

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Том 100, 2007

ANNUAIRE DE L'UNIVERSITE DE SOFIA „ST. KLIMENT OHRIDSKI“

FACULTE D'HISTOIRE

Tome 100, 2007

A RETURN TO THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL TRADITION SINCE 1989

ISKRA BAEVA

The Constitution of the Republic of Bulgaria adopted by the Grand National Assembly on July 12, 1991, is the fourth in line Bulgarian constitution. The question whether four constitutions are not enough or they are too many for a country with 130 years of modern existence is scholastic and unhistorical, as the level of constitutionalism is determined not by the number of constitutions (the U.S. have still only one constitution, while Britain has no written constitution at all), but rather by their successful functioning in the specific socio-political conditions of the country. In the Bulgarian case, in less than a century and a half the country underwent deep transformations which changed several times its geopolitical position and role, and that actually necessitated also the search for constitutional legitimacy of the new social situation.

The fourth and last (so far) Bulgarian constitution was created as a result of the successive “great change” in Bulgarian history, which like the earlier ones took place in the course of major geopolitical processes that affected the entire Eastern Europe. The collapse of the system of state socialism which was imposed on Bulgaria by the Soviet Union as a result of its victory in the Second World War is generally perceived in the world and in the Bulgarian society as a return to the European model of development followed by the country after its liberation from Ottoman domination. The idea of a “return” to a parliamentary-democratic model that was known in Bulgaria and established firmly in Europe played a leading role in the course of parting from the socialist constitution and the creation of a new democratic constitution. However, there are also regional specificities in the process of making a constitution which were determined by the specifics of the

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Том 100, 2007

ANNUAIRE DE L'UNIVERSITE DE SOFIA „ST. KLIMENT OHRIDSKI“

FACULTE D'HISTOIRE

Tome 100, 2007

ЗАВРЪЩАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИОННА ТРАДИЦИЯ СЛЕД 1989 Г.

ИСКРА БАЕВА

Конституцията на Република България, приета от Великото народно събрание (ВНС) на 12 юли 1991 г., е четвърти по ред Основен закон. Въпросът дали четири конституции са малко или много за държава със 130-годишно модерно съществуване е схоластичен и неисторически, тъй като равнището на конституционализъм се определя не от броя на конституциите (САЩ продължават да функционират с една конституция, докато Великобритания изобщо няма писана конституция), а от тяхното успешно функциониране в специфичните общественно-политически условия на съответната страна. В българския случай за по-малко от век и половина страната е подложена на дълбоки поврати, променили няколко пъти геополитическото ѝ място и роля, което налага търсенето и на конституционно легитимиране на новото обществено състояние.

Четвъртата и последна (засега) Българска конституция е създадена в резултат на поредната „голяма промяна“ в българската история, осъществена, също както и предишните, в хода на мащабните геополитически процеси, засегнали цяла Източна Европа. Крахът на системата на държавен социализъм, наложена на България от Съветския съюз благодарение на неговата победа във Втората световна война, се възприема в света и от българското общество като завръщане към европейския модел на развитие, по който страната е тръгнала след освобождението си от османско господство. Идеята за „завръщане“ към познат в България и утвърден в Европа парламентарно-демократически модел е водеща в хода на разделянето със социалистическата и изработването на новата демократична конституция. Съществуват обаче и регионални особености в конституционнотворческия процес, определени от

Bulgarian transition to democracy and market economy within the general Eastern European transformation process. Therefore, the historical analysis dedicated to the development and functioning of the Constitution of the Republic of Bulgaria adopted on July 12, 1991 shall be focused mainly on the political history of the Bulgarian transition, the course of which might explain both the parameters of statehood and democracy enshrined in the Constitution, and the problems in its functioning which brought to its changes later on.

The literature dealing with the problems which came into being in the course of working out of the new Bulgarian Constitution, its nature and specificities, is not very abundant and in general is not historical, but rather legal and politological. The reason for this is both the chronological nearness (the Constitution of the Republic of Bulgaria is only two decades old) and the idea of the need of a “historical” distance, and the strong politicization of the process which led to the drafting of the Constitution. However, one could point out a number of more specific or summarizing studies dealing with the development of the constitutional process in the general course of the transition in Bulgaria and Eastern Europe primarily from a legal perspective¹.

¹ Георгиев, В и др. Проблеми на конституционното ни развитие. – Правна мисъл, 1991, № 1, 6–15; Павлова, М. За статута и решенията на Конституционния съд. – Съвременен право, 1991, № 6, 51–55; Константинов, Е. Включването на международното във вътрешното право според българската Конституция от 1991 г. – Правна мисъл, 1993, № 1, 55–57; Спасов, Б. Контрол за конституционност. – Закон, 1993, № 1, 4–16; Конституционни гаранции за народния суверенитет. – Съвременен право, 1999, № 3, 7–16; Холмс, Ст. Връщане към чертожната дъска. – Политически изследвания, 1994, № 1, 26–32; Коларова, Р. Негласни споразумения при български преход към демокрация (права на малцинствата и конституционализъм). Пак там, 33–44; Шварц, Х. Новите конституционни съдилища в Източна Европа. – Правна мисъл, 1994, № 1, 95–104; Радев, Д. Конституционно правораздаване и конституционност. – Съвременен право, 1994, № 1, 99–105; Марч, Дж. Г., Й. П. Олсън. Институционалистски подход към политическите институции. – Политически изследвания, № 4, 1994, 383–398; Неновски, Н. Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991 г. – Правна мисъл, 1995, № 1, 3–13; Танчев, Е. Учредителната власт в Конституцията на Република България от 1991 г. – Съвременен право, 1995, № 5, 33–39; Конституцията от 1991 г. и приемането на България в Европейския съюз. – Пак там, 1997, № 6, 32–45; Елстър, Й. Процесът на създаване на конституции в Източна Европа: да се построи лодка в открито море. – Политически изследвания, 1996, № 3, 269–292; Пенев, П. Президентът – олицетворяващ единството на нацията. – Съвременен право, 1996, № 4, 7–11; За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. – Правна мисъл, 1998, № 2, 27–35; Кръстев, Ив. Конституцията като политическа история. – Демократически преглед, № 8–9, 1996, 11–18; Близнашки, Г. Всеобща декларация за правата на човека и конституцията на републиката от 1991 г. – Демократически преглед, зима (1998/99), 31–36; Киров, В. Президентът в системата на разделените власти: българският модел от 1991 г. – Правна мисъл, 1998, № 3, 23–35; Мръчков, В. Въздействие на новата Конституция върху трудовото право. – Съвременен право, 1998, № 3, 50–62; Сталев, Ж. Конституцията и международните нормативни съглашения за човешките права и основни свободи. – Юридически свят, 1999, № 1, 13–20; Конституцията от 1991 г. и участието на България в международните договори. С., Сиби, 1993; Конституцията и демократичните промени в България. С., 1996; Спасов, Б. Учение за конституцията. С., Сиби, 1993; Начева, С. Конституционната цивилизация и българският конституционализъм. Ч. I. С., 2004; Линц, Х. Президентска или парламентарна демокрация. УИ „Св. Климент Охридски“, 2010.

спецификата на българския преход към демокрация и пазарна икономика в общия източноевропейски трансформационен процес. Затова историческият анализ, посветен на изработването и функционирането на Конституцията на Република България, подписана на 12 юли 1991 г., ще бъде съсредоточен главно върху политическата история на българския преход, чийто ход може да обясни както заложените в основния закон параметри на държавността и демокрацията, така и проблемите в неговото функциониране, предизвикали впоследствие промените му.

Литературата, която третира проблемите при създаването, характера и особеностите на най-новата Българска конституция, е немногобройна и като цяло неисторическа, а по-скоро юридическа и политологична. Причината за това е както хронологичната близост – Конституцията на Република България е едва на две десетилетия, и предубеждението за нужда от „историческа“ дистанция, така и силната политизация на процесите, довели до изработването на Конституцията. Въпреки това, могат да се изброят някои по-конкретни или обобщителни изследвания, разглеждащи преди всичко от юридическа гледна точка развитието на конституционния процес в общия ход на прехода в България и в Източна Европа¹.

¹ *Георгиев, В и др.* Проблеми на конституционното ни развитие. – Правна мисъл, 1991, № 1, 6–15; *Павлова, М.* За статута и решенията на Конституционния съд. – Съвременно право, 1991, № 6, 51–55; *Константинов, Е.* Включването на международното във вътрешното право според българската Конституция от 1991 г. – Правна мисъл, 1993, № 1, 55–57; *Спасов, Б.* Контрол за конституционност. – Закон, 1993, № 1, 4–16; Конституционни гаранции за народния суверенитет. – Съвременно право, 1999, № 3, 7–16; *Холмс, Ст.* Връщане към чертожната дъска. – Политически изследвания, 1994, № 1, 26–32; *Коларова, Р.* Негласни споразумения при български преход към демокрация (права на малцинствата и конституционализъм). – Пак там, 1994, № 1, 33–44; *Шварц, Х.* Новите конституционни съдилища в Източна Европа. – Правна мисъл, 1994, № 1, 95–104; *Радев, Д.* Конституционно правораздаване и конституционностобразност. – Съвременно право, 1994, № 1, 99–105; *Марч, Дж. Г., Й. П. Олсън.* Институционалистски подход към политическите институции. – Политически изследвания, 1994, № 4, 383–398; *Неновски, Н.* Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991 г. – Правна мисъл, 1995, № 1, 3–13; *Танчев, Е.* Учредителната власт в Конституцията на Република България от 1991 г. – Съвременно право, 1995, № 5, 33–39; Конституцията от 1991 г. и приемането на България в Европейския съюз. – Пак там, 1997, № 6, 32–45; *Елстър, Й.* Процесът на създаване на конституции в Източна Европа: да се построи лодка в открито море. – Политически изследвания, 1996, № 3, 269–292; *Пенев, П.* Президентът – олицетворяващ единството на нацията. – Съвременно право, 1996, № 4, 7–11; За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. – Правна мисъл, 1998, № 2, 27–35; *Кръстев, Ив.* Конституцията като политическа история. – Демократически преглед, № 8–9, 1996, 11–18; *Близнашки, Г.* Всеобща декларация за правата на човека и конституцията на републиката от 1991 г. – Демократически преглед, зима (1998/99), 31–36; *Киров, В.* Президентът в системата на разделените власти: българският модел от 1991 г. – Правна мисъл, 1998, № 3, 23–35; *Мръчков, В.* Въздействие на новата Конституция върху трудовото право. – Съвременно право, 1998, № 3, 50–62; *Сталев, Ж.* Конституцията и международните нормативни съглашения за човешките права и основни свободи. – Юридически свят, 1999, № 1, 13–20; Конституцията от 1991 г. и участието на България в международните договори. С., Сиби, 1993; Конституцията и демократичните промени в България. С., 1996; *Спасов, Б.* Учение за конституцията. С., Сиби, 1993; *Начева, С.* Конституционната цивилизация и българският конституционализъм. Ч. I. С., 2004; *Липи, Х.* Президентска или парламентарна демокрация. УИ „Св. Климент Охридски“, 2010.

BEGINNING OF THE BULGARIAN TRANSITION AND THE CONSTITUTIONAL CHANGES

To find out when and how the idea of drafting a new Bulgarian constitution that was to replace the socialist constitution of 1971 came into being, we have to go a little further back in time – before the beginning of the Bulgarian transition to democracy, i.e. before the overthrow of the communist leader Todor Zhivkov on November 10, 1989. The reason for this is the first important Bulgarian specificity – while in Central Europe public outrage over the decades after 1953 had brought to a gradual degradation of the dominant political and economic system, in Bulgaria the processes started from above by the reforming campaign launched by Todor Zhivkov in the mid-1987. The aim of his “July concept” was to overcome the imminent deep crisis of socialism through its convergence with some capitalist (market) principles, while at the same time preserving the power position of the longest-ruling Bulgarian statesman. Todor Zhivkov’s reform activity was motivated not so much by his own reformist role, but was rather a result of the exerted by the new and much younger Soviet leader Mikhail Gorbachev pressure for making profound changes in the socialist system in general and in each of the countries of the pro-Soviet Eastern Bloc in particular.

The “July concept” which was announced at the Plenum of the Bulgarian Communist Party (BCP) Central Committee (28–29 July, 1987) not only made public the plans of reorganizing the state, but also initiated sweeping changes in the administrative division of the country (9 districts were created to replace the existent 28 counties), the public administration (the government was restructured), the organization of the economy (another attempt to reduce central planning) and the constitutional order. According to the ideas of the transformation (a response to the Soviet “perestroika”) a new model of society had to be sought as the *“opportunities of the current model of socialism in our country had already been exhausted”*². This transformation, described in the words of Zhivkov as “revolutionary”, had to result in changes in the existing constitution, which were to lead to the drafting of a new constitution. The first step in this regard was the proposal launched at a meeting of the BCP Politburo (9–14 July, 1987) for the abolishment of the State Council and its replacement by a presidential institution as the European practice was. Along similar lines was the idea of setting up a constitutional court to control over the observance of the Constitution. The leading figures in the Politburo considered the lack of mechanisms for the realization of human rights that were formally enshrined in the Constitution of 1971 as the biggest problem of the socialist societies³. As early as August 7, 1987, immediately after the adoption of the July concept, was nominated the committee which was to prepare the amendments to the Constitution⁴. By the summer of

² The National Party Conference, 28–29 January 1988. – *Живков, Т.* За преустройството и по-нататъшното изграждане на социализма в НРБ. С., Партиздат, 1988, с. 6.

³ CDA, f. 1B, op. 68, a. e. 3052a, l. 23.

⁴ Members of this Commission were Boris Spasov, Ginyo Ganev, Jaroslav Radev. – *Ibid.*, a.e. 3142, L. 3.

НАЧАЛО НА БЪЛГАРСКИЯ ПРЕХОД И КОНСТИТУЦИОННИТЕ ПРОМЕНИ

За да открием кога и как е възникнала идеята за изработване на нова българска конституция, която да замени социалистическата от 1971 г., трябва да се върнем малко по-назад във времето – преди началото на българския преход към демокрация, сиреч преди свалянето на комунистическия лидер Тодор Живков от власт на 10 ноември 1989 г. Причината за това е първата важна българска специфика – докато в Централна Европа общественото недоволство, изразявано в продължение на десетилетията след 1953 г., е довело до постепенно разграждане на господстващата политическа и икономическа система, в България процесите започват „отгоре“, от реформаторската кампания, лансирана от Тодор Живков в средата на 1987 г. Целта на неговата „Юлска концепция“ е да бъде преодоляна очерталата се дълбока криза на социализма чрез неговата конвергенция с някои капиталистически (пазарни) принципи, като същевременно този най-дълго управлявал български държавник запази властта си. Реформаторската акция на Тодор Живков е мотивирана не толкова от собствената му реформаторска роля, а е по-скоро следствие от натиска, оказван от новия и значително по-млад съветски лидер Михаил Горбачов да бъдат извършени дълбоки промени в социалистическата система изобщо и по-конкретно във всяка от страните от просъветския Източен блок.

Оповестената на пленум на ЦК на БКП (28–29 юли 1987 г.) „Юлска концепция“ не само обявява намерения за преустройство на държавата, а и започва драстични промени в административното деление (на мястото на 28 окръга са създадени 9 области), в държавната администрация (преструктурирано е правителството), в организацията на икономиката (предприет е поредният опит за ограничаване на централното планиране) и в конституционното устройство. Според идеите за преустройство (отговор на съветската „перестройка“) трябва да се потърси нов обществен модел, тъй като „възможностите на досегашния модел на социализма у нас вече са изчерпани“². Тази „революционна“ по думите на Живков промяна, трябва да предизвика изменения в действащата Конституция, които да доведат до изработване на нова. Първата стъпка в това отношение е лансираното на заседанието на Политбюро на ЦК на БКП (9–14 юли 1987 г.) предложение за закриване на Държавния съвет и замяната му с президентска институция, каквато е европейската практика. В подобна посока е и идеята за учредяване на Конституционен съд, който да контролира спазването на Основния закон. Липсата на механизми за реализиране на правата на човека, които формално са провъзгласени в конституцията от 1971 г., според ръководството на БКП, е най-го-

² Това казва Тодор Живков в доклада си пред Националната партийна конференция, проведена на 28–29 януари 1988 г. – *Живков, Т.* За преустройството и по-нататъшното изграждане на социализма в НРБ. С., Партиздат, 1988, с. 6.

1989 the reformist ideas came to the need of drafting an entirely new constitution. The discussions in the Politburo of the BCP Central Committee on August 25 and 29, 1989 showed that the new arrangements remained within the framework of socialism, as there were only provisions for its modification by means of replacing the idea of dominant state ownership with the strange notion of “*one and indivisible socialist ownership*”, introduction of “*glasnost and pluralism*”, and limiting the role of the BCP which renounced its function of a “*layer in the state government*”⁵. Along with these apparently demagogic proposals, some reasonable statements were also made – Emil Hristov for instance reminded that Bulgaria, unlike the Soviet Union, had a pre-war parliamentary tradition which had to be used as a basis for making the changes, while laying a major focus in the section of the rights and freedoms of the citizens in accordance with the Helsinki Process requirements⁶.

The discussions in the BCP Central Committee Politburo showed clearly that the constitutional ideas of the Bulgarian transformation (1985–1989) were first of all triggered by the requirements arising from the pan-European process, and secondly, by the influence of Mikhail Gorbachev’s *perestroika* in the Soviet Union. They could not be perceived as an authentic Bulgarian contribution, as they actually developed within the general process that was taking place in Eastern Europe. Similar attempts to change the socialist constitutions in the context of the final stage of the Cold War were undertaken also in other East European socialist states such as Poland⁷, Hungary⁸ and Czechoslovakia⁹. Despite all these discussions, however, until the beginning of the transition one could not speak of a genuine desire to create democratic constitutions, as their socialist basis was preserved, though modified.

The second specificity of the Bulgarian transition is related to its beginning. In terms of time, it coincides with the changes that took place in Central Europe – in August 1989 in Poland was elected the non-communist government of Tadeusz Mazowiecki, on November 9 fell the Berlin Wall, and on November 17 in Czechoslovakia began the “velvet revolution”, but the Bulgarian case differs substantially from them in its nature. In Bulgaria a dissident movement came into existence only in early 1988, and what is more, it remained limited in terms of the number of its participants and influence in the society and therefore failed to cause significant changes in the government even during the crisis summer of 1989, when more than 300,000 Bulgarian Turks were forced to leave the country. Indeed, the overthrow of Todor Zhivkov was prepared by the BCP leadership, where a pro-Soviet group of Zhivkov’s opponents was formed, who managed to make him resign at the meeting of the Communist Party Politburo held on

⁵ Ibid., a. e. 3537a, L. 17.

⁶ Ibid., l. 100–101.

⁷ In Poland first amendments of Constitution take place in the Spring of 1989 after the decisions of the Poland Round Table. *Codogni, P.* Okragli stol czyli polski Rubikon. Warszawa `Proszynski i S-ka`, 2009, 199–278.

⁸ CDA, f. 1B, op. 101, a. e. 1976a, l. 4.

⁹ Ibid., a. e. 1983, L. 3; a. e. 1984, l. 2.

лемият проблем на социалистическите общества³. Веднага след приемането на „Юлската концепция“, още на 7 август 1987 г., е номинирана и комисията, която трябва да подготви поправките в Конституцията⁴ и до лятото на 1989 г. реформаторските идеи достигат и до необходимостта да се изработи изцяло нова. Обсъжданията в Политбюро на ЦК на БКП на 25 и 29 август 1989 г. показват, че новите положения си остават в рамките на социализма, защото предвиждат само неговата модификация чрез замяна на идеята за господстващата държавна собственост със странното понятие „единна и неделима социалистическа собственост“, въвеждане на „гласността и плурализма“, ограничаване ролята на БКП, която се отказва от функцията си на „етаж в държавното управление“⁵. Наред с тези очевидно демагогски предложения, се чуват и разумни изказвания – Емил Христов припомня, че България за разлика от Съветския съюз разполага с предвоенна парламентарна традиция, върху която трябва да стъпят промените, като се съсредоточат преди всичко в раздела за правата и свободите на гражданина според изискванията на Хелзинкския процес⁶.

Обсъжданията в Политбюро на ЦК на БКП показват ясно, че конституционните идеи на българското преустройство (1985–1989 г.) са провокирани, на първо място, от изискванията, произтичащи от общоевропейския процес, и на второ място, от влиянието на „перестройката“ на Михаил Горбачов в Съветския съюз. Те не могат да се възприемат като автентичен български принос, тъй като се развиват в рамките на общ за Източна Европа процес. Подобни опити за промени в социалистическите конституции в контекста на завършващия етап от Студената война са предприети и в други източноевропейски социалистически страни като Полша⁷, Унгария⁸ и Чехословакия⁹. Независимо от всички тези обсъждания обаче, до началото на прехода не може да се говори за истински стремеж да бъдат създадени демократични конституции, тъй като са запазва, макар и модифицирана, тяхната социалистическа обществена основа.

Втората специфика на българския преход е свързана с неговото начало. Като време то съвпада с централноевропейските промени – през август 1989 г. в Полша е избрано правителството на не-комуниста Тадеуш Мазо-

³ ЦДА, ф. 1Б, оп. 68, а. е. 3052а, л. 23.

⁴ Комисията е съставена по типичния за епохата принцип – представители на властта, работници, селяни и т.н., естествено, в нея влизат и юристи: Борис Спасов, Гиньо Ганев, Ярослав Радев (който организира работата ѝ). Пак там, а. е. 3142, л. 3.

⁵ Пак там, а. е. 3537а, л. 17.

⁶ Пак там, л. 100–101.

⁷ В Полша първите промени в Конституцията са осъществени още през пролетта на 1989 г. по решение на Кръглата маса. *Codogni, P.* Okragli stol czyli polski Rubikon. Warszawa Proszynski i S-ka, 2009, 199–278.

⁸ За това говори генералният секретар на Общоунгарския национален фронт Ищван Хусар по време на посещението си в България. ЦДА, ф. 1Б, оп. 101, а. е. 1976а, л. 4.

⁹ За тези планове разказва на българска делегация, водена от председателя на Народното събрание Станко Тодоров, генералният секретар на Чехословашката комунистическа партия Милош Якеш. Пак там, а. е. 1983, л. 3; а. е. 1984, л. 2.

November 9, 1989, and made it public at the Plenum of November 10, 1989. Only after that – when the center of power had been seriously shaken, the real changes in Bulgaria began. The Bulgarian specificity determined BCP's unusually big role in the changes as compared to the Central European states. The lack of a mass and authentic public participation in the transition put the society in the role of an object, and not a subject of the changes. The new state leadership formulated the transformations, while the dissident organizations were just starting to organize themselves as oppositional political forces.

In the first days after Zhivkov's removal from power the new communist leaders –Petar Mladenov who was elected BCP Secretary General and Andrei Lukanov who advanced to the position of a member of the BCP Politburo – tried to demonstrate a new style of government. It was expressed in the proclamation of noisy but minor political changes – rehabilitation of party members who had been excluded from the party because of free-thinking, abolition of some party privileges, and announcing an amnesty. The first political actions indicated an effort to distinguish from the Zhivkov's line, which was reflected also in the idea of a new constitution – yet, this idea was soon to be abandoned and its place in the government agenda was taken by popular gestures, such as the transfer of some party and government residences to public organizations. What was really a novelty did not come from the government's actions, but from the reaction of the Bulgarian society. Stimulated by Zhivkov's overthrow and the development of parallel processes in other East European socialist countries, the Bulgarian society began organizing itself outside and independently from the official political structures.

In less than a month after the beginning of the changes the dissident organizations were joined by many citizens, a reconstruction of the political parties that existed in the period to 1947–1949 was initiated, and thus by acts from below political pluralism was restored. However, the problem was in the fact that the new organizations were in a process of formation, they were weak and had no organizational and political experience, while at the same time had to confront a huge party-state – in this period the BCP members numbered about one million. These circumstances pushed the new political actors towards seeking unity against the common enemy and thus on December 7, 1989 the political coalition Union of Democratic Forces (UDF) was born. It became the second major political subject of the transition and played a leading role in launching the idea the changes in Bulgaria to start with making a new constitution, and in this regard the UDF deserves special attention.

