо и социално сближаване.

България, съгласно Конституцията и Закона за административното и териториално устройство, е разделена на 263 общини и 28 области.



С Постановление № 145 на Министерски съвет от 27 юли 2000 г. са определени 6 района за планиране (сравними с районите от типа NUTS II на ЕС) като основа за планиране, прилагане и мониторинг на регионалните интервенции, съответстваща на практиката на регионалната политика в ЕС.

На базата на изградената през 1995 г. национална класификация на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ), Националният статистически институт е разработил българската част от класификацията на териториалните единици на ЕС за статистически цели – NUTS.BG.

В резултат от Постановление на Министерския съвет №145 от 25.07.2000 г. НСИ поддържа регионална статистика на NUTS II.

На проведената среща на Подкомитет 7 – Регионална политика и структурни фондове на 27 май в Брюксел бе препотвърдена позицията на ЕК, че приема съществуващите 6 планови района и не очаква прерайониране, тъй като България следва да поддържа устойчив модел.

Една от важните оперативни програми на Националния план за развитие – Регионалната оперативна програма е разработена като проект и предстои одобряването ѝ.

В МРРБ се подготвя проект на нов Закон за регионалното развитие, който да съдържа разпоредби за разпределението на компетенциите на административните органи на национално, регионално и местно ниво, подготовката и приемането на Национална стратегия за регионално развитие.

Българското правителство предприе критичен анализ на състоянието на административните капацитет за управление на предприсъединителните фондове на ЕС – финансовата подкрепа възлиза на близо 2,2 % от БВП. Административния капацитет за управление на проекти е обект на системно наблюдение от началото на 2001 година, като през тази година този процес се усъвършенства.

Програмите на ЕС ни дават възможност не само да решаваме конкретни приоритети от преговорния процес, но и да подготвяме администрацията, социалните и икономически партньори, гражданското общество.

**България се радва на подкрепа за присъединяването си към ЕС както от страна на всички български държавни институции – парламент, правителство, президент, така и от страна на всички политически сили и на цялото българско общество.**

Но при едно по-сериозно анализиране на този национален консенсус се вижда, че това е принципна подкрепа за европейската интеграция преди всичко като основен приоритет на външната политика на правителството. Все още липсва осъзнаването, че приобщаването към ЕС има реално измерение, свързано с всеки един гражданин.

**Във връзка с това Министерският съвет на Република България прие Комуникационна стратегия за присъединяване на България към ЕС и План за действие по изпълнението на тази стратегия с цел да увеличи знанията и да предизвика интереса на българските граждани към европейската интеграция, както и да популяризира България като достоен кандидат за членство в ЕС сред гражданите на страните членки и сред останалите кандидати за членство, да мобилизира и координира наличните институции и ресурси за провеждане на обществен диалог за европейска интеграция.**

Съществуващата обществена подкрепа е окуражаващ факт, но опитът на досегашните вълни на разширяване на ЕС показва, че колкото по-далеч е била дадена страна от членство, толкова по-висока е била подкрепата в обществото и съответно с напредване на преговорите, тази подкрепа е намалявала поради поради сблъскването с предизвикателствата и трудностите да се отговори на всички критерии за членство. Комуникационна кампания се стреми да обхване всички групи на българското общество и да осигури осъзната и активна позиция за членството на България в ЕС. В зависимост от целите и публиката, към които е насочена, тя е разделена на: **Национален план** – насочен навътре към българското общество с цел разясняване и приобщаване на българските граждани към „европейската идея“ на България, и **Международен план** – насочен към гражданите на 15-те страни на ЕС, както и към тези на страните от първата вълна на разширяване с цел увеличаване на поддръжниците на кандидатурата на България за член на ЕС.

Планът за действие е съобразен с динамиката на процеса на преговори и с основните насоки, залегнали в Стратегията за ускоряване на преговорите.

В неговото изготвяне, както и в това на стратегията участваха Министерството на външните работи, Институтът по европейски изследвания и информация, представители на всички министерства, неправителствените организации, свързани с европейска интеграция, експерти от академичната общност в сътрудничество с Делегацията на Европейската комисия в София и консултации с ПРООН. Чрез широкото участие при изработването на Плана за действие беше постигнат консенсус по основните приоритети и действия.

Министерството на външните работи на 20 март организира за финализиране на Плана семинар с любезното съдействие на Холандско посолство като донор по програма МАТРА. В семинара участваха също представители на Полша, Унгария, Чехия, Румъния и Малта, които бяха дошли да споделят своя опит.

**Планът е изграден въз основа на три етапа: Първият етап (от март 2002 до декември 2003 г.)** съвпада с важни етапи от преговорите за членство, когато предмет на обсъждане са най-трудните глави, с редица непопулярни практически мерки по изпълнение на пристото законодателство на ЕС.

**Вторият етап (от януари 2004 до влизане в сила на Договора за присъединяване)** обхваща периода, непосредствено предшестваш присъединяването на България към ЕС и съвпада с разширяването на ЕС като цяло или с неговото вътрешно развитие.

**Третият етап от Комуникационната стратегия (след влизане в сила на Договора за присъединяване)** обхваща периода на първите години на членството на България в ЕС.

Планът за действие е жив документ, който се актуализира на шест месеца.

Създаден е Съвет по Европейска комуникация с Постановление на Министерския съвет, като неговото административно и техническо обслужване се извършва от МВнР, като национален координатор. Определени са структури и координационен механизъм. Към съвета се създават 2 работни групи на национално и международно ниво.

Бих искала да отбележа някои от предприетите действия във връзка с честване на 9 май – Денят на Европа, а именно организиране на Евро-форум – интернет активна страница за въпроси към Главния преговарящ и министър на европейските въпроси г-жа Мелена Кунева. До края на юни тя ще отговаря на въпроси по Европейската интеграция. В процес на изграждане в Института за европейски изследвания и информация е евро-телефон, на който ще можете да задавате интересуващите ви въпроси.

Предвидени са много действия, свързани с организиране на кръгли маси по „горещи теми“, работа с журналисти, издаване на информационни материали и други, за които по-подробна информация има на интернет страницата на Министерството на външните работи.

В изпълнение на стратегията Министерството на външните работи като координатор разчита на широка подкрепа, особено на младите хора които ще бъдат част от изграждането на новите послания и новия имидж на съвременна България.

Накрая бих искала да завърша с думите на европейския комисар по разширяването г-н Гюнтер Ферхойген, които той каза само преди няколко дни в словото си пред българския парламент:

„Бих искал да поздравя България и българския народ за големите стъпки напред, направени досега. Благодарение на това, днес всички са съгласни, че България е сериозен кандидат за членство в ЕС, че пътят към членството е необратим.“

Както и че: „Процесът на подготовка за членство в ЕС е уникален по своите мащаби и сложност, защото ЕС е уникална конструкция.“

Този втори цитат всъщност е в подкрепа на нашите усилия, че България участва в изграждането на една уникална, дълголетна идея – идеята за обединена Европа.