The original founders of the UDF numbered about a dozen organizations of quite diverse nature. In the words of the first elected president of the new formation Dr. Zhelev these were “*civil organizations of human rights, environmental and trade union type*”¹⁰. In the UDF's Program Statement that was announced on December 7, 1989 the founding organizations were listed

¹⁰ Началото. СДС – политически обзор и хронология. Ед. К. Йосифов. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2008, р. 16.

вещки, на 9 ноември пада Берлинската стена, а на 17 ноември започва „нежната революция“ в Чехословакия, но рязко се отличава от тях по своя характер. Едва в началото на 1988 г. в България се създава дисидентско движение, при това то си остава ограничено като брой на участниците и влияние в обществото и по тази причина не съумява да предизвика сериозни промени във властта дори и през кризисното лято на 1989 г., когато над 300 хиляди български турци са принудени да напуснат страната. Всъщност свалянето на Тодор Живков е подготвено в ръководството на БКП. Там се оформя просъветска група от противници на Тодор Живков, които успяват да го накарат да подаде оставка на заседанието на Политбюро на ЦК на БКП на 9 ноември 1989 г., а на пленума на 10 ноември 1989 г. я оповестяват. Едва след това – когато центърът на властта е сериозно разтърсен, започват истинските промени в България. Българската специфика предопределя необикновено голямата роля на БКП в промените в сравнение със страните от Централна Европа. Липсата на масово и автентично обществено участие в началото на прехода поставя обществото в ролята на обект, а не субект на промените. Новото държавно ръководство формулира преобразованията, докато дисидентските организации тепърва започват да се организират като опозиционни политически сили.

В първите дни след отстраняването на Живков новите комунистически лидери – избраният за генерален секретар на БКП Петър Младенов и издигнатият се до пълноправен член на Политбюро на ЦК на БКП Андрей Луканов, се опитват да демонстрират нов стил на управление. Той се изразява в оповестяване на шумни, но незначителни политически промени – реабилитирани са изключени за свободомислие партийни членове, отменени са някои партийни привилегии, обявена е амнистия. Първите политически действия показват опит за разграничаване от линията на Живков, което се отразява и на идеята за нова конституция – тя е изоставена, а на нейно място в дневния ред на властта влизат популярни жестове като предаването на някои партийни и държавни резиденции на обществени организации. Истински новото идва не от действията на властта, а от реакцията на българското общество. Стимулирано от свалянето на Живков и от паралелно развиващите се процеси в другите източноевропейски социалистически страни, българското общество започва да се самоорганизира във и независимо от официалните политически структури.

За по-малко от месец след началото на промените към дисидентските организации се присъединяват множество граждани, започва възстановяване и на партии, които са съществували в периода до 1947–1949 г., и по този начин с действия „отдолу“ се възстановява политическият плурализъм. Проблемът обаче е в това, че новите организации са в процес на сформирание, те са слаби, без организационен и политически опит, като същевременно са изправени срещу огромна партия-държава – в този период членският състав на БКП е около един милион. Тези обстоятелства тласкат новите политически субекти да потърсят обединение срещу общия противник и така на 7 декември 1989 г. се ражда политическата коалиция Съюз на демократичните сили (СДС). Тя се

as follows: Independent Society for the Protection of Human Rights, Club for Glasnost and Democracy, Ecoglasnost, Independent Trade Union “Podkrepa”, Committee for the Protection of Religious Rights, Freedom of Conscience and Spiritual Values, Club of the Illegally Repressed after 1945, Independent Students’ Society, the Citizen Initiative Movement, Citizens Union for Oriental Martial Arts, Bulgarian Workers’ Social Democratic Party-united, Bulgarian Agrarian National Union “Nikola Petkov”¹¹. As it is evident, most of these organizations were not known and did not become much popular in the further course of the events. The importance of the December 7, 1989 act lies in the fact that these organizations united in the name of common objectives that were set out in the Program Declaration as an alternative to the ongoing transformation started by the BCP. Many of the principles declared in the Declaration required legislative changes: *“equality and equal treatment of all forms of ownership before the law – private and cooperative; new labor and social legislation to guarantee workers’ rights of independent unions and strike and to protect the socially vulnerable people ... making social legislation in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and other documents of the Helsinki Process ... new, democratic law on the religious denominations, legal regulation of free religious activities and ensuring independence of the religions from the state.”*¹² These principles were quite general and inexplicit, but among them there was one that shows the way for their realization: *“a project for a new democratic constitution”*¹³. Thus Zhivkov’s idea of a new constitution which had been rejected by his successors in the BCP leadership appeared in the society from the opposite direction and, of course, having an opposite direction.

The public activity, directed against the BCP and the socialist system which embodied it started to be canalized a week after the beginning of the changes. On November 18, 1989 was held the first authorized dissident rally which declared the oppositional nature of the new formations. It was organized also due to the “warm relationship” which part of the prominent dissidents managed to establish with some of the leading reformers in the BCP (especially with Andrei Lukanov). This first mass oppositional event marked the beginning of the so-called meeting democracy. According to its rules, as there were no clearly structured political organizations yet, the political demands were stated, approved and expanded in direct meetings of the new politicians with the public during the mass demonstrations. The political demands that were set out in the open public space did not allow BCP to put into practice the changes orchestrated from above that were planned by its new leadership. The contradiction between the two approaches to the changes (the public and the government one) was reflected in the first major political confrontation that arose in connection with the socialist Constitution of 1971.

¹¹ Някога, в 89-а. Интервюта и репортажи от архива на журналистката от радио „Свободна Европа“ Румяна Узунова. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2007, 640–643.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

превръща във втори основен политически субект на прехода и изиграва водеща роля в лансирането на идеята промените в България да започнат с изработване на нова конституция, за това СДС заслужава специално внимание.

Първоначалните учредители на СДС наброяват десетина организации с твърде различен характер. По думите на избрания за председател на новата формация д-р Желю Желев това са „граждански организации от правозащитен, екологичен и синдикален тип“¹⁰. В обявената на 7 декември 1989 г. Програмна декларация на СДС учредителните организации са изброени по следния начин: Независимо дружество за защита правата на човека, Клуб за гласност и демокрация, „Екогласност“, Независим профсъюз „Подкрепа“, Комитет за развитие на религиозните права, свободата на съвестта и духовните ценности, Клуб на незаконно репресираните след 1945 г., Независимо студентско дружество, Движение за гражданска инициатива, Граждански съюз за източни бойни изкуства, Българска работническа социалдемократическа партия–обединена, Български земеделски народен съюз „Никола Петков“¹¹. Както се вижда, повечето от изброените организации не са известни и не стават много по-популярни и в по-нататъшния ход на събитията. Значението на акта от 7 декември 1989 г. е, че те се обединяват в името на общи цели, формуирани в Програмната декларация като алтернатива на започнатите от БКП преобразования. Много от заявените в декларацията принципи изискват промени в законодателството: „[...] равноправие и равнопоставеност на всички форми на собственост пред закона – частна и кооперативна; ново трудово и социално законодателство, което да гарантира правото на трудещите се на независими профсъюзи и стачка и да защитава социално слабите [...] привеждане на социалното законодателство в съответствие с Всеобщата декларация за правата на човека и другите документи по Хелзинкския процес [...] нов, демократичен закон за изповеданията; законово регламентиране на свободната религиозна дейност и осигуряване независимостта на изповеданията от държавата“¹². Те са доста общи и неконкретни, но сред тях има и едно, което показва пътя за реализирането им: „проект за нова демократична Конституция на страната“¹³. По такъв начин идеята на Живков за нова конституция, отхвърлена от неговите наследници в ръководството на БКП, се появява в общественото пространство от противоположната посока и, разбира се – с противоположна насоченост.

Обществената активност, насочена срещу БКП и социалистическата система, която тя олицетворява, започва да се канализира само седмица след началото на промените. На 18 ноември 1989 г. е проведен първият разрешен дисидентски митинг, деклариращ опозиционния характер на новите формации. Той е организиран и благодарение на „топлата връзка“,

¹⁰ Началото. СДС – политически обзор и хронология. Състав. К. Йосифов. С., Фондация „Д-р Желю Желев“, 2008. с. 16.

¹¹ Някога, в 89-а. Интервюта и репортажи от архива на журналистката от радио „Свобода в Европа“ Румяна Узунова. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2007, 640–643.

¹² Пак там.

¹³ Пак там.

Just a week after the establishment of the UDF, its leadership (Steering Committee), where in contrast to the centralism in the Communist Party dominated the principle of consensus in the decision making, had to face the problem of how to implement the changes – in revolutionary or in evolutionary (legitimate) way. On December 14, 1989 the Independent Student Societies that had been formed in the Sofia University and part of the UDF organized a “human chain” around the building of the National Assembly. The aim of the campaign was to exert pressure on the lawmakers to adopt a law on the autonomy of the universities in Bulgaria¹⁴. As this massive event fell within a series of demonstrations organized by the UDF (a rally on December 10 with a demand for convening a Roundtable to discuss the mechanisms for the establishment of democracy, December 11 – a vigil at the Central Square “9th of September”, a new vigil on December 12), the UDF supporters added to the student demands also a demand for an immediate repeal of Article 1 of the Constitution of the People’s Republic of Bulgaria which decreed the “leading role” of the BCP¹⁵. Various organizations from the UDF formed groups which set off for the building of the National Assembly and joined the student protests with that demand.

The problem with Article 1 of the Constitution lied in the fact that, on the one hand, the members of the Eleventh National Assembly complied with public sentiments and the new line of BCP and initiated proceedings for the annulment of that text of the Constitution of the People’s Republic of Bulgaria (Article 1, paragraph 2). On the other hand, however, as it was required by the Constitution (Chapter Ten, Article 143, paragraph 2), the changes in it were to be carried out through a procedure that required a period of at least one to three months between the submission of the proposal and its voting in parliament¹⁶. In other words, the proposal for the repeal of Article 1 was submitted on December 14, but could not be voted earlier than January 14, 1990¹⁷. It turned to be very difficult to make the protesters convinced of the need to follow the complex procedure and the crowd that had gathered regarded the postponement of the vote as reluctance on the part of the pro-communist MPs to fulfill its will. With the fall of the evening increased both the number of the people and the tensions, so the organizers of the rally and the representatives of the government were forced to react. The organizers were the first to do that by trying to channel the demands: from the balcony of the National Student House they read a list with political demands, which included the repeal of Article 1 and other ideologized texts of the Constitution, and then called upon the people to disperse¹⁸. That was followed by the government’s reaction which turned to be quite ill-suited. The protesters were not willing to hear neither what the Chairman of the National Assembly Stanko Todorov, nor the dissident Neshka Robeva, nor the new head of state Petar Mladenov would say to

¹⁴ A Decision of the Government from 13 March 1990 г. – CDA, f. 136, op. 85, a. e. 20, L. 1–5.

¹⁵ Желев, Ж. Въпреки всичко. Моята политическа биография. Colibri, 2005, с. 294.

¹⁶ Български конституции и конституционни проекти. Ed. В. Методиев, Л. Стоянов. С., Д-р Петър Берон, 1990, с. 81.

¹⁷ *Crampton, R. J.* Eastern Europe in the Twentieth Century. London – New York, 1994, p. 393.

¹⁸ Желев, Ж. Въпреки всичко... 299–301.

която част от изявените дисиденти осъществяват с някои от изявените реформатори в БКП (най-вече с Андрей Луканов). Тази първа масова опозиционна проява поставя началото на т.нар. митингова демокрация. Според нейните правила, тъй като все още няма ясно структурирани политически организации, политическите искания се заявяват, одобряват и разширяват при преките срещи на новите политици с обществото по време на масовите демонстрации. Политическите искания, формулирани в откритото обществено пространство, не позволяват на БКП да осъществи замислените от новото ѝ ръководство промени, дирижирани „отгоре“. Противоречието между двата подхода за промени (общественият и властовият) намира израз в първия голям политически сблъсък, възникнал във връзка със социалистическата конституция от 1971 г.

Само седмица след създаването на СДС, неговото ръководство (Координационен съвет), в което в противовес на централизма в БКП доминира принципът на консенсус при вземането на решения, се сблъсква с проблема за това, как да се осъществят промените – по революционен или по еволюционен (легитимен) път. На 14 декември 1989 г. Независимите студентски дружества, възникнали в Софийския университет, и част от СДС организират „жива верига“ около сградата на Народното събрание. Целта на акцията е да бъде упражнен натиск върху депутатите да приемат закон за автономия на висшите училища в България¹⁴. Тъй като тази масова проява попада в поредица от демонстрации, организирани от СДС (митинг на 10 декември с искане за свикване на Кръгла маса за обсъждане на механизмите за установяване на демокрация, 11 декември – нощно бдение на централния софийски площад „Девети септември“, 12 декември – ново нощно бдение), към студентските искания привържениците на СДС добавят и искането за незабавна отмяна на чл. 1. от Конституцията на НРБ, който декретира „ръководната роля“ на БКП¹⁵. Различни организации от СДС оформят лъчове, които се отправят към сградата на Народното събрание и се присъединяват към студентския протест с това искане.

Проблемът с чл. 1. от Конституцията се състои в това, че, от една страна, депутатите от XI Народно събрание (НС) се съобразяват с обществените нагласи и новата линия на БКП и започват процедура по отмяна на този текст от Конституцията на НРБ (чл. 1., ал. 2.). От друга страна обаче, според изискванията на Конституцията (глава X, чл. 143., ал. 2.), промените в нея се осъществяват по процедура, която изисква срок от един до три месеца между внасянето на предложението и гласуването му в парламента¹⁶. С други думи, предложението за отмяна на чл. 1. е внесено на 14 декември, но може

¹⁴ Това става с Постановление на Министерския съвет на 13 март 1990 г. ЦДА, ф. 136, оп. 85, а. е. 20, л. 1–5.

¹⁵ Желев, Ж. Въпреки всичко. Моята политическа биография. Colibri, 2005, с. 294.

¹⁶ Текстът е следният: „Проектът за нова Конституция и законопроектът за изменянето на действащата Конституция се поставят на дневен ред не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след тяхното постъпване в Народното събрание“. Български конституции и конституционни проекти. Състав. В. Методиев, Л. Стоянов. С., Д-р Петър Берон, 1990, с. 81.

them. Mladenov's nerves could not stand the strain of the catcall he was met with and pronounced a sentence that would later be deciphered by the operator Evgeni Mihaylov who recorded the events as: "*The tanks should better come.*"

Several years later the December 14, 2010 events were interpreted in a radically different way – as a failed attempt to lay the beginning of the real anti-communist revolution and as the right choice of the UDF to observe the existent laws in its path to power¹⁹. Regardless of the estimates, the date December 14 was the beginning of a new stage in the Bulgarian transition – the emerging opposition demonstrated its force and assumed the functions of initiator of the changes. The formal result of the December 14, 1989 events was that the proposal for repeal of paragraphs 2 and 3 of Article 1 of the Constitution of the People's Republic of Bulgaria was implemented in the fastest time possible – on January 15, 1990. Thus the texts defining BCP as a "*leading force*" and for the "*advanced socialist society*" were dropped out once and for all²⁰. This change, however, did not cause public reaction since by that time the Roundtable had started its work and the fate of the entire Constitution was already in its hands.

DECISIONS OF THE ROUNDTABLE AND THE IDEA OF A NEW CONSTITUTION

The idea of agreeing the mechanisms of transition from socialism to capitalism in the Eastern Bloc countries at the Roundtable between the government and dissidents was born in Poland. It was initiated by the leadership of the Polish United Workers' Party (PUWP) in early 1989 (February 6 to April 5) and after its decisions resulted in the PUWP's removal from power which was to be taken by representatives of "Solidarity", it became a model that was to be followed by the other East European countries.

In Bulgaria, the suggestion for organizing a Roundtable came from the new political forces. On December 10, 1989, at one of the first meetings of the newly established UDF, a demand was raised to organize a Bulgarian Roundtable (the resolution was read by the social democrat Angel Ahryanov)²¹. Formally the UDF leadership came out with its idea of a Roundtable in late December 1989 at a meeting with the BCP leadership in the National Assembly that was held in connection with the intensified national conflict – the abolition of the "revival process" on December 29, 1989 and the sharp reaction of the Bulgarians from the ethnically mixed areas against that decision. According to Dr. Zhelev, the proposal to negotiate the main stages of the political transition was met with enthusiasm by Alexander Lilov from the BCP, but in the form of a joint declaration of the UDF

¹⁹ Радева, В. Несъстоялата се нежна революция. – Демокрация, 16 December 1999; Баева, И. 14 december 1989 г. Фалшивите символи на „пропуснатата революция“. – Дума, 14 December 2004.

²⁰ Държавен вестник, № 6, 19 January 1990.

²¹ Кръстев, И. Op. cit., с. 15.

да бъде гласувано най-рано на 14 януари 1990 г.¹⁷ Оказва се много трудно протестиращите да бъдат убедени в необходимостта да се спазва сложната процедура и събралото се множество възприема отлагането на гласуването като нежелание на прокомунистическите депутати да изпълнят неговата воля. С настъпване на вечерта броят на хората и напрежението нарастват, затова организаторите на митинга и представителите на властта са принудени да реагират. Първи го правят организаторите, които се опитват да канализират исканията: от балкона на Студентския дом те прочитат списък с политически искания, сред които е и отмяната на чл. 1. и други идеологизирани текстове от Конституцията, след което призовават хората да се разотидат¹⁸. Следва реакцията на представителите на властта, която се оказва много неуместна. Протестиращите не поискват да чуят какво ще им каже нито председателят на НС Станко Тодоров, нито дисидентката Нешка Робева, нито новият държавен глава Петър Младенов. Нервите на Младенов не издържат на освиркването, с което е посрещнат, и той произнася фраза, разшифрована по-късно от записващия събитията оператор Евгении Михайлов като „Подобре е танковете да дойдат“.

Няколко години по-късно събитията от 14 декември 2010 г. са интерпретирани по коренно различен начин – като провален опит за начало на истинската антикомунистическа революция и като правилен избор на СДС в пътя си към властта да спазва съществуващите закони¹⁹. Независимо от оценките, с датата 14 декември започва нов етап от българския преход – зараждащата се опозиция демонстрира своята сила и поема функциите на инициатор на промените. Формалният резултат от станалото на 14 декември 1989 г. е, че внесеното предложение за отмяна на ал. 2. и 3. от чл. 1., на Конституцията на НРБ е реализирано във възможно най-бързия срок – на 15 януари 1990 г. С това текстовете за БКП като „ръководна сила“ и за „развито социалистическо общество“ отпадат окончателно²⁰. Тази промяна обаче не предизвиква обществена реакция, тъй като по това време вече е започнала работата си Кръглата маса и съдбата на цялата Конституция е в нейните ръце.

¹⁷ За сравнение искам да спомена, че в Унгария управляващата Унгарска социалистическа работническа партия предлага текстът за „ръководната роля“ да отпадне от Конституцията още на 20 февруари 1989 г., а това става факт на 23 октомври 1989 г. *Crampton, R. J. Eastern Europe in the Twentieth Century. London – New York, 1994, p. 393.*

¹⁸ Правят го профсъюзният водач д-р Константин Тренчев, студентският лидер Емил Кошлуков и ръководителят на СДС д-р Желю Желев. *Желев, Ж. Цит. съч., 299–301.*

¹⁹ Съжаление за изпуснатия момент изразява журналистката Виолета Радева – „Несъстоятелата се нежна революция“ (Демокрация, 16 дек. 1999), докато втората позиция е защитена от Искра Баева (14 дек. 1989 г. „Фалшивите символи на „пропуснатата революция“, Дума, № 291, 14 дек. 2004).

²⁰ Съдържанието на двете алинеи е следното: „(2) Ръководната сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия. (3) Българската комунистическа партия ръководи изграждането на развито социалистическо общество в Народна република България в тясно братско сътрудничество с Българския земеделски народен съюз.“ Решението влиза в действие след публикуването му в: Държавен вестник, № 6, 19 ян. 1990.

and BCP leaderships on the major characteristics of the new political system: the separation of powers and the rule of law. Such a mechanism did not correspond to what had already been tested at the Roundtable talks in Poland, Hungary and Czechoslovakia, so Zhelev rejected Lilov's proposal and insisted real negotiations to be conducted also in Bulgaria²².

The most important moment in the preparation of the Roundtable were the consultations held on January 3, 1990 on its aims and objectives – its participants, what questions to be discussed and how to implement its decisions²³. At that time already the question was raised how to put the successive changes in the constitution into practice. In this respect the Bulgarian Roundtable Talks followed closely the Polish and the Hungarian experience. The fundamental constitutional arrangements were as follows: first, drafting of a new constitution, secondly, the most urgent changes in the current constitution to be implemented immediately, and thirdly, the decisions of the Roundtable to be automatically transformed into law by the Ninth National Assembly. Each of these three arrangements provoked discussions.

The need to draw up a new constitution was not denied by the major political forces only in Bulgaria but also in all the transition countries from Eastern Europe. The idea of a new constitution is present in the resolutions of many spontaneous and organized rallies, at the first preliminary meeting with representatives of the BCP the UDF leader Zhelev put this demand in the second place: “*Our orientation is first and foremost to focus on the political topics... and on the question of the future constitution, and elections ...*”²⁴ Similar was also the position of Svetla Daskalova, Minister of Agriculture, which placed her among the representatives of the government, although she was not a member of the BCP, but of BANU: “*I share the principle that we have to make a new constitution and not to modify this one*”²⁵. However, at this preliminary stage, no one was yet speaking of when or how this constitution should be drafted – in this respect the Bulgarian Roundtable repeated the course of the Roundtables in Hungary and Poland.

As the preliminary talks were held only about ten days before the planned in advance date for the convening of the Ninth National Assembly with the aim to repeal the texts related to the leading role of the BCP, the problem of the other urgent changes were also being discussed. At this point the views of the „legitimists” from the government and the “revolutionaries” from the opposition also clashed. Both sides considered the repeal of the two paragraphs was not sufficient, as there were many ideologized texts in the Constitution, but they had different views on how to do this. The representatives of the government agreed that on January 15, the Ninth National Assembly had to repeal the two paragraphs, and then to prepare the subsequent changes while observing the existent legal order – in the words of Academician Blagovest Sendov “*because otherwise*

²² Желев, Ж. Ор. cit., p. 323.

²³ Кръглата маса. Стенографски протоколи (3 януари – 15 май 1990 г.). Фондация „Д-р Желю Желев“. С., б.г., 13–43.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

РЕШЕНИЯТА НА КРЪГЛАТА МАСА И ИДЕЯТА ЗА НОВА КОНСТИТУЦИЯ

Идеята механизмите на прехода от социализъм към капитализъм в страните от Източния блок да бъдат договорени на Кръгла маса между представители на властта и на дисидентите се ражда в Полша. Това става по инициатива на ръководството на Полската обединена работническа партия (ПОРП) в началото на 1989 г. (6 февруари – 5 април), а след като нейните решения довеждат до отстраняването на ПОРП от властта и поемането ѝ от представители на „Солидарност“, тя се превръща в модел за следване и от другите източноевропейски страни.

В България предложението за Кръгла маса идва от страна на новите политически сили. На 10 декември 1989 г., на един от първите митинги на новоучредения СДС, е издигнато искане да се проведе българска Кръгла маса (резолуцията е прочетена от социалдемократа Ангел Ахрянов)²¹. Официално ръководството на СДС поставя идеята си за Кръгла маса в края на декември 1989 г. на среща с ръководството на БКП в Народното събрание във връзка с изострения национален конфликт – отмяната на „възродителния процес“ на 29 декември 1989 г. и острата реакция срещу това решение на българите от смесените етнически райони. Според д-р Желю Желев предложението да се договорят основните етапи на политическия преход е прието с ентузиазъм от Александър Лилев от БКП, но във вид на съвместна декларация на ръководствата на СДС и БКП за основните характеристики на новата политическа система: разделяне на властите, върховенство на закона, правова държава. Подобен механизъм не отговаря на вече изпробваните в Полша, Унгария и Чехословакия преговори на Кръгла маса, затова д-р Желев отхвърля предложението на Лилев и настоява и в България да се проведат истински преговори²².

Най-важният момент от подготовката на Кръглата маса са проведените на 3 януари 1990 г. консултации за целите и задачите на Кръглата маса – кои да бъдат участниците, какви въпроси да обсъжда и по какъв начин да се реализират нейните решения²³. Още тогава е поставен въпросът как да се осъществят поредните промени в Конституцията. В това отношение българската Кръгла маса стриктно следва опита на полската и унгарската. Основните договорености по Конституцията се свеждат до: първо, волята да бъде изработен нов Основен закон, второ, веднага да се осъществят най-наложителните промени в действащата Конституция и

²¹ Тук искам да изразя своето несъгласие с тезата на Иван Кръстев, че българската Кръгла маса „е родена от телевизионния образ на румънската Коледа през 1989 г. В този смисъл българската Кръгла маса е румънска. Тя е родена от страховете, че в България е възможно политическо развитие, сходно с това в Румъния“. *Кръстев, Ив.* Цит. съч., с. 15.

²² *Желев, Ж.* Цит. съч., с. 323.

²³ Кръглата маса. Стенографски протоколи (3 януари – 15 май 1990 г.). Фондация „Д-р Желю Желев“. С., б.г., 13–43.

whatever the “Roundtable” would decide, there will be no legal guarantees, if we are to make a state governed by the rule of law”²⁶. The opposition, on its turn, called into question the entire Constitution as it was. Petar Beron stated: “The Constitution is a totally unsuitable instrument for governing the state. In many particular articles large parts of it must be removed. This will be done later on in the process of remaking this Constitution.”²⁷ Even more explicit was the student dissident Emil Koshlukov: “We gave a proposal to remove all texts in the Constitution which imply the communist ideology, and the youth upbringing in the spirit of communism. We have submitted it as an appeal in the National Assembly”²⁸. It was also spoken on how to make the changes – by the existing rules or by rejecting them and making new ones. Legitimacy was to prevail once again.

The most important issue at the Roundtable appeared to be its authority. It reflects indirectly the attitude towards power of the government and the opposition. The recently created UDF which fought for its right to represent Bulgarian citizens who disagreed with BCP had no access to administrative power. BCP, in its turn, was interested in sharing the power with the UDF so that to demonstrate its transformation and to gain support for the hard measures for getting out of the economic crisis. In the preliminary talks, it seemed that cooperation between the UDF and the BCP was possible. The UDF leader Dr. Zhelev stated: “We do not want and do not seek to seize power. The aim of our union as a democratic opposition is the democratization of Bulgaria, the dismantling of the totalitarian system and turning the country into a truly democratic state”²⁹. Dr. Zhelev’s position gave hope to the leader of the BCP delegation Andrei Lukanov that a constructive cooperation with the UDF was possible. These attitudes helped reaching the common understanding the Roundtable decisions to be made binding for Parliament.

It is true that Dr. Zhelev’s demand: “No law or important political decision could be taken by the government and the National Assembly without the prior consent of the Roundtable”³⁰ was not accepted. Yet, even in a more moderate form, it was included in the agreement: “The participants in the National Roundtable undertake the obligation to use its representation in the legislative and executive authorities and their public influence to ensure the implementation of the agreements reached by consensus”³¹. This text meant that without entering into any power structures and not even having shown a desire to become part of the government the UDF representatives at the Roundtable also got the right to have a decisive word on all decisions of the legislative and executive authorities. The agreement demonstrates the evolutionary-revolutionary character of the Bulgarian transition. However, under such conditions were organized the Roundtables also

²⁶ Ibid., p. 22.

²⁷ Ibid., p. 30.

²⁸ Ibid., p. 39.

²⁹ Ibid., p. 29.

³⁰ Ibid., p. 6.

³¹ Ibid., p. 667.

трето, решенията на Кръглата маса автоматично да се трансформират в закони от IX Народно събрание. Всяка от тези три договорености предизвиква дискусии.

Необходимостта да се изработи нова конституция не се отрича от основните политически сили не само в България, но и във всички страни в преход от Източна Европа. За нова конституция говорят резолюциите на много спонтанни и организирани митинги, лидерът на СДС д-р Желев още на първата предварителна среща с представителите на БКП поставя това искане на второ място: „[...] нашата ориентация е да се разисква най-напред и преди всичко по политическите теми [...] и по въпроса за бъдещата Конституция, и за изборите [...]“²⁴ Подобна е позицията и на Светла Даскалова, която е министър на земеделието и част от властта. Но тя е член не на БКП, а на БЗНС и вероятно това прави позицията ѝ по-различна: „Аз споделям като принцип, че ние трябва да направим нова конституция, а не да изменяме тази“²⁵. Но на този предварителен етап никой все още не говори кога и как трябва да бъде изработена тази конституция – в това отношение българската Кръгла маса повтаря хода на Кръглите маси в Полша и Унгария.

Тъй като предварителните преговори се водят само десетина дни преди заявената по-рано дата за свикване на IX НС с цел да бъдат отменени текстовете за ръководната роля на БКП, проблемът и за другите нетърпящи отлагане промени се обсъжда още тогава. И тук се сблъскват вижданията на „легитимистите“ от властта с тези на „революционерите“ от опозицията. Всички смятат, че отмяната на двете алинеи не е достатъчна, тъй като в Конституцията има още много идеологизирани текстове, но по различен начин си представят как това да стане. Представителите на властта приемат, че на 15 януари IX НС трябва да отмени двете алинеи, след което да подготви следващите промени при спазване на съществуващия законов ред – по думите на акад. Благовест Сендов, „защото иначе това, което ще реши „кръглата маса“, няма никакви правни гаранции, ако ще правим правова държава“²⁶. Опозиционерите на свой ред поставят под въпрос цялата конституция в настоящия си вид. Петър Берон декларира: „Конституцията е напълно негоден инструмент за управление на държавата. Има цели големи части, които трябва да отпаднат в множество отделни членове. Това ще бъде направено по-нататък при преработката на тази Конституция“²⁷. Още по-категоричен е студентът дисидент Емил Кошлуков: „[...] дадохме предложение за премахване на всички текстове в Конституцията, имплициращи комунистическата идеология, възпитаване в комунистически дух на младежта. Внесли сме го в НС като обръщение“²⁸. Става дума и за начина, по който да се извършат промените – чрез съществуващите правила или чрез отхвърлянето им и изработване на нови. И отново надделява легитимизмът.

²⁴ Пак там, с. 29.

²⁵ Пак там, с. 35.

²⁶ Пак там, с. 22.

²⁷ Пак там, с. 30.

²⁸ Пак там, с. 39.

in Poland, Hungary and Czechoslovakia³², which indicates the general direction of the East European transition – both in the second half of the 1940s and in the years after 1989 Eastern Europe is a region on the border between the European East and the European West³³, dependent on the struggle between the two alternative models of development – the socialist and the capitalist ones.

Within the general, East European transition some specificities could yet be found. One of them is the Bulgarian approach towards the constitution. Already at the stage of negotiating the transition the Central European countries offered solutions that were different from the ones that would be realized at the Bulgarian Roundtable Talks. The Bulgarian specificity lies in the fact that the very first elections were for members of parliament, which was to devise an entirely new constitution. How did that actually take place?

The most important document worked out at the Roundtable and signed on March 12, 1990, was the Agreement on the Political System. In this document the most important goal of the government and the opposition was formulated as follows: to establish in Bulgaria “*basic elements of a democratic and humane political system*” as a guarantee for the strengthening of democracy. They also had in mind the constitution as there was a requirement for “*constitutionally and legislatively established legal and political guarantees and mechanisms to ensure in practice to each Bulgarian citizen effective respect, implementation and protection of all civil, political, economic, social and cultural human rights and fundamental freedoms in accordance with the international obligations of the People’s Republic of Bulgaria*”³⁴. This text laid down the requirement the rights to be constitutionally enshrined. Such requirements existed also in the decisions of the Roundtables in other East European countries. At this stage of the negotiations it was agreed on how the acting Parliament to continue changing the constitution: “*remove the Preamble, reflect the basic elements of the democratic and humane political system ..., include the major legal and material guarantees for the observance of the internationally recognized human rights and fundamental freedoms*”³⁵.

The Agreement on the Political System was supplemented and clarified over the next two weeks and on March 30, 1990 Alexander Lilov from BCP and Dr. Zhelev (along with 26 participants in the Roundtable) signed an extensive document “Agreement on the Basic Ideas and Principles of the Bill for the Amendment to the Constitution of the People’s Republic of Bulgaria”³⁶. In this agreement the main parts of the Constitution, in which corrections had to be made,

³² Roszkowski, W. Historia Polski 1914–1994. Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995, 402–404; Bruszt, L, D. Stark. Remaking the Political Field in Hungary: From the Politics of Confrontation to the Politics of Competition. – In: Eastern Europe in Revolution. Ed. by I. Banac. Cornell University Press, 1992, 33–52; Judt, T. Metamorphosis: The Democratic Revolution in Czechoslovakia. – Ibid., p. 99; Wheaton, B, Z. Kavan. The Velvet Revolution. Czechoslovakia, 1988–1991. Westview Press, 1992, 100–108.

³³ Холмс, С. Op. cit., p. 27.

³⁴ Кръглата маса. Стенографски..., p. 671.

³⁵ Ibid., p. 672.

³⁶ Ibid., pp. 676–678.

Най-важният за Кръглата маса въпрос се оказва този за нейните правомощия. Той косвено отразява отношението на управляващите и опозицията към властта. Наскоро създаденият СДС, който воюва за правото да представя българските граждани, несъгласни с БКП, няма никакъв достъп до административната власт. На свой ред БКП е заинтересована да поделит властта със СДС, за да демонстрира своята промяна и да получи подкрепа за тежките мерки за излизане от икономическата криза. При предварителните разговори изглежда, че сътрудничеството между СДС и БКП е възможно. Лидерът на СДС д-р Желев заявява: „Ние не желаем и не се стремим да вземем властта. Целта на нашия съюз като демократична опозиция е демократизацията на България, демонтажът на тоталитарната система и превръщането на страната в една действително демократична държава“²⁹. Позицията на Желев дава надежди на водача на делегацията на БКП Андрей Луканов, че е възможно конструктивно сътрудничество със СДС. Тези нагласи спомагат да се постигне общото съгласие решенията на Кръглата маса да се обявят за задължителни за парламента.

Вярно е, че не е прието искането на д-р Желев „Нито един закон или важно политическо решение не може да се взема от правителството и Народното събрание без предварителното съгласие на Кръглата маса“³⁰. Но, макар и в смекчена форма, то влиза в споразумението: „Участниците в Националната кръгла маса се задължават да използват своето представителство в законодателните и изпълнителните органи и общественото си влияние, за да осигуряват реализирането на приетите с консенсус споразумения“³¹. Този текст означава, че, без да са влезли в каквито и да било властови структури и без дори да са поискали на станат част от властта, представителите на СДС на Кръглата маса получават правото на решаваща дума по всички решения на законодателната и изпълнителната власт. Споразумението демонстрира еволюционно-революционния характер на българския преход. Но при такива условия са организирани Кръглите маси и в Полша, Унгария и Чехословакия³², което говори за общата посока на източноевропейския преход – както през втората половина на 40-те години, така и в годините след 1989 г. Източна Европа е регион на границата между Европейския изток и Запада³³, регион, зависим от противоборството между двата алтернативни модела на развитие – социалистическия и капиталистическия.

В общия източноевропейски процес на преход все пак съществуват и особености. Една от тях е българският подход към конституцията. Още във

²⁹ Пак там, с. 29.

³⁰ Пак там, с. 6.

³¹ Пак там, с. 667.

³² *Roszkowski, W. Historia Polski 1914–1994. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1995, 402–404; Bruszt, L. D. Stark. Remaking the Political Field in Hungary: From the Politics of Confrontation to the Politics of Competition. – In: Eastern Europe in Revolution. Ed. by I. Banac. Cornell University Press, 1992, 33–52; Judt, T. Metamorphosis: The Democratic Revolution in Czechoslovakia. – Ibid., p. 99; Wheaton, B. Z. Kavan. The Velvet Revolution. Czechoslovakia, 1988–1991. Westview Press, Boulder – San Francisco – Oxford, 1992, 100–108.*

³³ *Холмс, С. Цит. съч., с. 27.*

as well as the guiding principles in this process were pointed out in details. It was explicitly referred to: the general principles of the political system, the economic system, the fundamental rights and freedoms of citizens, the organization of state power in the process of transition to parliamentary democracy, the status of the government, local government. The agreement was implemented obediently and in details by the Ninth National Assembly as early as the beginning of April. This action demonstrates clearly the evolution of the political process. While in mid-December 1989 when the opposition raised a demand for repeal of the text of BCP's "leadership" it was told that the required by the Constitution one-month period had to be observed, at the end of March 1990 already no one paid attention to such rules, and so all the proposed constitutional amendments were voted by the Ninth National Assembly "at accelerated rates" in less than a week³⁷. In other words, for three and a half months the revolutionary nature of the changes had finally prevailed over the principles of legitimacy.

Major among the changes in the Constitution was deideologization, i.e. clearing the concepts from the terms "socialist", "communist" and their derivatives. Changes were made in most parts of the Constitution of the People's Republic of Bulgaria starting with a removal of the entire Preamble.

In the First Chapter which was entitled "Socio-Political Structure" the following changes were made: Article 3 and Article 4 have been edited, but the requirement of friendship with the USSR was preserved; from Article 5 were dropped the texts "*socialist internationalism*" and "*unity of power*" to be replaced by the principle of separation of the three types of power (legislative, executive and judicial); from Article 7 was dropped the possibility the MPs to be deselected; from Article 10 were dropped paragraphs 2 and 3, which stipulated the obedience of the public (non-governmental) organizations to the state authorities, and from the first paragraph were removed the terms "*socialist construction*" and "*socialist consciousness*"; Article 11 which defined the role and the functions of the Fatherland Front was replaced by a text about the Bulgarian language as the official state language.

No less significant were the changes that were made in the Second Chapter "Social and Economic Structure". The amendments started in the every first paragraph of Article 13 which determined the economic base of the country – the socialist system and the socialist property were replaced by the ideas that "*The economic system of the Republic of Bulgaria is based on all types of property, free economic initiative and competition and its aim is to raise the well-being of the citizens and society*"; in Article 14 the idea of property was totally replaced: the place of "*the state (national)*" ownership which constituted a "*unified fund*" was taken by "*state, municipal, cooperative, property of public organizations, of other legal entities, private and personal property of citizens and mixed property*" which were entitled to "*equal protection by law and equal opportunities for development*", the defining of the state property as "*the highest form of socialist property*" was dropped also from Article 15; the restrictions on ownership of

³⁷ Държавен вестник, № 29, 10 April 1990 г.

фазата на договаряне на прехода централноевропейските страни предлагат решения, различни от онези, които се реализират на българската Кръгла маса. Българската специфика е, че първите избори са за парламент, който трябва да изработи изцяло нова конституция. Как става това?

Най-важният документ, изработен на Кръглата маса и подписан на 12 март 1990 г., е Споразумение по политическата система. В него водената цел на властта и опозицията е формулирана така: в България да се утвърдят „основни елементи на демократичната и хуманна политическа система“ като гаранция за утвърждаване на демокрацията. Те визират и новата конституция, защото изискват „Конституционно и законодателно утвърдени правни и политически гаранции и механизми, които практически да осигурят на всеки български гражданин ефективното зачитане, осъществяване и защита на всички граждански, политически, икономически, социални и културни права на човека и основни свободи в съответствие с международните задължения на НРБ“³⁴. Този текст поставя изискването правата да бъдат закрепени конституционно, като подобни положения има в решенията на Кръглите маси и в другите източноевропейски страни. На този етап от преговорите е договорено и как действащият парламент да продължи да променя Конституцията: „[...] да отпадне преамбюлът; да се отразят основните елементи на демократичната и хуманна политическа система [...]; да се включат основните правни и материални гаранции за спазване на международно признатите човешки права и основни свободи“³⁵.

Споразумението по политическата система е допълнено и уточнено през следващите две седмици и на 30 март 1990 г. Александър Лилков от БКП и д-р Желю Желев от СДС подписват (заедно с още 26 участници в Кръглата маса) пространен документ „Споразумение по основните идеи и принципи на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ“³⁶. В него вече детайлно са посочени основните сфери от Конституцията, в които трябва да бъдат нанесени поправки, както и водещите принципи при този процес. Изрично са посочени: общите принципи на политическата система, икономическата система, основните права и свободи на гражданите, организацията на държавната власт при прехода към парламентарна демокрация, статутът на правителството, местното управление. Споразумението е реализирано послушно и в детайли от IX НС още в началото на април. Това действие ясно демонстрира еволюцията на политическия процес. Докато в средата на декември 1989 г. на желанието на опозицията да се отмени текстът за „ръководната роля“ на БКП е отговорено, че първо трябва да се спази едномесечният срок, изискван от Конституцията, в края на март 1990 г. никой вече не обръща внимание на подобни правила, затова всички предложени конституционни промени са „ударно“ гласувани след по-малко от седмица

³⁴ Кръглата маса..., с. 671.

³⁵ Пак там, с. 672.

³⁶ Пак там, 676–678.

property over the “*means of production and other properties*” by cooperatives and public organizations was removed from Article 16; the changes in Article 17 were insignificant; in Article 21 was repealed a specific form of property that was born in the era of socialism – the so called personal property (the ideological objective of which was to allow the petty private property without encroaching upon the idea of complete dominance of the state), while adding the right of citizens to make use of their property for carrying out “*economic activity*”; totally changed was Article 22, which declared the principle of economic management planning of the country, the idea of planning was removed and instead “*economic means*” and “*preventing the monopolization of the economic activities, the unfair competition and the violation of consumer rights*” were to be applied; from Article 23 was removed the care of the state for the Labour Agrarian Cooperative Farms (TKZS); the changes in Article 25 removed the restrictions on the economic activity of the citizens and granted such rights also to the juridical persons; in Article 28 the state’s right to alienate property was further limited by the supplement that it could be done “*only for critical state needs, which could not be met otherwise*”, and also with the right of the owner to challenge the actions of the state in court; entirely removed and replaced was Article 29, which stipulated the state monopoly on foreign trade and on other activities wished by it – it was replaced by a text for the independence of the Bulgarian National Bank (BNB) as “*an independent issuing institution of the state, which reports to the National Assembly*”; in Article 30 was deleted paragraph 2, which entitled the TKZSs with the right to use agricultural land; from Article 32 was dropped the basic socialist principle “*From each according to his abilities, to each according to his work*”, which was replaced by the neutral “*The protection of labor regulated by law*”.

The Third Chapter of the Constitution “Fundamental Rights and Obligations of the Citizens” attracted the interest also of the opposition forces at the Roundtable because of the great importance of human rights both in the last period of the Cold War and at the beginning of transition. The first amendment in this chapter referred to Articles 38 and 39 from which was dropped the duty of the parents and the society to give “*communist education*” to children; the changes in Article 43 were minimal – it granted the right of voluntary insurance, along with the mandatory one; from Article 45 which dealt with the problems of education was dropped the “*Marxist-Leninist ideology*”; in a similar way from Article 46 was removed the obligation of science and culture to develop in a “*communist spirit*”; the changes in Article 52 which defined the rules for the establishment and functioning of political and other organizations were aimed at removing the ideological restrictions for such organizations (as well as for the anti-socialist organizations); in Article 53 was extended the text on the religious expression and the pursuit of religious rites; in the particularly important for the dissidents Article 54, which defined the rights and freedoms of the citizens was added the following: “*They can freely express and disseminate their views on issues of political, economic, social, cultural and religious nature through speech, print and otherwise, and be informed in a free choice of information sources. Censorship is not allowed*”. From Article 60, which defined the obligations of the Bulgarian

от IX НС³⁷. С други думи, за три месеца и половина революционният характер на промените окончателно е надделял над принципите на легитимизма.

Водеща в промените на Основния закон е деидеологизацията, която се изразява в изчистването на понятията „социалистическо“, „комунистическо“ и техните производни. Промени са извършени в повечето части на Конституцията на НРБ, като се започва с отмяната на целия преамбюл.

В първа глава, озаглавена „Обществено-политическо устройство“, са извършени следните промени: чл. 3. и чл. 4. са редактирани, но е запазено изискването за дружба със СССР; от чл. 5. изчезват текстовете за „социалистически интернационализъм“ и „единство на властта“, заменени с принципа за разделяне на трите вида власти (законодателна, изпълнителна и съдебна); от чл. 7. отпада възможността народните представители да бъдат отзовавани; от чл. 10. отпадат 2. и 3. алинея, в които е заложено подчинението на обществените (неправителствени) организации от страна на държавните органи, а от първата алинея е премахнато „социалистическото строителство“ и „социалистическата съзнателност“; на мястото на чл. 11., който е определял значението и функциите на Отечествения фронт, е записан текст за българския език като официален държавен език.

Не по-малко значителни са промените във втората глава – „Обществено-икономическо устройство“. Измененията започват още в първия параграф на чл. 13., който определя икономическата основа на държавата – на мястото на социалистическата система и социалистическата собственост са записани идеите за това, че „Икономическата система на Народна република България се основава на всички видове собственост, на свободната стопанска инициатива и конкуренция и е насочена към увеличаване на благосъстоянието на гражданите и обществото“; в чл. 14. е изцяло заменена идеята за собствеността: мястото на „държавната (общонародна)“, съставляваща „единен фонд“, е заето от „държавна, общинска, кооперативна, собственост на обществени организации, на други юридически лица, частна и лична собственост на граждани и смесена“, които се ползват „с еднаква закрила от закона и с равни възможности за развитие“; определянето на държавната собственост като „висша форма на социалистическата собственост“ отпада и от чл. 15.; ограниченията за притежаване на собственост върху „средства за производство и други имоти“ от кооперации и обществени организации отпада от чл. 16.; промените в чл. 17. са незначителни; в чл. 21. е отменена една особена форма на собственост, родена в епохата на социализма – т.нар. лична собственост (идеологическата цел на която е била да бъде разрешена дребната частна собственост, без да се посяга на идеята за пълно господство на държавната), като е прибавено и правото на гражданите да се възползват от своята собственост за „стопанска дейност“; изцяло променен е чл. 22., който оповестява плановия принцип за стопанско ръководство на страната, идеята за планиране отпада, а вместо нея трябва да се прилагат „икономически средства“ и да „не се допуска монополизирането на стопанската дейност,

³⁷ Държавен вестник, № 29, 10 апр. 1990.

citizens, was dropped the adjective “*socialist*”. As it is seen, the changes in this chapter of the Constitution were not as many as it might be expected. The reason for this is primarily the fact that in the Constitution of 1971 the basic formulations on human rights were present, but without opportunities for their realization in the social practice.

In the Fourth Chapter which dealt with the National Assembly changes also occurred: They were aimed at presenting the true legislative functions of Parliament, as from Article 67 was removed the text: “*The National Assembly unites the legislative and the executive activity of the state and exercises supreme control*” in order to apply the principle of separation of powers, which was denied in the era of socialism; with Article 68 was reduced the number of the MPs from 400 to 250; and with Article 71 was changed the nature of the activity of the National Assembly – instead of being convened for a few short sessions per year, it became a “*permanently acting supreme organ of state power*”; in Article 78, which defines the powers of Parliament, one more change was added – for the choice of the new individual head of state in place of the collective Council of State.

The following Fifth Chapter “State Council” was fully removed and replaced by the new one “Chairman (President) of the Republic”. This change was necessitated by the desire of both sides – the government and the opposition to introduce the European practice of electing a head of state. The text “*The State Council as the supreme authority of the National Assembly provides the unity between the legislative and the executive power*” (Article 90, paragraph 2) was replaced by: “*The Chairman (President) of the Republic embodies the unity of the people, guarantees the sovereignty and the territorial integrity of the country, provides the normal activity of the state bodies and represents the country in the international relations*”. The temporary nature of the new head of state was explicitly indicated in the text that he was “*elected by the National Assembly with a majority of two thirds of those present for a period until the end of the mandate of the National Assembly which would adopt the new constitution*” (Article 91, paragraph 1). Apart from the fact that the mandate of the Chairman (President) was limited in time, a requirement for a qualified majority (two thirds of the MPs) for his election was introduced. All that demonstrates an exacerbated mistrust of the members of the opposition at the Roundtable, as it was clear that the new post would be occupied by the then head of the State Council Petar Mladenov, and would be voted by the old Ninth National Assembly. That could explain also the limited powers of the new Chairman (President) as compared to those of the collective State Council – they were only 21, while the State Council had 27 functions plus 13 as a substitute of Parliament between its sessions. The biggest difference in the authorities was that the Chairman (President) was totally deprived of legislative initiative which the State Council had, in other words, the principle of separation of the executive and the legislative authorities was carried through once again.

In the Sixth Chapter of the Constitution “Council of Ministers (Government)” the changes were purely cosmetic. The only more important change was the removal of paragraph 2 of Article 101, which stated: “*Members of the Council of Ministers may also be persons who are not MPs*”, which shows the suspicion of

нелоялната конкуренция и нарушаването на правата на потребителите“; от чл. 23. отпада грижата на държавата за Трудово-кооперативните земеделски стопанства (ТКЗС); промените в чл. 25. отменят ограниченията за стопанска дейност на гражданите и дават такива права и на юридическите лица; в чл. 28. правото на държавата да отчуждава собственост е допълнително ограничено с добавката, че може да става „само за особено важни държавни нужди, които не могат да бъдат задоволявани по друг начин“, а и с правото на собственика да оспорва действията на държавата в съда; изцяло отменен и заменен е чл. 29., който постановява монополното право на държавата върху външната търговия и върху други пожелани от нея дейности – вместо това е записан текст за независимостта на Българската народна банка (БНБ) като „независим емисионен институт на държавата, който се отчита пред Народното събрание“; в чл. 30. е отменена ал. 2., която е давала право на ТКЗС да ползват земеделски земи; от чл. 32. отпада основният социалистически принцип „От всекиго според способностите, всекиму според труда“, който е заменен с неутралното „Закрилата на труда се урежда със закон“.

Третата глава на Конституцията – „Основни права и задължения на гражданите“, привлича интереса на опозиционните сили в Кръглата маса заради голямото значение на правата на човека както в последния период от Студената война, така и в началото на прехода. Първата поправка в тази глава се отнася до чл. 38. и 39., от които отпада задължението на родителите и на обществото да дават на децата „комунистическо възпитание“; в чл. 43. промените са минимални – дадено е право и на доброволно осигуряване, наред със задължителното; от чл. 45., занимаващ се с проблемите на образованието е отпаднала „маркистско-ленинската идеология“; по подобен начин от чл. 46. отпада задължението на науката и културата да се развиват в „комунистически дух“; промените в чл. 52., определящ правилата за създаване и функциониране на политическите и други организации, са насочени към премахване на идеологическите ограничения за такива организации (както и за антисоциалистически организации); в чл. 53. е разширен текстът за изповядването на религия и осъществяването на религиозни обреди; в особено важния за дисидентите чл. 54., който разписва правата и свободите на гражданите, е добавен следният текст: „Те могат свободно да изразяват и разпространяват своето мнение по въпроси от политически, икономически, социален, културен и религиозен характер чрез слово, печат и по друг начин, както и да се информират при свободен избор на източниците на информация. Цензура не се допуска“; от чл. 60., който фиксира задълженията на българските граждани, отпадат прилагателните „социалистически“. Както се вижда, промените в тази глава от Конституцията не са толкова много, колкото би могло да се очаква. Причината за това е преди всичко фактът, че и в конституцията от 1971 г. базисните формулировки за правата на човека присъстват, но без да са създадени възможности за тяхната реализация в обществената практика.

И в четвъртата глава, посветена на „Народното събрание“, настъпват промени: те са насочени към очертаване на истинските законодателни функ-

the opposition that as ministers might be imposed people without sufficient public support. The other changes referred only to the replacement of the State Council with the Chairman (President) of the Republic. No changes were foreseen for the Seventh Chapter “People’s Councils”. The changes in the Eighth Chapter “Court and Prosecutor’s Office” were limited to dropping the words “*socialist property*”, “*the cause of socialism*” (Article 125, paragraph 1 and 2) and the mentioning of the State Council (Article 132, paragraph 3 and Art. 134, paragraph 3). Minor changes were made also in the Seventh Chapter “State Coat of Arms, Seal, Flag, Capital”, where only one article was added – Article 141a, which emphasized the symbolism of the state emblem and flag – “*the unity of the Bulgarian people and the independence and sovereignty*” and postulated their sacred nature and the obligation of the citizens to worship them. No changes were made in the last, Ninth Chapter of the Constitution “Drafting and Amending the Constitution”.³⁸

A review of the amendments to the Constitution of the People’s Republic of Bulgaria which were decreed in the document Agreement on the Political System of March 12, 1990, by the main political representatives at the Roundtable shows that the changes were numerous and affected the main chapters of the Constitution. They followed the pattern that was already approbated at the Roundtables in Central Europe³⁹ and to a large extent carried out the deideologization of the Constitution and adjusted it to new conditions by dividing the executive from the legislative power. Therefore, it is natural also asking the question why the following of the Central European model did not continue further – negotiation of parliamentary elections and strive of the democratic forces which were in opposition until then to remove the communists from power by using the ballot. Instead, the Bulgarian participants in the Roundtable Talks made another step forward in comparison with Poland, Hungary and Czechoslovakia and negotiated the first free and democratic elections in Bulgaria to be the elections for a Grand National Assembly, whose main purpose was the preparation and adoption of an entirely new constitution.

The reasons for this Bulgarian specificity which left its mark also on the democratic Bulgarian Constitution were entirely political. When on November 10, 1989 started the Bulgarian transition it seemed to go parallel with the processes in Central Europe and even outstripped the events of November 17, 1989 in Czechoslovakia. However, this vision was misleading since in Bulgaria the initiative belonged to the BCP and for some time – two or three months it was to remain in its hands, while in Central Europe from the outset the lead was taken by the new forces, which by the beginning of 1990 had already managed to remove the communists from power. The UDF leadership became aware of Bulgaria’s lagging behind relatively quickly and being in constant contact with the Central European dissidents (mostly representatives of the victorious Polish “Solidarity”), started to seek opportunities to accelerate the developments in Bulgaria.

³⁸ Държавен вестник, № 29, 10 April 1990.

³⁹ Historia XIX i XX wiek. T. VI, Cz. 2. 1956–1989. Wybor tekstow zrodlowych. Pod red. A. Koseskiego, J. R. Szaflika, R. Turkowskiego. Pultusk, 2004, 391–394.

ции на парламента, като от чл. 67. отпада текстът: „Народното събрание съединява законодателната и изпълнителната дейност на държавата и осъществява върховен контрол“, с цел да се приложи принципът на разделение на властите, отричан в епохата на социализма; с чл. 68. е намален броят на депутатите от 400 на 250; а с чл. 71. се променя характерът на дейността на Народното събрание – вместо да бъде свиквано на няколко краткотрайни сесии годишно, то става „постоянно действащ върховен орган на държавна власт“, в чл. 78., който определя правомощията на парламента, е добавено още едно – за избор на новия индивидуален държавен глава на мястото на колективния Държавен съвет.

Следващата, пета глава – „Държавен съвет“, е изцяло отменена, като на нейно място е въведена нова „Председател (Президент) на републиката“. Тази промяна се налага от желанието и на двете страни – управляващите и опозицията, да въведат европейската практика за излъчване на държавен глава. На мястото на текста „Държавният съвет като висш орган на Народното събрание осигурява съединяването на законодателната с изпълнителната власт“ (чл. 90., ал. 2.) е записано: „Председателят (Президентът) на Републиката олицетворява единството на народа, гарантира суверенитета и териториалната цялост на страната, осигурява нормалната дейност на държавните органи и представлява държавата в страната и в международните отношения“. Временният характер на новия държавен глава е изрично заявен в текста, че той „се избира от Народното събрание с мнозинство 2/3 от присъстващите за срок до края на мандата на Народното събрание, което ще приеме новата Конституция“ (чл. 91., ал. 1.). Освен че мандатът на председателя (президент) е ограничен във времето, за неговото избиране е въведено изискване за квалифицирано мнозинство (две трети от депутатите). Всичко това демонстрира изострената подозрителност на заседаващите на Кръглата маса представители на опозицията, тъй като е ясно, че новият пост ще бъде зает от оглавяващия Държавния съвет тогава Петър Младенов и ще бъде гласуван от старото IX НС. С това обстоятелство могат да се обяснят и ограничените правомощия на новия председател (президент) в сравнение с тези на колективния Държавен съвет – те са едва 21, докато на Държавния съвет са 27 функции плюс още 13 като заместващ парламента между неговите сесии. Най-голямата разлика в правомощията е пълното лишаване на председателя (президент) от законодателна инициатива, с каквато разполага Държавният съвет, с други думи, отново е прокаран принципът на разделяне на изпълнителната от законодателната власт.

В шестата глава на Конституцията – „Министерски съвет (правителство)“, промените са козметични. Единствената по-съществена е отмяната на ал. 2. на чл. 101., която постановява: „Членове на Министерския съвет могат да бъдат и лица, които не са народни представители“, показваща подозрителността на опозицията, че за министри могат да бъдат налагани лица без достатъчна обществена подкрепа. Другите промени визират единствено замяната на Държавния съвет с Председателя (Президента) на републиката. За седмата глава – „Народни съвети“, не са предвидени никакви промени.

The idea the elections in Bulgaria to be not just for Parliament but for a Grand National Assembly that would play the role of a constituent assembly to draft a new Bulgarian constitution, was born in the course of the discussions on how Bulgaria was to make part of the rapid democratization of the Central European countries in the quickest way possible. For the first time elections for a Grand National Assembly and not for an ordinary one were mentioned in the course of the academic discussion that was organized by the Faculty of History of the Sofia University at the seminar “Theoretical Problems of Socialism” in December 1989. The idea of a Grand National Assembly, which could quickly change the political system in Bulgaria, was launched by the three participants in the seminar Dimitar Ludzhev, Snezhana Botucharova and Stoyan Ganev. On the basis of the historical experience from the postwar period it was argued that in this way democratization would not be left to the eventualities of the political process, but would become a part of a new democratic constitution⁴⁰. In other words, with the anticipated move – making a new constitution, Bulgaria would be able to save time and to “equalize” or even “outstrip” countries such as Poland, Hungary, Czechoslovakia, where the new democratic forces already made part of the power structures and had initiated changes in the constitutions, but without aiming to draft new ones.

Ten years later Michael Nedelchev, who was a member of the Grand National Assembly and one of the UDF speakers, recollected how the proposal the elections to be for Grand National Assembly seemed to them: “*Like many of my colleagues and friends in the first UDF, I was also fascinated by Stoyan Ganev’s idea which was motivated by the Roundtable to re-establish the Bulgarian state through the convening of a Grand National Assembly that was to create a new democratic constitution. My conviction that this was the right way developed in the course of the Roundtable debates, where it became obvious that the Communist Party did not have any intention whatsoever to submit its positions and deprive itself of its monopoly*”⁴¹. This quote explains clearly enough the main motive of the UDF to insist the elections to be for a Grand National Assembly.

UDF’s desire was carried into effect in the Roundtable agreements. In paragraph 2 of the fourth part of the Agreement on the Basic Ideas and Principles of the Bill for Amending the Constitution of the People’s Republic of Bulgaria it was written: “*Within one year and a half the newly elected Grand National Assembly is to develop and adopt a new constitution and decide to hold a referendum by which the people would ratify it. At the same time it shall function as a working Parliament and adopt all the laws and other acts necessary for the smooth running of the country*”⁴². When this text was agreed nobody would ask

⁴⁰ Идеята на Велико народно събрание в контекста на съвременната конституционна политика. Дискусия, организирана от Институт „Отворено общество“ в рамките на инициативата „Граждански конвент за промени в Конституцията“, 17 ноември 2003 г. Стенограма. – Разум, 2004, № 1, р. 19.

⁴¹ *Неделчев, М.* Предварително обяхме каква конституция няма да подпишем. – Демократически преглед, Fall/Winter 1999, р. 72.

⁴² Кръглата маса..., р. 677.

Промените в осмата глава – „Съд и прокуратура“, се свеждат до отпадането на изразите „социалистическата собственост“, „делото на социализма“ (чл. 125., ал. 1. и 2.) и споменаването на Държавния съвет (чл. 132, ал. 3, чл. 134, ал. 3). Минимални са промените и в деветата глава – „Герб, печат, знаме, столица“, където само е добавен нов член – 141а, в който е подчертана символиката на държавния герб и знаме – „единството на българския народ и независимостта и суверенитета“, и се постулира техният свещен характер и задължението на гражданите да ги почитат. Не настъпват промени и в последната, десета глава на Конституцията – „Създаване и изменение на Конституцията“³⁸.

Прегледът на поправките в Конституцията на НРБ, декретирани в документа Споразумение по политическата система от 12 март 1990 г. на основните политически представители на Кръглата маса, показват, че промените са многобройни и засягат основните глави от конституцията. Те следват модела, вече апробиран от Кръглите маси в Централна Европа³⁹ и до голяма степен осъществяват деидеологизацията на Конституцията, като я приспособяват за новите условия чрез разделянето на изпълнителната от законодателната власт. Естествено е при това положение да си зададем и въпроса защо следването на централноевропейския модел не продължава и по-нататък – договаряне на парламентарни избори и стремеж на опозиционните до момента демократични сили с помощта на изборната бюлетина да отстранят комунистите от власт. Вместо това българските участници в Кръглата маса правят още една крачка напред в сравнение с Полша, Унгария и Чехословакия и се договарят първите свободни и демократични избори в България да бъдат за Велико народно събрание, чиято основна цел е подготовката и приемането на изцяло нова конституция.

Причините за тази българска специфика, оставила своя отпечатък и върху демократичната българска конституция, са изцяло политически. Когато на 10 ноември 1989 г. започва българският преход, той изглежда паралелен с процесите в Централна Европа и дори изпреварва събитията от 17 ноември 1989 г. в Чехословакия. Тази видимост обаче е подвеждаща, тъй като в България инициативата е на БКП и още известно време – два-три месеца, остава в нейни ръце, докато в Централна Европа от самото начало водещи са новите сили, които до началото на 1990 г. вече са отстранили комунистите от власт. В ръководството на СДС сравнително бързо осъзнават българското изоставане и, бидейки в непрекъснат контакт с централноевропейските дисиденти (най-вече с полските представители на победоносната „Солидарност“), започват да търсят възможности за ускоряване на процесите в България.

³⁸ Всички изброени и цитирани по-горе промени в Конституцията на НРБ са публикувани в: Държавен вестник, № 29, 10 апр. 1990.

³⁹ Промените в Конституцията на Полската народна република са извършени преди изборите от 4–18 юни 1989 г., както и след тях на 19 декември 1989 г. от новия Сейм. Те са също толкова многобройни, колкото са и тези в Българската конституция. *Historia XIX i XX wiek. T. 6, Cz. 2. 1956–1989. Wybor tekstow zrodlowych. Pod red. A. Koseskiego, J. R. Szaflika, R. Turkowskiego. Pultusk, 2004, 391–394.*

himself why the BCP representatives agreed so easily with this proposal. This would become clear only after the elections.

Above was described the path which led to the earlier decision of the Bulgarian political forces to create an entirely new constitution. It is a curious fact that such a decision was taken also in one other Balkan country in transition – Romania. Ion Iliescu, the first democratically elected President of Romania had stated: “*The most important task of this Parliament – acting as a Grand National Assembly – was to devise the new democratic constitution of the country within two years at the most. This was one of the most interesting democratic developments in the history of my country, a true school in civic education*”⁴³. The coincidence is not accidental, but was due to the desire of the new political elite in both Balkan countries to accelerate the process of transformation. In this respect, the desire for accelerating the developments in Bulgaria and Romania is similar to the tasks which the communists had set to themselves after World War II and which were formulated in the famous phrase of Georgi Dimitrov that for 10–15 years Bulgaria had to achieve what other countries had done in the course of a century.

THE SEVENTH GRAND NATIONAL ASSEMBLY AND THE DRAFTING OF THE NEW CONSTITUTION

Following the agreement between the two major political parties – the Bulgarian Socialist Party (the new name adopted by the BCP in the beginning of April 1990) and UDF, that the goal of the first free and democratic elections should be the drafting of a new constitution, they concentrate all their efforts in their pre-elections campaigns. The opposition forces’ strategy is based on their conviction that the future constitution will be drafted by them. This is not deprived of sense, since in all Central European countries the new political forces have either taken the power or are very close to it, while the communist parties formerly in power break apart and suffer heavy electoral defeats.

The desire to draft a new constitution at such an early stage of the transition (which has hardly begun, except for some cosmetic changes such as the establishment of political pluralism, while in practice the BCP/BSP remains at dominant positions in the state) has its dangers. First, the high level of political tension prevents the authors of the constitution from carefully deliberating over the best form of constitutional arrangement but instead pushes them towards attempting to gain temporary political advantages⁴⁴. A second danger is highlighted by the American political scientist Ion Elster, who compares the process of drafting a new constitution amid a transition in Eastern Europe as an attempt “to build a boat in open seas”⁴⁵.

⁴³ *Илиеску, Й.* Румъния – десет години след революцията. – Във: Десет години по-късно. Уроци за бъдещето. Ор. cit. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2000, p. 266.

⁴⁴ *Холмс, С.* Ор. cit., p. 28.

⁴⁵ *Елстър, Й.* Цит. съч., с. 269.

Идеята в България изборите да бъдат не просто за парламент, а за Велико народно събрание, което да изиграе ролята на учредително и да изработи нова българска конституция, се ражда в хода на дискусиите как най-бързо България да се впише в бързата демократизация на страните от Централна Европа. За пръв път за избори за Велико, не за Обикновено, народно събрание беше споменато в хода на академичната дискусия, организирана от Историческия факултет в рамките на семинара „Теоретични проблеми на социализма“ през декември 1989 г.⁴⁰ Идеята за ВНС, което може бързо да смени общественото-политическата система в България, беше лансирана от тримата участници в семинара – Димитър Луджев, Снежана Ботушарова и Стоян Ганев. На основата на историческия опит от следвоенния период беше защитена тезата, че по такъв начин демократизацията няма да се остави на случайностите на политическия процес, а ще бъде вкарана в рамките на една нова демократична конституция⁴¹. С други думи, с изпреварващия ход – изработване на нова конституция, България ще може да спести време и да се „изравни“ или дори „изпревари“ такива страни като Полша, Унгария, Чехословакия, в които новите демократични сили вече са влезли във властта и са започнали промени в конституциите, без обаче да си поставят за цел да изработват нови.

Десет години по-късно депутатът от ВНС и един от говорителите на СДС Михаил Неделчев си припомня как им е изглеждало предложението изборите да бъдат за ВНС: „Като много от колегите и приятелите в първото СДС, и аз бях запленил от идеята на Стоян Ганев, мотивирана на Кръглата маса, да преучредим българската държава чрез свикването на едно Велико народно събрание, което да създаде нова, демократична конституция. Убеждението ми, че това е правилният път, се разгръщаше със самите дебати на Кръглата маса, където се виждаше, че комунистическата партия съвсем няма намерение да предава позициите си и да се лишава от монополното си положение“⁴². Този цитат достатъчно ясно обяснява основният мотив на СДС да поиска изборите да бъдат за ВНС.

⁴⁰ От днешна гледна точка може би изглежда странно, но този семинар беше в рамките на т.нар. Партийна учебна година. През учебната 1988/89 г. в него бяха организирани дискусии за общественото-политическите кризи в социалистическите страни, за различните модели на социализъм, за възможните други варианти на развитие на Русия след Октомврийската революция от 1917 г. Участници и лектори в семинара бяха историците Димитър Луджев, Евгений Дайнов, Драгомир Драганов, Искра Баева, юристите Снежана Начева, Снежана Ботушарова, Стоян Ганев. Тъй като аз (Искра Баева) ръководех семинара, то разчитам на собствените си спомени.

⁴¹ Един от слушателите на дискусията си припомня, че Ботушарова е искала избори за Учредително събрание с ограничен във времето мандат, а Луджев е автор на идеята за ВНС с цел „както комунистите са установили тоталитарно управление чрез ВНС, така и сега то трябва да бъде разградено чрез ВНС“. – Идеята на Велико народно събрание в контекста на съвременната конституционна политика. Дискусия, организирана от Институт „Отворено общество“ в рамките на инициативата „Граждански конвент за промени в Конституцията“, 17 ноември 2003 г. Стенограма. – Разум, 2004, № 1, с. 19.

⁴² Неделчев, М. Предварително обяснение каква конституция няма да подпишем. – Демократически преглед, есен/зима 1999, с. 72.

According to him, “The situation in Eastern Europe, however, is unique. The countries from the region need to make their transition to constitutional democracy while simultaneously facing three other extremely complicated tasks. First, they are related to a transition to a market economy. Second, they often have to get involved in the process of state-building or, as it was the case in several places, of state-deconstruction. [...] Third, many countries had to face violence in response to their attempts to deal with the communist past. Calls for retribution, “lustration” (making public the names of collaborators with the previous regime), and restitution took a lot of efforts, which could have been invested in other tasks, oriented more towards the future”⁴⁶. In other words, the transition in Eastern Europe requires that all changes are carried through simultaneously, without any secure foundation in any of the spheres from which reformers could potentially transform the others more calmly. Regarding the drafting of the new constitution, Elster explains his metaphor in the following way: “The process is carried out from within the framework of the existing communist constitutions, which thus receive a new life after death – or rather first life only after death since they did not have any meaning before the fall of communism. In this sense, according to Otto Neurath’s metaphor, the countries of Eastern Europe are reconstructing over again their boats at open seas. They did not have the chance to find a cover at a dry dock, where new constitutions can be built from completely new material”⁴⁷.

In addition to these general issues, faced by the drafters of the Bulgarian constitution, there are also other difficulties related to the specific aspects of the Bulgarian political process. In particular, the arrangements agreed upon by the Round Table for the first democratic elections included two important aspects – the electoral system and the date for the elections. The choices for both of them were influenced not only by external events, but also by the preferences of Bulgarian politicians, old and new. In the process of choosing an electoral system, both the BSP and the UDF seek to take advantage of their strengths and limit their weaknesses. The BSP is a party with well-known politicians, who gained popularity following the removal of Todor Jivkov and it therefore prefers a simple majority system; in contrast, the UDF is a new party whose activists are relatively unknown at the national level and consequently it prefers a proportional system. Finally, a compromise was forged by settling on a mixed electoral system modeled on the FRG, where 200 members of the Grand National Assembly are chosen by the majority system, while the other 200 – by the proportional system⁴⁸. In order to avoid parliamentary fragmentation, parties and coalitions had to overcome a 4% threshold in order to have parliamentary representation.

The date of the elections has significant importance for the accomplishment of the strategic task – the drafting of the new constitutions. The position of the BCP, expressed by Andrey Lukanov is to accept the request of the UDF for accelerated reforms. In this case, elections should be carried out early and the new government

⁴⁶ Ibid., p. 270.

⁴⁷ Ibid., p. 271.

⁴⁸ Кръглата маса. Стенографски..., p. 678.

Желанието на СДС е реализирано в споразуменията от Кръглата маса. В точка 2. от Четвъртата част на Споразумението по основните идеи и принципи на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ е записано: „Новоизбраното ВНС в срок от една година и половина да изработи и приеме нова Конституция на страната и да реши да се проведе референдум, чрез който народът да я утвърди. Едновременно с това то да функционира като работещ парламент, като приема всички закони и други актове, необходими за нормалната дейност на държавата“⁴³. Когато този текст е договорен, никой не си задава въпроса защо представителите на БКП толкова лесно се съгласяват с това предложение. Това става ясно едва след изборите.

По-горе беше описан пътят, по който се стига до ранното решение на българските политически сили да се създаде изцяло нова конституция. Любопитно е, че подобно решение е взето и в другата балканска страна в преход – Румъния. Първият демократично избран президент на Румъния Йон Илиеску разказва: „Най-важната задача на този парламент – действащ в качеството на Велико народно събрание – бе да изработи най-много за две години новата демократична Конституция на страната. Това беше едно от най-интересните демократични развития в историята на моята страна, истинска школа по гражданско образование“⁴⁴. Съпадението не е случайно, то се дължи на желанието на новия политически елит и в двете балкански страни да бъдат ускорени процесите на трансформация. В това отношение желанието за ускорение на България и Румъния прилича на задачите, които си поставят комунистите след Втората световна война и които са формулирани в известната фраза на Георги Димитров, че за 10–15 години България трябва да постигне онова, което други страни са направили в продължение на столетие.

VII ВЕЛИКО НАРОДНО СЪБРАНИЕ И ИЗРАБОТВАНЕТО НА НОВАТА КОНСТИТУЦИЯ

След като двете основни политически сили – Българската социалистическа партия (както се преименува БКП в началото на април 1990 г.) и СДС, се договарят целта на първите свободни и демократични избори да бъде изработването на нова конституция, всички усилия се съсредоточават върху предизборната борба. Стратегията на опозиционните сили се гради върху убеждението, че бъдещата конституция ще бъде изработена от тях. Тази убеденост не е безпочвена, тъй като във всички страни от Централна Европа новите политически сили вече са поели властта или се готвят да го направят, тъй като управляващите дотогава комунистически партии се разпадат и преживяват тежки изборни загуби.

⁴³ Кръглата маса..., с. 677.

⁴⁴ *Илиеску, Й.* Румъния – десет години след революцията. – Във: Десет години по-късно. Уроци за бъдещето. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2000, с. 266.

should focus on the serious economic issues⁴⁹. Despite the explanation, offered later, that the strategy of the governing party was to win the elections at any price, it is likely that Andrey Lukanov wanted by all means to draw the UDF into government. Petar Mladenov had a similar desire when he confessed to acad. Blagovest Sendov just before the elections that “on these elections, it is only most likely and natural that the opposition wins. Then I have to nominate the future prime minister. It would be best that this is Dr. Petar Dertliev, with Lukanov and you as his deputies”⁵⁰.

There are also significant disagreements about the election date among the parties in the UDF. In his otherwise lengthy book, Petko Simeonov (head of the Pre-election headquarters of the UDF for the first election) does not include anything related to the arguments around the format and timing of the elections⁵¹. The book, written only a few years after the events, demonstrates that the UDF leadership did not question the decision to schedule the elections for June 1990 – even more, it is presented as an achievement of the Round Table⁵². Two decades later, at a round table on the problems of the transition which took place in Sofia University on 5 July 2010⁵³, the leading UDF politicians Jelyu Jeleu, Dimitar Ludjev, and Petko Simeonov recounted that there were arguments within the UDF leadership between the older representatives of the “historical parties” and those of the new formations. According to Jelyu Jeleu, the Bulgarian Agrarian People’s Union representative Milan Drenchev and the social democrat Petar Dertliev wanted the elections delayed for the autumn (“so that the economic crisis can become deeper”), but these feelings were overcome by “the naïve belief of the UDF that the country needs to be saved from the crisis”. Petko Simeonov, however, has a different explanation for UDF’s desire for early elections. According to him, “On 12 February 1990 the Coordination Council of the UDF had a meeting with the US Secretary of State James Baker. In the discussion about the timing of the elections, he said to us that the sooner they were, the better – for example, in May”. This account is confirmed by Dimitar Ludjev, who added to Baker’s words: “If everyone has elections in the spring, you will do it too”⁵⁴.

Nowadays the decision to carry out the elections between 10 and 17 June 1990 is considered as a significant mistake of the UDF; however, in the light of the events in Eastern Europe in the first months of 1990 it seems logical. The Polish example from the summer of 1989 is widely seen by leading West European and the new Eastern European politicians as a model, which will be replicated in all the countries of the Eastern bloc. Indeed, in the GDR elections of 18 March 1990, the former communists receive only 16,4% of the vote; in the Hungarian elections of 25 March and 25 April 1990 they receive 10,89%, while in the 8–9 June 1990 elections

⁴⁹ Кръглата маса..., 117–120.

⁵⁰ Манолова, Н. Български интелектуалци за прехода и за себе си. С., 1999, с. 218.

⁵¹ Симонов, П. Голямата промяна 1989–1990. Опит за документ. С., Отечество, 1996, 88–113.

⁵² Ibid., p. 113.

⁵³ <http://10noemvri.info/search/node/5%20%D1%8E%D0%BB%D0%B8%202010>.

⁵⁴ Луджев, Д. Революцията в България 1989–1991. Т. 1. С., 2008, p. 355, 378.

Желанието да се изработи нова конституция в толкова ранен етап на преобразованието (всъщност, те почти не са започнали, ако не се броят козметичните промени като въвеждането на политически плурализъм, но при запазване на господстващите позиции в държавата на БКП/БСП) носи със себе си и опасности. Първата се крие в голямото политическо напрежение, което пречи на създателите на конституцията да разсъждават за най-доброто конституционно устройство и ги тласка към извоюване на временни политически предимства⁴⁵. За втората по важност опасност предупреждава американският политолог Йон Елстър, който сравнява процеса на създаване на нови конституции в „преобладаваща“ Източна Европа с това „да се построи лодка в открито море“⁴⁶.

Йон Елстър очертава проблема така: „Ситуацията в Източна Европа обаче е уникална. Страните от региона трябва да извършат своя преход към конституционна демокрация, изпълнявайки едновременно с това три други изключително трудни задачи. Първо, те са обвързани с преход към пазарна икономика. Второ, често те трябва да се занимават и с процеса на държавно строителство или, както стана на някои места, на държавно разграждане [...] Трето, много от страните се оказаха изправени пред насилие в опита си да се справят с комунистическото минало. Исканията за възмездие, за „лустрация“ (публикуването на имената на сътрудниците на предишния режим) и реституция отнеха много енергия, която би могла да се използва за други, ориентирани повече към бъдещето задачи“⁴⁷. С други думи, при преобразованието в Източна Европа всички промени трябва да се осъществяват едновременно, без реформаторите да имат възможност да се опрат на сигурен фундамент в някоя от сферите, за да могат спокойно да трансформират другите. Що се отнася до изготвянето на новата конституция Елстър разшифрова образа от заглавието така: „Процесът протича в рамките на съществуващите комунистически конституции, които получават по този начин живот след смъртта – всъщност само след смъртта, тъй като преди падането на комунизма те нямаха никакво значение. Тъкмо в този смисъл страните от Източна Европа – за да използвам метафората на Ото Нойрат – строят наново своите лодки в открито море. Те нямаха възможност да потърсят подслон на някой сух док, където новите конституции могат да бъдат изградени от напълно нов материал“⁴⁸.

Наред с посочените обективни трудности, пред които се изправят създателите на българската конституция, съществуват и такива, които са плод на особеностите на българския политически процес. Става дума за договореностите от Кръглата маса за първите демократични избори, в които най-важни са два момента – избирателната система и датата на изборите. И при

⁴⁵ За това предупреждава в анализ за изработването на източноевропейските конституции Стивън Холмс в своята статия „Връщане към чертожната дъска“. *Холмс, С.* Цит. съч., с. 28.

⁴⁶ *Елстър, Й.* Цит. съч., с. 269.

⁴⁷ Пак там, с. 270.

⁴⁸ Пак там, с. 271.

in Czechoslovakia they receive only 13,7% of the vote⁵⁵. These results, coupled with the deep crisis in former communist parties, gave additional confidence to the Bulgarian UDF. However, the situation in Bulgaria is different; moreover, opinion surveys from January 1990 show clear advantage for the governing party (30,2%) as compared with the opposition (13,6%)⁵⁶. The Bulgarian aspects are underestimated both due to the lack of political experience among UDF politicians and due to the fact that their attention is focused on what is happening in the center (Sofia) and thus they do not take account about the feelings in the province. As J. Jelev confesses, “The UDF leadership projected their impression from Sofia to the other cities and that’s where the illusion comes from”⁵⁷.

The hopes for a big electoral victory of the UDF in Bulgaria turned out to be truly an illusion. At the first free elections the only opposition party receives a respectable portion of the vote – 36% (144 MPs), but significantly lower than the BSP, which won absolute majority with 52.25% (211 MPs)⁵⁸. Additionally, the results are an unpleasant surprise since they differ from the processes in a transforming Central Europe. While it is true that the situation on the Balkans is different⁵⁹, the new politicians of Bulgaria prefer to compare themselves with more advanced nations than their neighbors. This result is followed by a sharp reaction by the UDF leader Jelyu Jelev, who declares that even though elections have been free, there have not been fair and calls for protests and civil disobedience. The first actions come from the students, who occupy Sofia University in response to the BSP’s electoral victory. Part of Sofia’s residents also engage in civil disobedience, unhappy at the fact that the BSP’s majority is due to the votes from the province, while the UDF won an absolute majority of 53% in Sofia. The protests led to barricades on Sofia streets and crossroads and to setting up of the protest camp “City of Truth” on the central Sofia square. Among their most important demands were the cancellation of the result of the elections and the resignation of the President Petar Mladenov (due to his words from 14 December 1989). The first demand is key, since without the leading role of the UDF the realization of the strategy for rapid changes would have been difficult since foreign observers accept the electoral results⁶⁰. The UDF achieved its second goal: under social pressure, the President Petar Mladenov resigns on 6 July 1990, leaving one of the key state positions and thus gives the UDF a chance to transform its increased influence into political power.

UDF’s electoral defeat pushed back the idea of drafting a new constitution. This is particularly clear in the first months of the 7th GNA. The Parliament began work in the summer of 1990 and for the first time in four decades it included the

⁵⁵ *East, R.* Revolutions in Eastern Europe. Pinter Publishers, London and New York, 1992, pp. 76–77, 98, 51.

⁵⁶ *Люджев, Д.* Op. cit., p. 364, 380–381.

⁵⁷ <http://10noemvri.info/search/node/5%20%D1%8E%D0%BB%D0%B8%202010>

⁵⁸ Избори 1990 г. – Национален център за изучаване на общественото мнение. С., 1991.

⁵⁹ *East, R.* Op. cit., p. 145.

⁶⁰ *Brown, J. F.* Surge for Freedom. The End of Communist Rule in Eastern Europe. Duke University Press, Durham and London, 1991, p. 197.

двата важна роля изиграват както външните обстоятелства, така и нагласите на старите и новите български политици. При избора на избирателната система БСП и СДС действат според силните и слабите си страни – БСП е партия с изявени политици, получили популярност със свалянето на Тодор Живков, затова тя залага на мажоритарния принцип, докато СДС е нова партия със слабо известни в национален мащаб дейци, затова той предпочита пропорционалната система. В крайна сметка е постигнат компромис: приета е смесената избирателна система по модела на ФРГ: 200 депутати във ВНС по пропорционалната, а останалите 200 – по мажоритарната система⁴⁹. За да не бъде фрагментирано парламентарното пространство, е въведен и праг от 4%, който трябва да прескочат партиите или предизборните коалиции, за да влязат в парламента.

Много голямо значение за стратегическата задача (изработване на новата конституция) има въпросът за датата на изборите. В този случай позицията на БКП, изразена от Андрей Луканов, е, че е готова да се съобрази с искането на СДС за ускорени промени. При това положение изборите трябва да се проведат рано и новото правителство да се посвети на сериозните икономически проблеми⁵⁰. Въпреки по-късните обяснения, че стратегията на управляващите е била изборите да се спечелят на всяка цена, това едва ли се отнася за Андрей Луканов, който всячески се стреми да привлече СДС в управлението. Такава е нагласата и на Петър Младенов, който малко преди изборите споделя пред акад. Благовест Сендов: „На тези избори най-вероятно и най-естествено е да победи опозицията. Тогава аз трябва да посоча бъдещия премиер. Най-добре ще бъде това да е д-р Петър Дертлиев, а Луканов и ти да му бъдете заместници“⁵¹.

Големи спорове за датата на изборите се водят и между партиите в СДС. В обемистата книга на Петко Симеонов (оглавяващ Предизборния щаб на СДС за първите избори) не е отделено никакво място на споровете за това какви и кога трябва да бъдат изборите⁵². Книгата е написана само няколко години след събитията и показва, че тогава ръководството на СДС не поставя под въпрос решението изборите да са през юни 1990 г. – то е представено като постижение на Кръглата маса⁵³. Две десетилетия по-късно, на Кръглата маса, посветена на проблемите на прехода и проведена в Софийския университет на 5 юли 2010 г.⁵⁴, водещите политици от СДС Желю Желев, Димитър Луджев, Петко Симеонов разказват, че споровете в ръководството на СДС са били между по-възрастните представители на „историческите партии“ и новите формации. По думите на Желю Желев, земеделецът Милан Дрен-

⁴⁹ Кръглата маса..., с. 678.

⁵⁰ Пак там, 117–120.

⁵¹ Манолова, Н. Български интелектуалци за прехода и за себе си. С., 1999, с. 218.

⁵² Симеонов, П. Голямата промяна 1989–1990. Опит за документ. С., Отечество, 1996, 88–113.

⁵³ Пак там, 113.

⁵⁴ Стенограмата от Кръглата маса може да се намери на следния електронен адрес: <http://10noemvri.info/search/node/5%20%D1%8E%D0%BB%D0%B8%202010>

opposition. However, the long lack of full parliamentary life has led to a loss of parliamentary skills. Unlike the socialist period, now the GNA is a permanent institution, whose sessions are broadcasted directly on radio and television. Thus, the fact that the UDF managed to win only a minority pushes its MPs to use the parliamentary platform mostly as an opportunity for propaganda in favor of UDF's ideas. Additionally, the UDF leadership considers its activities as a historical mission. Therefore, most opposition statements are not related to policy-making problems, but are rather political speeches, aimed at influencing public opinion in favor of the UDF.

As an attempt to relate the new parliamentary tradition with the beginning of Bulgarian statehood, the GNA was officially inaugurated on 10 July 1990 in the same building in Veliko Tarnovo, where the Constituent Assembly held its meetings in 1879. The first words are optimistic – the oldest MPs, Yosif Petrov from the BACU, describes the new constitution as “a starting point for the creation of one new, free, independent, democratic Bulgarian state based on the rule of law”⁶¹. Most of the leaders of the numerous parliamentary groups (in order for it to have a greater chance of participating in discussions, the UDF was constituted as a parliamentary union in which each of parties had its own parliamentary group⁶²) held speeches at the first working session of the GNA in Sofia on 17 July 1990, in many of which the need to draft a new constitution is evoked. According to the leader of the BACU-“Nikola Petkov” Milan Drenchev, “The people sent us here above all with one mission and one goal: to create the new constitution, in which should contain the guarantees about political, law-based and all people's freedoms, for which we aspired regardless the price and towards which we have always strived”. The social democrat Petar Dertliev declares that “Now comes the new great chance to build Bulgaria...I have no doubts that the new Constitution will be good, democratic, fair”⁶³. Thus, the GNA started its work on the new constitution with high hopes and upbeat rhetoric.

The real task of the Parliament turned out to be harder than the initial declarations suggested. From the beginning, there were sharp disputes surrounding the choice of a chairman of the GNA, from which eventually the BSP candidate, the historian acad. Nikolay Todorov, emerged successful. In his first speech, he formulated the main mission as “to prepare the Constitution which the people wants and which will secure rights and freedoms in accordance with the widely accepted civilized norms: free development of the agricultural life, socio-political pluralism, stability and social security for the people”⁶⁴. As early as 30 July 1990 the GNA voted on a commission headed by the deputy chairman of the GNA Ginyo Ganey (independent, elected as representation of HF in the GNA), and with BSP's Yanaki Stoilov and UDF's Stoyan Ganey as deputies, whose task is to gather the different suggestions and to prepare the project for the new constitution.

⁶¹ Стенографски дневници на VII ВНС (1990–1991). Т. 1. С, 1992, р. 5.

⁶² Проданов, В., А. Тодоров, Й. Аврамов, В. Иванова. Българският парламент и преходът. Сиела, 2009, р. 118.

⁶³ Стенографски дневници на VII ВНС (1990–1991). Т. 1. С, 1992, 11–25.

⁶⁴ Тодоров, Н. VII Велико народно събрание зад кадър. С., 1993, р. 33.

чев и социалдемократът Петър Дерглиев са искали изборите да бъдат през есента („за да се задълбочи икономическата криза“), но е надделяла „наивната вяра на СДС, че страната трябва да се спасява от кризата“. По-различно е обяснението на Петко Симеонов за желанието на СДС за ранни избори. Той казва: „На 12 февруари 1990 г. Координационният съвет на СДС имаше среща с държавния секретар на САЩ Джеймс Бейкър. В разговора кога да бъдат изборите, той ни каза: колкото по-скоро, толкова по-добре – например през май“. Този разказ е потвърден и от Димитър Луджев, който допълва думите на Бейкър: „Щом всички правят избори през пролетта, и вие ще ги направите“⁵⁵.

Днес решението за повеждане на изборите на 10–17 юни 1990 г. е отчетено като голяма грешка на СДС. Но в светлината на събитията в Източна Европа през първите месеци на 1990 г. то изглежда логично. Полският пример от лятото на 1989 г. се възприема като модел, който ще се повтаря във всички страни от Източния блок, както от водещите западни политици, така и от новите източноевропейски. Действително, в проведените на 18 март 1990 г. избори в ГДР бившите комунисти получават едва 16,4%; на проведените на 25 март и 25 април 1990 г. избори в Унгария – техните колеги събират 10,89%; на проведените на 8–9 юни 1990 г. избори в Чехословакия комунистите получават едва 13,7% от гласовете⁵⁶. Тези резултати, предшествани от дълбока криза в бившите комунистически партии, придават самочувствие и на българския СДС. Но ситуацията в България е по-различна, още повече че и социологическите проучвания от януари 1990 г. показват предимство за управляващите (30,2%), а не за опозицията (13,6%)⁵⁷. Българските отлики са подценени както заради липсата на политически опит у политиците от СДС, така и защото вниманието е съсредоточено върху ставащото в центъра – София, а не върху провинцията. По признанието на Ж. Желев: „Ръководството на СДС проектира представите си от София в другите градове и оттам идва илюзията“⁵⁸.

Надеждите за голяма изборна победа на СДС в България наистина се оказват илюзия. На първите свободни избори единствената опозиционна сила СДС получава висок резултат – 36% (144 депутатски места), но значително по-малък от БСП, която извоюва абсолютно мнозинство с 52,25% (211 депутатски места)⁵⁹. Резултатите са неприятна изненада, защото се отличават от процесите в трансформираща се Централна Европа. Вярно е, че на Балканите нещата изглеждат по друг начин⁶⁰, но новите политики в Бъл-

⁵⁵ Той потвърждава външната зависимост и в книгата си: *Луджев, Д.* Революцията в България 1989–1991. Кн. 1. С., 2008, с. 355, 378.

⁵⁶ *East, R.* Revolutions in Eastern Europe. Pinter Publishers, London and New York, 1992, 76–77, 98, 51.

⁵⁷ *Луджев, Д.* Цит. съч., с. 364, 380–381.

⁵⁸ <http://10noemvri.info/search/node/5%20%D1%8E%D0%BB%D0%B8%202010>

⁵⁹ Избори 1990 г. – Национален център за изучаване на общественото мнение. С., 1991.

⁶⁰ Всъщност на Балканите съотношението на политическите сили е различно от това в Централна Европа. Изборите в Румъния, проведени на 20 май 1990 г., са спечелени категорично от Фронта за национално спасение (неформален наследник на делегализираната РКП) с 66,3%. – *East, R.* Цит. съч., с. 145.

The obstacles in front of the rapid elaboration of the new constitutions are of political character. The lack of parliamentary majority for the UDF buried the hope that Bulgaria could catch up with the other Eastern European countries and led to a change of strategy and tactics by the UDF⁶⁵. Its leadership believes that a GNA in which the former communists hold a majority should not pass the new constitution. For them, this includes two dangers: first, under these conditions the constitution might not be democratic enough; second, this will allow the former communists to establish themselves as the leading force of the transition, which will call into question the public influence of the UDF. This led to the adoption of a new tactic for accelerating the changes – what was not achieved by the ballot box was to be achieved with pressure from the street. The public discontent from the summer of 1990 was thus transformed into a Bulgarian attempt at a “velvet revolution”, but whereas in Czechoslovakia it marks the beginning of the changes, here it follows the legitimation of power through democratic elections. The main task of the GNA – to discuss, prepare, and vote a new constitution, was in this way pushed back due to the intensifying political struggle. The election of the UDF leader Jelyu Jeleu for president on 1 August 1990 is one of the big successes of the new political forces. Nevertheless, this would have been impossible without the votes of the BSP which still holds an absolute majority⁶⁶, which demonstrates the desire of the BSP to involve the UDF in government as a way to share the responsibility.

Until the end of 1990, the constitutional activities of the GNA are reduced only to the collection of constitutional documents and materials, translations of foreign constitutions, and discussions. The autumn of 1990 also saw the deposit of constitutional projects: the first, from 11 October 1990 was the project by the United Democratic Center (related to the UDF), followed on the 22 December by the project of Constitutional Club 311 (named after the number of the respective cabinet in the Faculty of Law at SU). The submission of only two projects from MPs in 1990 is a clear indication that the constitution is absent from the everyday agenda of the GNA. It is only the political crisis, which led to the resignation of the second government of Andrey Lukanov on 29 November 1990, that gave a new impetus to the constitution. On 3 January 1991 the main political parties signed a new agreement, which states that the new constitution should be adopted in March 1991⁶⁷. It reinvigorated the constitutional efforts, which led to an influx of constitutional projects to the Parliament.

In the beginning of 1991, there were projects put forward in front of the GNA by the BSDP (14 January), BACU (16 January, the independent jurist Velko Valkanov (16 January), BSP (17 January), BACU – “Nikola Petkov” in two versions (21 January), RDP (27 February). Additionally, 8 individual projects from outside the Parliament were deposited by Maksim Genov from

⁶⁵ Неделчев, М. Предварително обявихме каква конституция няма да подпишем. – Демократически преглед, Fall/Winter 1999, p. 72.

⁶⁶ Желев, Ж. *Op. cit.*, 346–376.

⁶⁷ Споразумение между политическите сили, представени във ВНС, за гарантиране на мирния преход към демократично общество. Кръглата маса..., 700–706.

гария предпочитат да се сравняват с напредналите, а не със съседите си. Лидерът на СДС Желю Желев реагира остро, той обявява, че изборите са били свободни, но не и честни и призовава към протести и гражданско неподчинение. Първи реагират студентите, които отговарят на изборната победа на БСП с окупация на Софийския университет. Към гражданско неподчинение прибягват и част от жителите на София, недоволни, че мнозинството на БСП е постигнато с гласовете на провинцията, докато в София абсолютното мнозинство с 53% печели СДС. Протестът продължава с барикадиране на софийски улици и кръстовища и с изграждане на протестен палатков лагер „Град на истината“ на централния софийски площад. Най-важните искания на протестиращите са: непризнаване на изборния резултат и оставка на президента на републиката Петър Младенов (заради репликата му от 14 декември 1989 г.). Първото е по-важно, защото без водеща роля на СДС не може да се реализира стратегията за бърза промяна, но то трудно може да се осъществи, тъй като чуждестранните наблюдатели признават резултатите от изборите⁶¹. СДС постига успех по второто си искане. Под обществения натиск на 6 юли 1990 г. президентът Петър Младенов подава оставка, като освобождава един от най-важните държавни постове и дава възможност на СДС да реализира нарасналото си влияние чрез влизане във властта.

Изборната загуба на СДС изтласква на заден план идеята за изработване на нова конституция. Това проличава в първите месеци от работата на VII ВНС. Парламентът започва работа през лятото на 1990 г. и за пръв път от четири десетилетия в него има опозиция. Но дългата липса на пълноценен парламентарен живот е довела до загуба на парламентарни умения. За разлика от практиката в епохата на социализма, ВНС е постоянно работещ орган, чиито заседания се предават директно по радиото и телевизията. Оставането на СДС в малцинство кара неговите депутати да използват парламентарната трибуна преди всичко като възможност за пропаганда на идеите на СДС. Още повече че и ръководството на СДС приема дейността си като историческа мисия. Затова повечето опозиционни изказвания не са по проблемите на законодателството, а политически речи, насочени към промяна на обществените нагласи в полза на СДС.

В опит да се свърже новата парламентарна традиция с началото на българската държавност ВНС е тържествено открито на 10 юли 1990 г. в същата сграда във Велико Търново, където заседава Учредителното събрание през 1879 г. Оптимистично прозвучават встъпителните думи на най-възрастния депутат, земеделецът Йосиф Петров, за бъдещата конституция, „която ще бъде отправна точка към създаването на една нова, свободна, независима, демократична и правова българска държава“⁶². Повечето от ръководителите на многобройните парламентарни групи (за да си осигури по-широки възможности за участие в дискусиите СДС се конституира като парламентарен

⁶¹ *Brown, J. F. Surge for Freedom. The End of Communist Rule in Eastern Europe.* Duke University Press, Durham and London, 1991, p. 197.

⁶² Стенографски дневници на VII ВНС (1990–1991). Т. 1. С., 1992, с. 5.

Austria (December 1990), Yaroslav Radev (8 January 1991), Krastyo Krastev (9 January 1991), Vladimir Radev from the USA (18 January 1991), A. Aleksandrov (22 January 1991), Tsonyo Danev (29 March 1991), the Praxis group (29 March 1991), Aleksy Popov from Casablanca (28 March 1991)⁶⁸. Nevertheless, this political and social dynamism did not reflect on the work of the constitutional commission of the GNA. The main reason for this was the heterogeneous nature of the projects and the fact that it was impossible to reconcile their foundational ideas. Furthermore, the rapid pace at which the new constitution had to be drafted in order to meet the deadline from the political agreement also had its effect. The short period – from January to March, was a demonstration of the growing UDF influence following the election of their leader Jeleu as president and the resignation of the BSP Prime Minister Lukanov. The new positions of power occupied by the UDF gave its leaders confidence to leave the drafting of the new constitution to the next parliament, in which they would have a majority.

The politicization of the constitutional task has a greater impact on the relations between political parties than on the GNA's constitutional commission's activities. The camp of those determined to draft and pass a new constitution includes first and foremost the BSP, which hopes that the constitution will legitimize its new democratic appearance, but also the 'historical' parties of the BSDP and BACU – "Nikola Petkov", for the old leaders of which this is the last chance to contribute and become "fathers" of the constitution, as well as the moderate fraction of the UDF. In the other camp, which opposes the drafting of a constitution, we can find those UDF MPs with the strongest anti-communist positions. They express demands for deeper changes without the involvement of the reformed communists, similar to the events in Central Europe.

The delay in the work on the constitution (there is almost no work on it in 1990; the deadline of March 1991 is not respected) became a political problem. There are additional sharp disputes surrounding other important laws which were to be voted by the GNA regarding the land, the cooperatives, the BND, and the privatization, on which no agreement was reached. The delay and the disputes gave a reason for a group of UDF MPs to call on 25 April 1991 for the dissolution of the Parliament and the scheduling of new elections. This led to a political confrontation regarding whether or not the new constitution should be passed by the GNA even though it was elected with precisely such a mandate. The tabling of the project for a new constitution in the beginning of May 1991 marked the start of the parliamentary crisis. On 14 May 1991, Stefan Savov from the Democratic Party reads out in front of the Parliament a declaration, which called on those, who did not support the GNA in the drafting of a new constitution to leave the Parliament and declare a hunger strike; 39 UDF MPs responded to this appeal.

⁶⁸ Българските конституции и конституционни проекти. Ed. В. Методиев, Л. Стоянов. С., pp. 2003, 242–255, 256–283, 284–293, 294–313, 314–336, 337–355, 356–369, 370–386, 387–408, 410–427, 428–443, 444–472, 473–489, 490–501, 502–511, 512–528, 529–542.

съюз, в който всяка от партиите има своя парламентарна група⁶³) произнасят въстъпителни слова на първото работно заседание на ВНС, което се провежда в София на 17 юли 1990 г. В много от тях се подчертава необходимостта от изработване на нова конституция. Според лидера на БЗНС „Никола Петков“ Милан Дренчев: „Народът ни изпрати тук преди всичко с една задача и с една цел: да създадем новата конституция, в която да залегнат гаранциите за политически, правни и всички народни свободи, които ние с цената на всичко сме желали и към които сме се стремили“. Социалдемократът Петър Дертлиев декларира: „Сега идва новият велик шанс да сътворим България [...] Аз не се съмнявам, че новата Конституция ще бъде добра, демократична, справедлива“⁶⁴. С приповдигнат тон и надежди за нова конституция започва работата си ВНС.

Същинската дейност на парламента се оказва по-трудна от началните декларации. Остри спорове се водят още при избора за председател на ВНС, в който надделява кандидатът на БСП – историкът акад. Николай Тодоров. В първото си слово той формулира като основна мисия – „да изготвим желаната от народа Конституция, която ще осигури права и свободи по общоприетите норми на цивилизацията: свободно развитие на стопанския живот, обществено-политически плурализъм, стабилност и социална сигурност за хората“⁶⁵. Още на 30 юли 1990 г. ВНС гласува комисия, оглавена от заместник-председателя на ВНС Гиньо Ганев (безпартиен, избран като представител на ОФ във ВНС) със заместници Янаки Стоилов от БСП и Стоян Ганев от СДС, чиято задача е да събере различните предложения и да подготви проекта за новата конституция.

Политически се оказват причините, които възпрепятстват бързото изработване на новия Основен закон. Липсата на парламентарно мнозинство на СДС погребва надеждата, че България може да настигне другите източно-европейски страни и променя стратегията и тактиката на Съюза⁶⁶. Ръководителите му смятат, че ВНС, в което мнозинство имат бившите комунисти, не бива да приема новата конституция. Те виждат най-малко две опасности – първата е, че при тези условия конституцията няма да бъде достатъчно демократична, а втората, че бившите комунисти ще се утвърдят като водеща сила в прехода, което ще постави под въпрос общественото влияние на СДС. Затова е потърсена нова тактика за ускоряване на промените – непостигнатото с избирателната бюлетина да се осъществи с натиск от улицата. Гражданското недоволство от лятото на 1990 г. се превръща в български опит за

⁶³ Проданов, В., А. Тодоров, Й. Аврамов, В. Иванова. Българският парламент и преходът. Сиела, 2009, с. 118.

⁶⁴ Стенографски дневници на VII ВНС (1990–1991). Т. 1, 11–25.

⁶⁵ Тодоров, Н. VII Велико народно събрание зад кадър. С., 1993, с. 33.

⁶⁶ По думите на Михаил Неделчев от РДП: „Разбира се, когато мислехме за преучредяването на държавата, бяхме абсолютно убедени, че в едно такова Велико народно събрание ние, партиите и политическите клубове и движения от коалицията СДС, ще имаме мнозинство, а с ДПС – голямо мнозинство. Ето така идеята до голяма степен се обезсмисли, когато се оказва, че такова мнозинство ние няма да имаме“. – Неделчев, М. Цит. съч, с. 72.

Consequently, the Group of the 39⁶⁹, as it became known, marked the beginning of the protests of those, opposed to the constitution. Nevertheless, most UDF MPs remained in Parliament in order to give Bulgaria a new democratic constitution. The protests led to divisions in society, but helped accelerate the work on the constitution.

Between 14 May and 12 July, the GNA works with quickened pace under growing public pressure. The protesting MPs are a minority, but their positions are in tune with the public feelings from the summer of 1990, which refused to accept the right of the BSP to be part of the democracy-building process. Thus, they received support from the President Dr. Jelyu Jelev and from the SU Chancellor Prof. Nickolay Genchev. On 5 July 1991, the President Jelev expressed in front of the GNA his doubt in the moral right of the reduced Parliament to pass a constitution. The MPs, who remained in the GNA, wanted quickly to find a solution to controversial topics, but not all differences could be overcome. Therefore, when the MRF demand for the inclusion of the term “national minority” in the constitutional text was rejected, 15 of its MPs (out of 24 MRF MPs) staged a new walk out and joined the Group of the 39⁷⁰. This established an atmosphere of outside pressure and a desire for a quick drafting of the constitution, in which the texts pertaining to the rights and functions of the President, the teaching of Turkish language at school, and others were discussed⁷¹. These extreme circumstances also meant that the constitution was not officially signed again in Veliko Turnovo as it was planned.

The third revision of the constitutional texts took place on 8 July 1991. On 12 July 1991, the Constitution of the Republic of Bulgaria was officially signed by 309 (and another four later) from the 400 MPs (with an approval threshold of 267)⁷². The opposition’s demand to ratify the constitution through a national referendum (similar to the constitution of 1971) was rejected, but this would have been hardly possible since everybody’s attention was already focused on the next elections, coming in October. The constitutional specialist Stephen Holms is also against using the referendum as a substitute for the responsibilities of the new political class: “This approach is based on the assumption, that **the people’s voice is not articulated correctly through the process of representation**. The preference for referendums reflects the seemingly reasonable belief that the most important decisions ought not to be left in the hands of politicians, but this conviction is much more undemocratic than it appears at first sight”⁷³. The foundations of modern democracy, evoked by Stephen Holms, were not the main reason for the

⁶⁹ *Николова, В., И. Рибарева*. Протестът на 39-те. С., 2001; *Коларова, Р.* Негласни споразумения при български преход към демокрация (права на малцинствата и конституционализъм). – Политически изследвания, 1994, № 1, р. 39.

⁷⁰ *Тодоров, Н.* Op. cit., pp. 140–141.

⁷¹ *Фризон-Рош. Ф.* Ролята на държавата и новите правила на държавно управление в страните в преход. Случаят България. – Във: *Десет години по-късно. Уроци за бъдещето*. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2000, р. 311.

⁷² *Тодоров, Н.* Op. cit., 144–147.

⁷³ *Холмс, Ст.* Op. cit., р. 29.

„нежна революция“, само че за разлика от Чехословакия тя не маркира началото на промените, а влиза в действие едва след като властта вече се е легитимираща чрез демократични избори. Така същинската задача на ВНС – да обсъди, подготви и приеме нова конституция, остава на заден план, изместена от изострящата се политическа борба. Един от големите успехи на новите политически сили е изборът на лидера на СДС Желю Желев за президент на 1 август 1990 г. Но тъй като това не може да стане без гласовете на депутати от БСП, разполагащи с абсолютно мнозинство⁶⁷, избирането на Желев за президент демонстрира и желанието на БСП да ангажира СДС във властта като сподели отговорността за управлението.

До края на 1990 г. конституционната дейност във ВНС се свежда само до събиране на конституционни документи и материали, превод на чужди конституции, дискусии. През есента на 1990 г. започва и депозирането на различни конституционни проекти: първият е от 11 октомври 1990 г. на Обединения демократичен център (от СДС), последван на 22 декември с.г. от проекта на Конституционен клуб 311 (по номера на кабинета в Юридическия факултет на Софийския университет). Фактът, че само два депутатски проекта са депозирани през 1990 г. показва, че конституцията отсъства от дневния ред на ВНС. Едва политическата криза, довела до оставката на второто правителство на Андрей Луканов на 29 ноември 1990 г., съдейства за съживяването на интереса към конституцията. На 3 януари 1991 г. основните политически сили подписват ново споразумение, в което е постановено, че новата конституция трябва да бъде приета през март 1991 г.⁶⁸ То съживява конституционните усилия и към парламента потича поток от конституционни проекти.

В началото на 1991 г. във ВНС са внесени проектите на: Българската социалдемократическата партия (БСП) (14 януари), БЗНС (16 януари), безпартийния юрист Велко Вълканов (16 януари), БСП (17 януари), БЗНС „Никола Петков“ в два варианта (21 януари), Радикалдемократическата партия (РДП) (27 февруари). Депозирани са и осем индивидуални недепутатски проекта: на Максим Генев от Австрия (декември 1990 г.), на Ярослав Радев (8 януари 1991 г.), на Кръстьо Кръстев (9 януари 1991 г.), на Владимир Радев от САЩ (18 януари 1991 г.), на А. Александров (22 януари 1991 г.), на Цоньо Данев (29 март 1991 г.), на групата Праксис (29 март 1991 г.), на Алекси Попов от Казабланка (28 март 1991 г.)⁶⁹. Демонстрираната по този начин политическа и обществена активност не се отразява върху работата на Конституционната комисия на ВНС. Основната причина за това е разнообразният характер на проектите и невъзможността да бъдат съчетани техните

⁶⁷ Желев, Ж. Цит. съч., 346–376.

⁶⁸ Споразумение между политическите сили, представени във ВНС, за гарантиране на мирния преход към демократично общество. Кръглата маса..., 700–706.

⁶⁹ Всички проекти са публикувани в: Българските конституции и конституционни проекти. Състав. В. Методиев, Л. Стоянов (допълн. изд.). С., 2003, 242–255, 256–283, 284–293, 294–313, 314–336, 337–355, 356–369, 370–386, 387–408, 410–427, 428–443, 444–472, 473–489, 490–501, 502–511, 512–528, 529–542.

reluctance of the GNA MPs to ratify the constitution through a referendum – rather, the avoidance of referendums was to become political practice. In democratic Bulgaria there hasn't been a single nationwide referendum until 2010.

Main Aspects of the New Constitution

The preamble clearly expresses the resolution that Bulgarian should become a “democratic and social state, governed by the rule of law”. In order to achieve this, the drafters of the new constitutional structure declare their “loyalty to the universal human values of liberty, peace, humanism, equality, justice and tolerance”. Fearing a repetition of the democratic past, they establish “the rights, dignity and security of the individual” as the highest principle. The ethnic tensions sparked by the “revival process” were behind the inclusion of the “duty to guard the national and state integrity of Bulgaria”⁷⁴.

In chapter one “Fundamental Principles” Bulgaria is described as a “republic with a parliamentary form of government” and “a unitary State with local self-government”, in which “no autonomous territorial formations shall be allowed to exist”⁷⁵. These precisions are a reflection of the turbulent events at the time of the drafting of the constitution, related to the alarm of a still possible breaking up of the state. This was due to protests of Bulgarians from the mixed regions, who declared a “Razgrad Republic”, but also due to the success of the nationalist Fatherland Labour Party in Kurdzhali and separatist feelings among the Bulgarian Turks. These fears are behind some prohibitions in the constitutions, as for example “There shall be no political parties on ethnic, racial or religious lines, nor parties which seek the violent seizure of state power” (Art. 11 (4)); and “Religious institutions and communities, and religious beliefs shall not be used to political ends” (Art. 13 (4))⁷⁶. These texts are sometimes subject to critique by outside observers for limiting civil rights⁷⁷. Nevertheless, these constitutional restrictions are not respected in practice since they run contrary to the logic of politics⁷⁸.

The fear from the traditionally hostile Balkan neighborhood is still alive in the first years of the transition. This is the reasoning behind the interdiction in article 22 of the constitution for any “foreigner and foreign legal person” to “acquire ownership over land”⁷⁹.

Different apprehensions from the past – the decades-long rule of the party-state BCP, are behind the decision to explicitly state in article 1 that “(3) No part of the people, no political party nor any other organization, state institution or individual shall usurp the expression of the popular sovereignty.” The same logic is evident in the texts pertaining to the political system in article 11: “(1) Political activity in the Republic of Bulgaria shall be founded on the principle of political

⁷⁴ Конституция на Република България. С., 1991, р. 1.

⁷⁵ Ibid., р. 3.

⁷⁶ Ibid, pp. 4–5

⁷⁷ Elster, I., Op. cit., pp. 270–271, 291.

⁷⁸ Стоилов, Я. Конституционната демокрация и кризата на националната държава. – Ново време, 2003, № 10, р. 30; Луцц., Х. Национализъм, плурализъм и демокрация: индивиди и колективни субекти. – Политически изследвания, № 4, 1994, р. 378.

⁷⁹ Конституция на Република България, р. 6.

основополагащи идеи. Втората по важност причина са ускорените темпове, в които се налага да се изработи новата конституция, за да се спази срокът от политическото споразумение. Краткият срок – от януари до март, показва нарастващото влияние на СДС след избора на неговия лидер Желев за президент и оставката на премиера от БСП Луканов. Новите властови позиции на СДС дават самочувствие на лидерите му, които предпочитат да оставят изработването на новата конституция на следващия парламент, в който ще имат мнозинство.

Политизацията на въпроса за Конституцията се отразява не толкова на дейността на конституционната комисия във ВНС, колкото на отношенията между политическите сили. От едната страна се оказват тези, които са твърдо решени да подготвят и приемат новата конституция – на първо място БСП, тъй като конституцията ще легитимира новия ѝ демократичен облик, силно мотивирани са и „историческите“ партии БСП, БЗНС „Никола Петков“, за чиито възрастни лидери това е последният шанс да дадат своя принос и да станат „бащи“ на конституцията, подобни са нагласите и на умерените в СДС. Срещу изработването на конституцията се обявяват депутатите от СДС с най-ярко изразени антикомунистически позиции. Те издигат искане за дълбока промяна без участието на реформираните комунисти по подобие на станалото в Централна Европа.

Забавянето на работата по конституцията (през 1990 г. по нея почти не се работи, не е спазен и срокът март 1991 г.) се превръща в политически проблем. Остри спорове се водят и по другите важни закони, които трябва да приеме ВНС – за земята, за кооперациите, за БНБ или за приватизацията, по който така и не успяват да се споразумеят. Забавянето и споровете дават основание на група депутати от СДС на 25 април 1991 г. да поиска разпускане на парламента и насрочване на нови избори. Така започва политическото противопоставяне да бъде или да не бъде приета нова конституция от ВНС, въпреки че то е избрано именно с такава цел. Внасянето в пленарна зала на проекта за новата конституция в началото на май 1991 г. поставя началото на парламентарната криза. На 14 май 1991 г. Стефан Савов от Демократическата партия прочита в парламента декларация, с която призовава всички, които не са съгласни ВНС да приема нова конституция, да напуснат парламента и да обявяват протестна гладна стачка. Последват го 38 депутати от СДС. От този момент започва протеста на противниците на конституцията, които стават известни като Групата на 39-те⁷⁰. Но повечето от депутатите на СДС остават в парламента, за да дадат на България нова демократична конституция. Протестите поляризират обществото, но съдействат за ускоряване на дейността по конституцията.

От 14 май до 12 юли ВНС работи с ускорени темпове в атмосфера на нарастващ обществен натиск. Протестиращите депутати са малцинство, но техните призови са в унисон с настроенията, създадени през лятото на

⁷⁰ Повече по темата: *Николова, В., И. Рибарева*. Протестът на 39-те. С., 2001; *Коларова, Р.* Цит. съч., с. 39.

pluralism. (2) No political party or ideology shall be proclaimed or affirmed as a party or ideology of the State”⁸⁰. In general, the provisions under “Founding Principles” are evidence for the heightened apprehension of the Bulgarian society from the beginning of the transition period of the danger of repeating the political restrictions from the previous decades.

Chapter four, “President of the Republic”, is of particular interest. The disputes in the GNA regarding the place and role of the President are of clear political nature: part of the MPs base their views around the personality of the incumbent president Jelyu Jelev; others are motivated by their fears that Andrey Lukanov or Georgi Pirinski (both of whom are born outside Bulgaria) might become presidents in the future; finally others are wary of the possibility that the former Bulgarian Tsar Simeon Sakskoburggotski, who did not live in Bulgaria since 1946, may run for president. These different fears lead to the odd constitutional texts, which stipulate that the President is elected directly from the people, but that his or her functions are limited since Bulgaria is declared a parliamentary republic. In the parliamentary commission, the prospect of a presidential republic is raised by acad. Konstantin Kosev, “because somebody has to take responsibility. Because a parliamentary republic is the worst form of government, especially for a people with no democratic traditions”⁸¹. However, his idea did not gather support in the GNA, since most MPs, both from the BSP (part of which is Kosev) and from the UDF, either follow in the footsteps of the pre-war parliamentary tradition or are afraid from new central power similar to the Todor Jivkov regime.

According to the new constitution, the President “shall embody the unity of the nation and shall represent the State in its international relations”⁸². The fourteen competences he is accorded are mainly representative: scheduling elections (only after a resolution from the National Assembly), making addresses to the nation and the National Assembly, concluding international treaties (only under circumstances established by the law), promulgating laws (he does have a veto, but it is only an instrument for delay), confirming changes in the administrative divisions, appointing heads of diplomatic missions (only on a motion from the Council of Ministers), awarding orders and medals, granting and withdrawing Bulgarian citizenship, granting asylum, exercising the right to pardon, naming landmarks of national importance, etc. The President is also the Supreme Commander in Chief of the Armed Forces, which gives him the right to appoint and relieve of duty high level military personnel. He also has at his disposal a special institution – the Consultative National Security Council, which has however only consultative functions. In case of resignation by the government the President is also responsible to appoint a caretaker government to lead the country until new elections are conducted; in all other situations, his competences are limited by the government or by Parliament. The problem with the text related to the President is further complicated by the revival in 1990 of the idea of monarchy in Bulgaria.

⁸⁰ *Ibid.*, 3–4.

⁸¹ *Косев, К.* Борисов иска да въведе ред, системата му пречи. – Труд, 25 August 2010, № 234.

⁸² Конституция на Република България, pp 22–28.

1990 г., които отричат правото на БСП да участва в изграждането на демокрацията. Те получават подкрепа от президента д-р Желю Желев и от ректора на Университета проф. Николай Генчев. На 5 юли 1991 г. в обръщение до ВНС президентът Желев изразява съмнение в моралното право на непълния парламент да приеме конституция. Останалите във ВНС депутати бързат да разрешат спорните въпроси, но не всички различия могат да се преодолеят. Неприетото искане на ДПС да се запише в конституционния текст понятието „национално малцинство“ води до ново напускане на ВНС – на 7 юни 15 от депутатите от ДПС (от общо 24) се присъединяват към Групата на 39-те⁷¹. В атмосфера на външен натиск и желание за по-бързо изработване на конституцията се обсъждат и текстовете за правата и функциите на президента, за изучаването на турски език в училище и др.⁷² Извънредните обстоятелства осуетяват идеята конституцията да бъде тържествено подписана отново във Велико Търново.

На 8 юли 1991 г. приключва третото четене на конституционните текстове. На 12 юли 1991 г. Конституцията на Република България е подписана тържествено и поименно от 309 (плюс 4 по-късно) от общо 400-те депутати (при необходим минимум от 267)⁷³. Не е спазено едно от исканията на опозицията – конституцията да бъде приета с общонационален референдум (както е при Конституцията от 1971 г.), но това едва ли е възможно, тъй като вниманието вече е обърнато към предстоящите през октомври парламентарни избори. Срещу референдумите като заменящи отговорностите на новата политическа класа по принцип се изказва и конституционалистът Стивън Холмс, според когото: „Този подход се основава на мнението, че **народният глас не е изразен адекватно чрез процеса на представителство**. Предпочитанието към референдумите изразява привидно разумното убеждение, че най-важните решения не трябва да се оставят в ръцете на политиките, но този принцип е доста по-недемократичен, отколкото изглежда на пръв поглед“⁷⁴. Принципите на модерната демокрация, на които се позовава Стивън Холмс, не са основание за нежеланието на депутатите от ВНС да утвърдят Конституцията с референдум, но избягването на референдумите ще се превърне в политическа практика. В демократична България до 2012 г. не е проведен нито един общонационален референдум.

⁷¹ Тодоров, Н. Цит. съч., 140–141.

⁷² Върху бързината при обсъждането на основните положения се градят и повечето от критиките към Конституцията. Вж.: *Фризон-Рош. Ф.* Ролята на държавата и новите правила на държавно управление в страните в преход. Случаят България. – Във: *Десет години по-късно. Уроци за бъдещето.* Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2000, с. 311.

⁷³ Тодоров, Н. Цит. съч., 144–147.

⁷⁴ Холмс, С. Цит. съч., с. 29.

The majority of republican-minded MPs in most of the parliamentary groups of the GNA made an attempt to prevent Simeon Saksoburggotski from running for President by adding to article 93 the requirement that “(2) Eligible for President shall be any natural-born Bulgarian citizen over 40 years of age and qualified to be elected to the National Assembly, who has resided in the country for the five years preceding the election”⁸³.

The parliamentary organization of the state is declared in article 1 of the Constitution, but is elaborated in detail in chapter three “National Assembly”. The Parliament has fifteen competences in domestic affairs and eight competences in international affairs, with the legislative initiative accorded only to MPs and the government. Furthermore, the Constitution introduces the notion of deputy immunity, as “Members of the National Assembly shall not be held criminally liable for their opinions or votes in the National Assembly” (Art. 69) and cannot be subject to prosecution or detention, with the exception of “perpetration of a serious criminal offence” (Art. 70)⁸⁴.

The guarantees of the rights of citizens, formulated in chapter two “Fundamental Rights and Duties of Citizens”, occupy a foremost place in the Constitution. The new Bulgarian constitution follows here the general evolution of constitutional rights, which are enlarged from strictly political and civil to more general social and economic rights, as well as from individual to group rights. The early drafting of the Bulgarian Constitution in the wake of the “revival process” which has been just revoked meant that individual rights were underlined at the expense of group rights. The Bulgarian constitutional texts on civil rights follow the European tradition and indeed take a large part of what was included in the previous “socialist” constitution, with the main difference being that here they are guaranteed by law. Included among the new provisions are the need for “legal counsel from the moment of detention or from the moment of being charged”; the stipulation that “no one shall be forced to plead guilty, and no one shall be convicted solely by virtue of confession”; that “a defendant shall be considered innocent until proven otherwise by a final verdict”; that “no one shall be followed, photographed, filmed, recorded or subjected to any other similar activity without his knowledge or despite his express disapproval, except when such actions are permitted by law”; that “everybody shall be free to choose a place of residence and shall have the right to freedom of movement in the territory of the country and to leave the country”; that “every Bulgarian citizen shall have the right to return to the country”; that “the press and the other mass information media shall be free and shall not be subjected to censorship”; and that “everyone shall be entitled to seek, obtain and disseminate information”⁸⁵.

Simultaneously with the development of civil rights, the new Bulgarian Constitution preserved the socio-economic rights to work, to public and health insurance, as well as the right to education, with higher education being essentially

⁸³ Ibid., p. 22.

⁸⁴ Ibid., p. 16–21.

⁸⁵ Ibid., p. 8–15.

ОСНОВНИ ПОЛОЖЕНИЯ НА НОВОПРИЕТАТА КОНСТИТУЦИЯ

Още в преамбюла на новата Конституция е заявена решимостта България да стане „демократична, правова и социална държава“. За целта създателите на новото конституционно устройство обявяват своята „вярност към общочовешките ценности: свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост“. Опасенията от повтаряне на недемократичното минало ги кара да подчертаят, че „правата на личността, нейното достойнство и сигурност“ са върховен принцип. Изострените от „възродителния процес“ етнически отношения мотивират включването в преамбюла и на задължението да се пази „националното и държавното единство“ на страната⁷⁵.

В първата глава – „Основни начала“, България е определена като „република с парламентарно управление“ и „единна държава с местно самоуправление“, в която не се допускат „автономни териториални образувания“⁷⁶. Тези уговорки говорят по-скоро за духа на размирното време, когато се изработва Конституцията, за поддържаната все още жива тревога от възможното разпокъсване на страната, засилена от протестите на българите от смесените райони, обявили „Разградската република“, от успеха на националистическата Отечествена партия на труда в Кърджалийско, както и от прояви на сепаратизъм сред българските турци. Страхове обясняват някои забранителни текстове в Конституцията, като например този в ал. 4. на чл. 11.: „Не могат да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт“, или в ал. 4. на чл. 13.: „Религиозните общности и институции, както и верските убеждения не могат да се използват за политически цели“⁷⁷. Тези текстове са критикувани от външните наблюдатели като ограничаващи гражданските права⁷⁸. Но в случая трябва да се има предвид и фактът, че въпросните конституционни ограничения на практика не се спазват, тъй като противоречат на логиката на политическата целесъобразност⁷⁹.

Страхът от традиционно враждебното обкръжение на Балканите продължава да е жив в България през първите години на прехода. С него може да се обясни записаната в чл. 22. на Конституцията забрана за „чужденците и чуждестранните юридически лица“ да „придобиват право на собственост върху земя“⁸⁰.

⁷⁵ Конституция на Република България. С., 1991, с. 1.

⁷⁶ Пак там, с. 3.

⁷⁷ Пак там, 4–5.

⁷⁸ *Елстър, Й.* Цит. съч., 270–271, 291.

⁷⁹ Разликата между конституцията и политическата практика по отношение на ДПС е забелязана от вътрешните и външните анализатори. – *Стоилов, Я.* Конституционната демокрация и кризата на националната държава. – *Ново време*, 2003, № 10, с. 30; *Линц, Х.* Национализъм, плурализъм и демокрация: индивиди и колективни субекти. – *Политически изследвания*, 1994, № 4, с. 378.

⁸⁰ Конституция на Република България, с. 6.

declared for free. This continuity between the socialist constitution of 1971 and the new democratic constitution, drafted 20 years later, can be attributed to a large extent to the majority of BSP representatives in the process of drafting and voting. However, the influence of the socialist social state, in which all MPs, regardless of their political background, have lived, should not be underestimated. Furthermore, there are also differences, such as the lack of a constitutional text related to the equality of women or to the special state efforts for youth development. The wide socio-economic rights in the constitution prompted criticism from foreign observers. Thus, Ion Elster, while not rejecting the need of protecting social and economic rights, warns that “the introduction of rights, which are obviously impossible to enforce, carries a risk of depriving of sense other constitutional rights”⁸⁶. Other constitutional critiques are aimed at the apparent “incompleteness” of the guarantees, which are to be realized through laws that are not yet voted (Article 30, (2) and (3)), as well as at the restriction of group rights in the name of various interests, some of them private – such is the interpretation to articles 37 and 57 offered by Elster⁸⁷. However, these critiques do not take into account the specific public attitudes in Bulgaria in 1991.

The provision re-establishing the separation of power is also entirely new⁸⁸. The Constitution introduces an institution that is new for Bulgaria – the Constitutional Court, the establishment of which is discussed even before the beginning of the transition. Its task is to scrutinize that all state institutions behave in accordance with the Constitution. It can also repeal laws as well as other decisions of the Parliament and presidential acts; it can be a final authority in disputes between the three main institutions (Parliament, government and President) and between local and central authorities; it can scrutinize international treaties for being in accordance with the Constitution; and to decide whether political parties conform to the established constitutional order. These competences put it in the position of the supreme controlling institutions, which should be best isolated and independent from political influences in order to protect the nation’s interest. In order to exercise such oversight functions, constitutional judges have to satisfy certain requirements – at least 15 years of judicial experience, as well as “high professional and moral integrity”. They also benefit from significant independence – 9-year mandate and full immunity⁸⁹.

The new constitution also pays significant attention to the judiciary. Here the goal is again to create the necessary environment to keep the judiciary insulated from political disputes. The provision that “the judiciary shall be independent” is put down in Article 117, the first under chapter six, “The Judiciary” (in the 1971 constitution, independence is granted only to the judges). There is also a prohibition on the establishment of “extraordinary courts”. The Supreme Judicial Council, the Court of Cassation, and the Supreme Administrative Court were

⁸⁶ *Елстър, Й.* Op. cit., p. 291.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 292.

⁸⁸ Конституция на Република..., p. 4.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 34–36.

Други опасения от миналото – десетилетното господство на партията-държава БКП, дават основание още в чл. 1. на Конституцията да се запише, че: „(3) Никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет“. В този дух са и текстовете за политическата система от чл. 11.: „(1) Политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм. (2) Нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна“⁸¹. Текстовете от „Основни начала“ показват голямата чувствителност на българското общество от началото на прехода към опасността да се повторят политическите ограничения от предишните десетилетия.

Особено интересна е четвъртата глава – „Президент на републиката“. Споровете във ВНС за мястото и ролята на президента имат ясно изразен политически характер: част от депутатите съобразяват своите виждания за тази институция с фигурата на действащия президент Желю Желев, други са мотивирани от опасенията си, че президент може да стане Андрей Луканов или Георги Пирински (които не са родени в България), докато трети – от възможността бившият български цар Симеон Сакскобургготски, който от 1946 г. не живее в България, да се кандидатира за президент. Различните страхове водят до странните конституционни текстове, които постановяват президентът да се избира пряко от населението, но да има ограничени функции, тъй като България е обявена за парламентарна република. В парламентарната комисия акад. Константин Косев поставя въпроса за президентска република: „Защото някой трябва да носи отговорност. Защото парламентарната република е най-лошата форма на управление, особено за народ, който няма демократични традиции“⁸². Но неговата идея не намира привърженици във ВНС, тъй като повечето депутати и от БСП (към която Косев принадлежи), и от СДС изповядват предвоенната парламентарна традиция или се страхуват от нова силна централна власт по подобие на режима на Тодор Живков.

Според новата конституция президентът „олицетворява единството на нацията и представлява Република България в международните отношения“⁸³. Четиринадесетте правомощия, които са му отредени, са предимно представителни: да насрочва избори (но само след решение на парламента), да отправя обръщения, да сключва международни договори (но само в случаите, определени със закон), да обнародва законите (разполага с вето, но само отлагателно), да утвърждава промени в административното деление, да назначава посланици (но само по предложение на правителството), да награждава с ордени и медали, да дава и лишава от българско гражданство, да предоставя убежище, да помилва, да наименува обекти с национално значение и др. Президентът е върховен главнокомандващ, което му дава право

⁸¹ Пак там, 3–4.

⁸² Косев, К. Борисов иска да въведе ред, системата му пречи. [Интервю на Валерия Велева] – Труд, № 234, 25 авг. 2010.

⁸³ Конституция на Република България, 22–28.

set up in order to exercise oversight over the judicial system. In order to realize the declared independence of courts, the constitution grants immunity to judges, prosecutors and investigating magistrates⁹⁰. The desire to avoid the political influence on the courts from the socialist era prompts the drafters of the new constitution to establish the judiciary as completely independent, which would later turn out to be an obstacle to its proper functioning.

The 1991 constitution conforms to the new European realities by stating the international treaty obligations of the Bulgarian state. Article five stipulates that “(4) International treaties which have been ratified in accordance with the constitutional procedure, promulgated and having come into force with respect to the Republic of Bulgaria, shall be part of the legislation of the State. They shall have primacy over any conflicting provision of the domestic legislation”⁹¹. The issue of property is also resolved in a new way: private property is declared to be the only inviolable form of property, whereas the regime of state and municipal property “shall be established by law”⁹². The foundations of the economy elaborated in Article 19 are also in line with the desire to break away with the system of state socialism: “(1) The economy of the Republic of Bulgaria shall be based on free economic initiative. (2) The State shall establish and guarantee equal legal conditions for economic activity to all citizens and legal entities by preventing any abuse of a monopoly status and unfair competition, and by protecting the consumer”⁹³. Most of the economic provisions, however, are aimed at the future. Nevertheless, they remain mostly wishful since a deep structural reform was to be undertaken only years later.

In spite of his initially critical position when the Constitution was voted in 1991, two decades later the President Jeleu declares that “At the time, there were unfounded criticisms of the constitution for being communist, but time showed that this is one normal democratic higher law in which we can find all the principles of the separation of powers and the complete set of human rights”⁹⁴. In addition to that statement, the provisions of the new Bulgarian constitution are in line with the contemporary tenets for state-building and lay a solid foundation in law for a democratic society. Its main shortcoming is not so much in its imprecision or internal contradictions, but due to the fact that it did not correspond with the Bulgarian reality of 1991. Furthermore, it bears the signs of the attempt to quickly break away with the past, which is also evident in most of the new constitutions of an Eastern Europe in the midst of a transformation⁹⁵.

Issues Caused by the New Constitution

The sharp political confrontation surrounding the birth of the democratic Bulgarian constitution created the first obstacles to its functioning. The intensity

⁹⁰ Ibid., p. 29–31.

⁹¹ Ibid., p. 3–4.

⁹² Ibid., p. 5.

⁹³ Ibid., p. 6.

⁹⁴ <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=3113291>

⁹⁵ *Арато, А.* Избори, формиране на коалиции и конституцията в Унгария. – Политически изследвания, 1995, № 4, 379–386.

да назначава и освобождава висши военни. Той разполага със специален орган – Консултативен съвет за национална сигурност, който обаче има само съветствателни функции. При оставка на правителството президентът назначава служебно правителство с цел да ръководи страната до изборите, но във всички останали случаи правомощията му са ограничени от правителството или от парламента. Проблемът с текста за президентската институция се усложнява и от възраждането на монархическата идея в България през 1990 г. Мнозинството от републикански настроените депутати в повечето парламентарни групи във ВНС се опитват да възпрепятстват вероятността бившият български цар Симеон Сакскобургготски да се кандидатира за президент, като вписват в ал. 2. на чл. 93. следния текст: „За президент може да бъде избран български гражданин по рождение, навършил 40 години, който отговаря на условията за избиране на народен представител и е живял последните пет години в страната“⁸⁴.

Парламентарният характер на държавата е заявен още в чл. 1. на Конституцията, но по-подробно е очертан в третата глава – „Народно събрание“. Парламентът има 15 правомощия във вътрешнополитическия живот и 8 във външнополитически план, като законодателната инициатива е запазена само за депутатите и за правителството. Въведен е и принципът на депутатски имунитет, като депутатите „не носят наказателна отговорност за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание“ (чл. 69.) и не подлежат на наказателно преследване „освен за тежки престъпления“ (чл. 70)⁸⁵.

На преден план в Конституцията са изведени гаранциите за правата на гражданите, формулирани във втора глава – „Основни права и задължения на гражданите“. Новата Българска конституция следва общата еволюция на конституционните права, които се разширяват от политически и граждански към социални и икономически, от индивидуални към групови. Ранното създаване на Българската конституция и специфичната обстановка на току-що отменения „възродителен процес“ обуславя подчертаването на индивидуалните права за сметка на груповите. Българските конституционни текстове за гражданските права следват европейската традиция, като немалко от тях повтарят записаното и в предишната „социалистическа“ конституция, разликата е, че в новата правата на гражданина са законово гарантирани. Нови са положенията за необходимостта от „адвокатска защита от момента на задържането“, за това, че „никой не може да бъде принуждаван да се признае за виновен, нито да бъде осъден въз основа на неговото самопризнание“, че „обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда“, че „никой не може да бъде следен, фотографиран, филмиран, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие освен в предвидените от закона случаи“, че „всеки има право свободно да избира своето местожителство, да

⁸⁴ Пак там, с. 22.

⁸⁵ Пак там, 16–21.

of the confrontation can be illustrated by the curse of the poet and dissident Blaga Dimitrova, who wishes “the hand of anyone who dares to sign this constitution – the death sentence of the Motherland to turn into stone”⁹⁶. The bitterness which was behind these words calls into question the legitimacy of the constitution in the eyes of a changing Bulgarian society. This issue, however, is pushed in the background with the dissolution of the GNA and the approaching parliamentary elections of 13 October 1991. The elections were won by the UDF, which, with the silent support of the Turkish MRF, formed the first Bulgarian government in which the communists/socialists did not take part and headed by the UDF lawyer Filip Dimitrov. The new MPs and the new government sworn the oath of the constitution in accordance with § 1 (3) from its “Concluding and Transitional Provisions”⁹⁷.

The legitimacy deficit of the new constitution did not disappear from the public debate, but rather became dependent on the political situation. Thus, the question is never discussed under the Filip Dimitrov government, but when the government collapsed in the end of 1992 and the situation changes, the UDF MPs Luchezar Toshev started to collect signatures against the Bulgarian constitution on 28 September 1993 to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

The first years of the Constitution brought to light its functional shortcomings, most clearly in the field of the judiciary. According to the Constitution, a fully-functioning judiciary required the establishment of new high court institutions: the Supreme Judicial Council, the Court of Cassation, and the Supreme Administrative Court. The concluding and transitional provisions stipulate that the restructuring of the judiciary should be completed no later than an year after the Constitution has come into effect⁹⁸, but this turned out to be unrealistic given the sharp political confrontation under Dimitrov’s government; the law for the judiciary was passed by the Parliament only on 17 June 1994.

The Constitutional Court began its work in this changing context, with ethnic divisions continuing to be the most pronounced issue in the Bulgarian society. Thus, the constitutional provisions under Article 11 (4), which forbids the formation of parties on ethnic or religious lines come in conflict with the presence of the MRF as the party of the Bulgarian Turks and Muslims, although this is not explicitly stated in its documents. This contrast between the Constitution and the political reality pushed two groups of MPs (93 members of the GNA on 8 October 1991 and 53 MPs from the 36th National Assembly on 4 November 1991) to bring in front of the Constitutional Court its first case: whether the existence of the MRF is in accordance with the Constitution (Art. 4, Art. 5, Art .11 (4), Art. 44 (2)). This also constituted the first challenge for the new constitutional order.

The problem is particularly complex since these parts of the Constitution were previously criticized by international observers as limiting the rights of ethnic and religious communities. Thus, in its discussions the Constitutional Court is faced

⁹⁶ *Тодоров, Н.* Op. cit., 134–136.

⁹⁷ Конституция на Република..., p. 40.

⁹⁸ Ibid.

се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели“⁸⁶, че „всеки български гражданин има право да се завръща в страната“, че „печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура“, че „всеки има право да търси и разпространява информация“⁸⁶.

Едновременно с широкото разработване на гражданските права в новата Българска конституция са запазени и въведените в конституцията от 1971 г. социално-икономически права на труд, обществено и здравно осигуряване, както и правото на образование, което до степента висше образование е обявено за безплатно. Тази приемственост между социалистическата конституция от 1971 г. и новата демократична, изработена 20 години по-късно, може да се обясни с мнозинството на представителите на БСП, особено в процеса на написване и приемане на Конституцията. Но не бива да се подценява и въздействието на социалистическата социална държава, в чиито условия са живели всички депутати, независимо от политическата им окраска. Съществуват и разлики – липсва например конституционен текст за равенство на жените, както и за специалните държавни грижи за младежта. Очертаните в Конституцията широки социално-икономически права предизвикват критичните коментари на външните наблюдатели. Според Йон Елстър, който не отрича нуждата от защита на социални и икономически права, „въвеждането на права, които са очевидно неналожими, носи риска да бъдат лишени от стойност и другите конституционни права“⁸⁷. Другите конституционни критики са към своеобразната „недовършеност“ на гаранциите за правата, чието реализиране е препратено към закони, които тепърва ще се приемат (чл. 30., ал. 2. и 3.), както и към ограничаването на груповите права в името на различни, вкл. и частни интереси – така Елстър интерпретира текстовете на чл. 37. и 57.⁸⁸ Но тези критики не са съобразени с особеностите на обществените нагласи в България през 1991 г.

Изцяло нова е разпоредбата в Конституцията, която възстановява разделението на властите⁸⁹. Въведена е и новата за България институция – Конституционният съд, създаването на който се обсъжда още преди началото на прехода. Конституционният съд е призван да следи за спазването на Конституцията от всички държавни органи. Конституционният съд може да отменя закони и други решения на парламента, актове на президента, да служи като съдник в спорове между трите основни институции (президент, парламент и правителство), между органите на местното самоуправление и централната власт, да оценява конституционността на международните договори, но и да решава доколко съществуващите партии отговарят на установения конституционен ред. Както се вижда, той е върховна контролна

⁸⁶ Тази глава е най-обемната в новата Конституция, тя обхваща членовете от 25. до 61. вкл. Пак там, 8–15.

⁸⁷ *Елстър, Й.* Цит. съч., с. 291.

⁸⁸ Пак там, с. 292.

⁸⁹ На мястото на предишния принцип за „единство на държавната власт“ в чл. 8. е записано: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна“. – Конституция на Република България, с. 4.

with a choice between strict adherence to the constitutional texts and accepting foreign criticism⁹⁹. The first debates between the 11 judges (only Milcho Kostov is absent) took place on 13 April 1992; the Court reached a decision on 21 April: the court rejected the demands from the two groups of MPs to declare the MRF for an unconstitutional party. However, six judges were of the belief that the party was unconstitutional, while only five believed it was in conformity with the Constitution; nevertheless, the phrasing of the question put forward by the MPs required the votes of at least seven judges rather than a simple majority¹⁰⁰. The first decision of the court illustrates both the problems inherent in the new Constitution and the influence of political considerations on the judges (at the time of the debates, only the MRF support for the UDF government provides it with a parliamentary majority).

Therefore, thanks to the decision of the Constitutional Court, the MRF became one of the key parties in the transition period. Furthermore, as it felt threatened by the continuous doubts over its constitutional legitimacy, the MRF also called for changes in the Constitution. Thus, after the IV MRF National Conference (29–30 January 2000), its permanent leader Ahmed Dogan declared that Bulgaria had to consider becoming a multiethnic state¹⁰¹. According to specialists, such a decision would require constitutional changes, since Bulgaria is declared in the Constitution to be a “unitary State” with Bulgarian as the official language. Following this, the question of the national character of the state has not been raised again. Nevertheless, the Constitution, passed by a BSP majority, continued to be viewed with suspicion.

The socio-political mobilization in the wake of the economic collapse of the country in the beginning of the 1997, followed by the removal of the BSP from power, gave a new impetus to the demands for constitutional changes. The student movement “Democracy Now”, created during the crisis of 1997, organized in April 1997 a discussion on the topic of “For and against changes in the Constitution” in SU “St. Kliment Ohridski”. The transcript indicates that the changes discussed went in two main directions – towards giving more competences to the President and towards the establishment of a majority electoral system¹⁰². Both suggestions were motivated by disillusion with the party rule of the UDF (Filip Dimitrov) and the BSP (Jan Videnov), but also by the enthusiasm surrounding the election of Petar Stoyanov, a lawyer from the UDF, for President in October 1996. Jelev, who had stepped down from the presidency on 21 January 1997, then launched the idea of drafting a completely new Constitution to replace the parliamentary republic with a presidential one¹⁰³. These suggestions, however, did not make it

⁹⁹ Богоев, П. Българската конституция и правата на малцинствата. – Във: Десет години по-късно. Уроци за бъдещето. Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2000, 396–398.

¹⁰⁰ Вълканов, В. Как узакониха ДПС. – Труд, № 9, 11 January 2010.

¹⁰¹ Interview with *Ахмед Доган*. – 168 часа, № 3, 4–10 February 2000.

¹⁰² Конституцията – за и против промяната ѝ. Дискусия, организирана от студентското движение „Демокрация сега“ (4 април 1997 г., 65 аудитория на СУ). – Демократически преглед, Summer 1997, 40–46

¹⁰³ Ibid., 41–42.

институция, която трябва да бъде възможно най-отдалечена и независима от политическите спорове, защото защитава основния държавен интерес. За да могат да изпълняват подобни надзорни функции, конституционните съдии трябва да отговарят на определени изисквания – поне 15-годишен юридически стаж, както и „високи професионални и нравствени качества“. Те разполагат и с голяма самостоятелност – 9-годишен мандат и имунитет⁹⁰.

Голямо внимание в новата Конституция е отделено на съдебната власт. И тук целта е да се създадат условия съдебната власт да бъде независима от политическите страсти. Положението, че „съдебната власт е независима“ е записано още в първия чл. 117. от главата „Съдебна власт“ (в конституцията от 1971 г. идеята за независимост се отнася само за съдиите). Присъства и забраната да се създават „извънредни съдилища“. Контролът върху съдебната система се осъществява от Висшия съдебен съвет (ВСС), Върховния касационен съд и Върховния административен съд. За да бъде не само обявена, но и осъществена независимостта на съдилищата, Конституцията дава имунитет на съдиите, прокурорите и следователите⁹¹. Опасенията от политическата зависимост на съда от времето на социализма кара създателите на новата Конституция да я направят напълно независима, което по-късно се оказва проблем при функционирането ѝ.

Конституцията от 1991 г. е съобразена с новите европейски реалности, като декларира международноправните ангажименти на България. Още в чл. 5. е записано: „(4) Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат“⁹². По нов начин е решен и проблемът със собствеността. Единствената неприкосновена собственост е частната, докато за държавната и общинската собственост е записано, че техният режим „се определя със закон“⁹³. Пак в духа на отказ от системата на държавния социализъм са формулировките и на чл. 19., посветен на принципите за икономическа дейност: „(1) Икономиката на България се основава на свободната стопанска инициатива. (2) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя“⁹⁴. Но повечето от текстовете, засягащи икономиката, са по-скоро обърнати към бъдещето. Те са пожелателни, тъй като до момента в България още не е започнала и дълго време няма да започне истинска структурна реформа.

Въпреки критичното си отношение при приемането на Конституцията през 1991 г., две десетилетия по-късно президентът Желев декларира: „Тога-

⁹⁰ Пак там, 34–36.

⁹¹ Глава шеста „Съдебна власт“. Пак там, 29–31.

⁹² Пак там, 3–4.

⁹³ На собствеността е посветен чл. 17. от „Основните начала“ на Конституцията. Пак там, с. 5.

⁹⁴ Пак там, с. 6.

to the agenda of the new National Assembly, in which the new UDF government, headed by the economist Ivan Kostov, was focused on overdue economical transformations.

The first proposals for changes in the Constitution were put to a vote in Parliament just four years later – on 18 February 2001. They included the removal of the judicial immunity of MPs (Art. 69 and 70) and the right of municipalities to determine their own taxes (Art. 141). These suggestions, however, were rejected by the MPs due to the incoming elections, but gave a start to a new public discussion about the need to reform the Constitution a decade after it was established.

The summer of 2001 saw a new deep political change in Bulgaria with the electoral victory of the former Bulgarian tsar Simeon Saksoburggotski who had just returned in the country, thus removing from power all the leading parties of the transition period. Thus, after finding itself in the opposition again, the UDF renewed its interest in constitutional changes. In June 2002 it launched a program of “ideas, which will change Bulgaria”, consisting of 24 constitutional reforms such as the reduction of number of MPs; changes in the electoral system; revoking the immunity of MPs and judges; limiting the competences of the President; the separation of the prosecution and investigators from the system of the judiciary; etc. These measures are of political nature and are designed to win back for the UDF the confidence of the voters. This also explains why only five years after declaring their preference for a presidential republic, in 2002 UDF lawyers proposed limiting presidential powers: the president in 1997 is UDF’s Petar Stoyanov while the post has been occupied by BSP’s Georgi Parvanov since January 2002. On 21 October 2002 the UDF organized a seminar on “The Constitution and the Rule of Law in the State” in which it presents its views, but the place it occupied at the time in the opposition was an obstacle to the realization of these ideas.

Despite that the first decade of the life of the new Constitution revealed clearly its shortcomings the sharp political confrontations blocked the formation of the majority necessary to amend constitutional provisions. Thus, the accurateness of comments made by foreign observers that the mechanism for amending the Constitution has become too rigid and demanding was confirmed¹⁰⁴. In the Bulgarian Constitution there are two provisions for amendments: small changes are voted by a triple vote from at least three quarters of the MPs on separate days (Art. 155), while significant amendments can be made only by a GNA, which can be convened only with the approval of two thirds of the MPs (Art. 158, 159, 160, 161). The difficult procedure, requiring a qualified majority for amendments in the Constitution, meant that the constitutional changes required by the European Union were eventually provoked by external rather than internal factors.

The Constitution and Bulgarian Membership in the European Union

The suitable time for amendments to the Constitution came with the ascension process for Bulgarian membership in the European Union. This prompted a reexamination of the Constitution and the legislation in order to bring

¹⁰⁴ *Елстър, Й.* Op. cit., p. 289.

ва имаше неоснователни критики към конституцията, че е комунистическа, но времето показва, че това е един нормален, демократичен основен закон и в него са залегнали всички принципи на разделение на властите и целият пакет от човешки права⁹⁵. Това изказване, както и текстовете на новата Българска конституция показват, че тя следва съвременните принципи за държавно изграждане и поставя трайна законова основа за демократично общество. Нейният недостатък не е толкова в съществуващите неточности или вътрешни противоречия, колкото във факта, че не отговаря на българските реалности от 1991 г. – върху нея ляга отпечатъкът на опита за бързо разделяне с миналото, характеризиращ и повечето от новите конституции в трансформираща се Източна Европа⁹⁶.

ПРОБЛЕМИ, КОИТО ПОРАЖДА НОВАТА КОНСТИТУЦИЯ

Фактът, че демократичната Българска конституция се ражда в атмосферата на остри политически борби, създава и първите препятствия пред нейното функциониране. За остротата на противопоставянето говори клетвата на поетесата и дисидентка Блага Димитрова: „[...] да се вкамени ръката на всеки, който посегне да подпише тази конституция – смъртна присъда на Родината“⁹⁷. Ожесточението, мотивирало подобни думи, поставя под въпрос легитимността на Конституцията в очите на променящото се българско общество. Но този проблем остава на заден план, когато след разпускането на ВНС общественото внимание се насочва към новите парламентарни избори, проведени на 13 октомври 1991 г. Те са спечелени от СДС и това, както и мълчаливата подкрепа на турската ДПС дава възможност в България да бъде съставено първото правителство без комунисти/социалисти, оглавено от лидера на СДС, юристът Филип Димитров. Новите депутати и новото правителство се заклеват в Конституцията, както изисква § 1., ал. 3. от нейните „Преходни и заключителни разпоредби“⁹⁸.

Проблемът с легитимността на новата конституция не изчезва от общественото внимание, но се превръща в заложник на политическата конюнктура. При кабинета на Филип Димитров той не се поставя, но след като в края на 1992 г. правителството пада, ситуацията се променя и депутатът от СДС Лъчезар Тошев на 28 септември 1993 г. пуска в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа подписа срещу Българската конституция.

Първите години от новата Конституция показват и нейните функционални недостатъци, проявили се на първо място по отношение на съдебната власт. Според Конституцията за пълно функциониране на съдебната власт

⁹⁵ <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=3113291>

⁹⁶ *Арато, А.* Избори, формиране на коалиции и конституцията в Унгария. – Политически изследвания, 1995, № 4, 379–386.

⁹⁷ Цит. по: *Тодоров, Н.* Цит. съч., 134–136.

⁹⁸ Конституция на Република България, с. 40.

them in line with European law. Similar provision establishing the supremacy of ratified international treaties to internal legislation can be found in Art. 5 (4) of the Constitution. Nevertheless, a consensus is needed between the main political parties in the National Assembly on the scope of problems and constitutional texts that needed amending; a task taken up by the President.

On 26 July 2002, the President Georgi Parvanov gathered representatives from the parties in the Parliament: National Movement Simeon the Second (NMSS), UDF, BSP, and MRF, to discuss where and what changes were necessary. Due to the significant differences in their initial positions, two more months are needed before an agreement is reached and a declaration for the necessary constitutional changes in the judicial system was finally signed on 2 April 2003. The EU Commissioner for Enlargement, Gunter Verheugen tried to speed up the process by announcing during a visit in the country (9–11 July 2003) that Bulgaria has to complete the constitutional amendments concerning the judiciary before September 2003 if it was to join the EU in 2007. Verheugen's words elicited a negative reaction from the President of the Parliament, the lawyer Prof. Ognyan Gerdzhirov since changes in the Constitution within such a short delay seemed impossible. Nevertheless, as it has already happened on numerous occasions in Bulgarian history, what has not been done on time was rushed in the last moment. A special Parliamentary session to discuss the changes was called on 3 September 2003, which considered the reduction of the immunity in the judiciary only to functional purposes (Art. 132) and the introduction of mandates for high judicial positions (Art. 129). After three rounds of votes, the changes in the Constitution were approved on 25 September 2003¹⁰⁵. Nevertheless, it was clear that these were only the most uncontroversial and immediately necessary amendments, while the substantial changes to the Constitution required in the ascension process were still to come.

The next set of constitutional amendments touched upon a particularly sensitive issue for the Bulgarian public – the ownership of land. This is expressed in the Constitution by Art. 22 (1), which stipulates that “No foreigner and foreign legal person shall acquire ownership over land”¹⁰⁶. The apprehension of the public is even more acute due to fears that significant portions of land might be bought by Turkish citizens in an attempt to overcome the consequences of the “revival process” or that other foreigners and firms looking to establish themselves in the reformed Bulgarian market might do the same. However, the prohibition on the sale of land to foreigners was in contradiction with EU practice and therefore needed to be amended. Nevertheless, despite the clearly stated political will for reform, this change in the Constitution was particularly hard to pass due to the resurgence of nationalism during the EU ascension process. There are numerous reasons for the shift from latent to open nationalism, but among the most important was the participation of the MRF in Simeon Saksoburggotski's government with ministers, deputy ministers and high ranking public servants, which meant that Bulgarian Muslims became part of the institutions of power. These anti-Turkish

¹⁰⁵ Държавен вестник, № 85, 26 September 2003.

¹⁰⁶ Конституция на..., р. 6.

трябва да бъдат конституирани нови висши съдебни органи: Висш съдебен съвет, Върховен касационен съд и Върховен административен съд. В преходните и заключителни разпоредби на Конституцията са записани сроковете за реструктурирането на съдебната система – една година след влизането на Конституцията в сила⁹⁹, но в разгорялата се наново политическа борба при правителство на Филип Димитров тази задача се оказва трудна за реализиране – законът за съдебната власт е приет от парламента едва на 17 юни 1994 г.

В новата обстановка започва да функционира и Конституционният съд. Най-острият проблем в българското общество продължава да бъде етническият. Конституционният текст от чл. 11., ал. 4., че не могат да се образуват партии на етническа или верска основа е в противоречие с присъствието на ДПС като партия на българските турци и мюсюлмани, макар да не е експлицитно обявено в нейните документи. Това несъответствие между Конституцията и политическата реалност дава възможност на две групи депутати – на 8 октомври 1991 г. 93 народни представители от ВНС и на 4 ноември 1991 г. 53 депутати от XXXVI НС, да се обърнат към Конституционния съд с първото в историята на този орган питане: дали съществуването на ДПС отговаря на текстовете на Конституцията, т.е. чл. 4., чл. 5., чл. 11., ал. 4., чл. 44., ал. 2. Това е първото изпитание за новия конституционен ред.

Проблемът е много деликатен, тъй като точно тези текстове от Конституцията са били критикувани от международните наблюдатели като ограничаващи правата на етническите и религиозните общности. Поставени пред избора между стриктното придържане към текста на Конституцията и външните критики към нея¹⁰⁰, на заседанието си на 13 април 1992 г. Конституционният съд в състав от 11 съдии (отсъства само Милчо Костов) обсъжда казуса, а на 21 април излиза с решение. С него Конституционният съд отхвърля искането на двете групи депутати за обявяване на ДПС за противоконституционна партия. Интересното в случая е, че за противоконституционността на ДПС са се обявили шестима конституционни съдии, а само петима са против, но в решението е залегнало виждането на малцинството. Обяснението за това е, че въпросът е зададен така, че изисква съгласието най-малко на 7 от конституционните съдии, а не на обикновено мнозинство¹⁰¹. Това първо решение на Конституционния съд показва както проблемите, които създава текстът на новата Конституция, така и политическата гъвкавост на конституционните съдии (тъй като по времето, когато се обсъжда решението, ДПС подкрепя правителството на СДС и без тази подкрепа то ще загуби парламентарното си мнозинство).

На основата на решението на Конституционния съд в края на краищата ДПС се превръща в една от най-важните партии в годините на прехода. За-

⁹⁹ Пак там.

¹⁰⁰ Повече за критичния анализ на тези текстове на Конституцията вж.: *Богоев, П.* Българската конституция и правата на малцинствата. – Във: *Десет години по-късно. Уроци за бъдещето.* Фондация „Д-р Желю Желев“. С., 2000, 396–398.

¹⁰¹ *Вълканов, В.* Как узакониха ДПС. – Труд, № 9, 11 ян. 2010.

and anti-MRF feelings also served as a foundation for the establishment of the small but noisy xenophobic “Ataka” party, headed by Volen Siderov, a journalist in UDF’s newspaper “Democracy”.

The amendments of Art. 22 (1) on the sale of land required significant political energy in order to convince the BSP and its supporters that there was no danger of Bulgaria been “bought up” by foreigners. Thus, after a complicated procedure for small changes in the Constitution, its second amendment was passed in a solemn session of the National Assembly on 18 February 2005. This made it possible for EU citizens to buy land in Bulgaria from the moment the country becomes a member of the Union¹⁰⁷. Only five MPs, predominantly intellectuals from the Left, voted against this change imposed from outside.

The third amendment in the Constitution was passed in the beginning of 2006 without significant discussions as it was required by the Bulgarian ascension to the EU. Some of the changes, however, are of public significance, such as the introduction of a public defender, or an Ombudsman, in Art. 91 and Art. 150 (3). Other changes are related to the judiciary. Following the European model, the investigative branch is integrated in the prosecution (Art. 127, 1 and 2); thus, the investigative magistrates are also integrated within the judiciary (Art. 128); the parliamentary oversight of the prosecution and high ranking magistrates is strengthened; the link between the government and the judiciary is additionally strengthened by additional oversight from the Ministry of Justice (Art. 130a, 131); an Inspectorate to the Supreme Judicial Council is established (Art. 132b); and the immunity of deputies is reduced (Art. 70)¹⁰⁸.

The changes in the Constitutions in the beginning of the 21st century opened the way to full membership of the EU, which was finally achieved on 1 January 2007. This membership, however, did not spell the end of the constitutional amendments, driven by the continuing societal changes in Bulgaria. In January-February 2007, the Parliament voted the fourth round of amendments to bring the Constitution in line with NATO requirements following the Bulgarian integration of the military-political organization in April 2004. According to them, Bulgaria needs to have a professional army; therefore, the beginning of 2008 saw compulsory conscription revoked (Art. 9 (1) and (2), Art. 59 (2)). The other amendments were of lesser importance as they concerned the work of the Parliament – its budget (Art. 62, (1) and (2)), quorum requirements (Art. 81 (1)), the oversight of institutions where the appointments are made by the Parliament (Art. 84, (17)), the procedures for introducing reports by high ranking magistrates (Art. 84, (16)), the work of the SJC and its Inspectorate (Art. 130, (6), (7), (8), (9); Art. 130a; Art. 131, 132 and 132a), and the right of municipalities to set local taxes (Art. 142, (2) and (3))¹⁰⁹.

Overall, the democratic Bulgarian Constitution, voted on 12 July 1991 and amended four times later, managed to provide a stable foundation in law for the

¹⁰⁷ Държавен вестник, № 18, 25 February 2005.

¹⁰⁸ Ibid., № 27, 2006.

¹⁰⁹ Ibid., № 12, 2007.

сегнато от периодичното поставяне под въпрос на нейната конституционната му легитимност, ДПС също поисква промени в Конституцията. След IV национална конференция на ДПС (29–30 януари 2000 г.) неговият несменяем лидер Ахмед Доган заявява, че трябва да се помисли за превръщането на България в мултиетническа държава¹⁰². Според коментатори подобно виждане изисква промени в Конституцията, защото в нея България е обявена за „единна държава“, а българският език – за официален. След този случай въпросът за националния характер на държавата не е поставян. Но подозренията към Конституцията, приета с мнозинство на БСП, продължават.

Обществено-политическата мобилизация, предизвикана от икономическия срив на държавата в началото на 1997 г. и отстраняването на БСП от властта, възражда желанието за конституционни промени. Създаденото по време на кризата от 1997 г. студентско движение „Демокрация сега“ организира през април 1997 г. в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ дискусия „Конституцията – за и против промяната ѝ“. Както личи от стенограмата на изказванията, става дума за промяна в две посоки – предоставяне на повече правомощия на президента и въвеждане на мажоритарна избирателна система¹⁰³. В основата и на двете предложения стои голямото разочарование от партийното управление първо на СДС (Филип Димитров), а после и на БСП (Жан Виденов), но и ентузиазмът от избирането на юриста от СДС Петър Стоянов за президент през октомври 1996 г. Президентът Желев, напуснал президентския пост на 21 януари 1997 г., лансира в дискусията идеята за изцяло нова конституция, в която парламентарната република да бъде заменена с президентска¹⁰⁴. Тези предложения обаче не намират приложение в дейността на новото Народно събрание, тъй като новото правителство на Обединените демократични сили, оглавено от икономиста Иван Костов, е ангажирано със закъснелите икономически трансформации.

Първите предложения за промени в Конституцията са гласувани в парламента едва четири години след първата дискусия – на 18 февруари 2001 г. Според тях от Конституцията трябва да отпадне депутатският имунитет (чл. 69. и 70.) и да се въведе право на общините сами да определят данъците си (чл. 141.). Тези предложения са отхвърлени от депутатите в атмосферата на наблюдаващите избори, но дават повод да започне нова обществена дискусия за необходимостта от промени в Конституцията едно десетилетие след приемането ѝ.

През лятото на 2001 г. в България настъпва нова дълбока политическа промяна, тъй като завърналият се в страната бивш български цар Симеон Сакскобургготски успява да спечели изборите и да отстрани от властта водещите до момента партии на прехода. След като се оказва отново в опозиция, СДС възражда интереса си към конституционните промени. През юни

¹⁰² Интервю с Ахмед Доган. – 168 часа, № 3, 4–10 февр. 2000.

¹⁰³ Конституцията – за и против промяната ѝ. Дискусия, организирана от студентското движение „Демокрация сега“ (4 април 1997 г., 65 аудитория на СУ). – Демократически преглед, лято 1997, 40–46.

¹⁰⁴ Пак там, 41–42.

two-decade-long transition to democracy and market economy. This conclusion, however, does not mean that there weren't shortcomings in its functioning, but rather that they were largely successfully overcome thanks to the amending mechanisms.

Conclusion: The Future of the Bulgarian Constitution in the European Context

The history of the new Bulgarian state spans across more than 130 years. Although this is not a particularly long period for an European country, Bulgaria can be proud that despite various challenges – its location in the middle of the explosive Balkans; numerous political and social shocks; the influence of the ideological illusions of the 20th century – it managed to find its way towards an unified Europe and to join the EU in 2007.

European membership also creates an atmosphere of security and stability for Bulgarian citizens. Furthermore, it allows Bulgarians to leave aside the European dimension in their considerations of the Constitution and to take a new look at it from the point of view of their own interests. Renewed discussions about the Constitution also give society a chance to reconsider its positive and negative aspects. The main question remains whether such a document elaborated in the beginning of the transition period continues to correspond to the public demands, or whether some of the texts have become outdated and need changes. The new public discussion around the Bulgarian Constitution following the Bulgarian ascension to the EU is focused on several problems, which were controversial during the elaboration and drafting of the document and continue to be so.

First, the type of the Bulgarian republic – whether it should remain parliamentary or it should become presidential, continues to be subject to debates. Calls for a presidential republic are present throughout the transition, but are formulated in 2009 as an explicit election pledge of the “Order, Law and Justice” (OLJ) party, founded in 2005. The Constitutional mechanisms for such a fundamental revision are particularly strict – according to them, this could be done only by a specially elected GNA. Therefore, the proponents of a presidential republic call not just for a constitutional amendment, but rather for the drafting of a completely new constitution. In the end of August 2010, the OLJ began gathering signatures for a referendum on the issue. According to its leader, Yane Yanev, “We need a restart. A member-state of the EU should not have a constitution from the time of the former USSR”¹¹⁰. Other politicians also feel that there is a need for strong centralized power, which could be provided by a presidential republic: the former President Dr. Jelyu Jeleu criticizes the parliamentary republic for the slow pace of taking decisions and for the lack of clear personal responsibility for them¹¹¹; others include the trade union leader Dr. Konstantin Trenchev¹¹², the president of

¹¹⁰ Тръгва подписа за нова конституция. – Труд, № 240, 31 August 2010.

¹¹¹ Желев, Ж. Дърева и Гиньо Ганев плашат хората с президент диктатор. – 24 часа, 24 October 2010.

¹¹² Д-р Тренчев, К. Не съм подписал подписката на РЗС, но я подкрепям. – Агенция КРОСС, 24 October 2010.

2002 г. тази дясна формация лансира програма от „идеи, които ще променят България“ – 24 конституционни промени, между които са: намаляването броя на депутатите, промяната в изборителната система, отмяната на имунитета на депутатите и съдиите, ограничаването на правомощията на президента, излизането на прокуратурата и следствието от съдебната власт и др. Те имат политически характер и са мотивирани по-скоро от желанието СДС да си върне доверието на изборителите. С това се обяснява фактът, че само пет години, след като са се обявили за президентска република, през 2002 г. юристите на СДС предлагат ограничаване на президентските пълномощия – но през 1997 г. президент е Петър Стоянов от СДС, а от януари 2002 г. – Георги Първанов от БСП. На 21 октомври 2002 г. СДС провежда семинар „Конституцията и правовата държава“, на който обосновава своите предложения. Семинар със същото наименование е проведен и на 21 октомври с.г., но опозиционният характер на СДС пречи на тези идеи да се превърнат в реалност.

Въпреки че в изминалото десетилетие от влизането на Конституцията на Република България в сила достатъчно ясно се проявяват нейните несъвършенства, острите политически борби пречат да се формира конституционно мнозинство за каквато и да била промяна на конституционните текстове. С други думи, реализират се предупрежденията на външните наблюдатели да не се прави твърде труден механизъм за промени в Конституцията¹⁰⁵. В българския случай има разлики в процедурите за промяна на Основния закон – незначителни изменения се осъществяват с трикратно гласуване на 3/4 от депутатите в различни дни (чл. 155.), докато съществените промени могат да се правят само от ВНС, за чието свикване обаче трябва да се обявят 2/3 от депутатите (чл. 158., 159., 160., 161.). Сложната процедура и квалифицираното мнозинство за промяна на Конституцията довеждат дотам, че не вътрешните, а външните фактори стават решаващи за конституционните промени, необходими за реализиране на българския стремеж към интеграция в Европейския съюз (ЕС).

КОНСТИТУЦИЯТА И ЧЛЕНСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Времето за промени на Конституцията идва със започването на преговорите на България за членство в Европейския съюз. Тогава се налага преразглеждане на Конституцията и законодателството с оглед на тяхното синхронизиране с европейското право. Подобно положение – за предимството на ратифицираните международни договори пред вътрешното законодателство, е записано в чл. 5., ал. 4. на Конституцията. Проблемът е, че трябва да се постигне консенсус между основните политически сили в Народното

¹⁰⁵ *Елстър, Й.* Цит. съч., с. 289.

the Bulgarian Industrial Association Bozhidar Danev¹¹³, and the lawyer Atanas Semov, who is critical of the declining influence of the Parliament¹¹⁴.

The idea of a strong centralized state is opposed by other Bulgarian politicians, such as Ginyo Ginev, one of the drafters of the Constitution. As the first Bulgarian Ombudsman, he points to the dangers which the centralized exercise of power can have in the Bulgarian context: “The truth is that a presidential model in the Bulgarian conditions would be a dangerous experiment for the people and for the state. Unfortunately, Bulgaria still has neither a lively and active civil society, nor effective enough judiciary, nor a big enough number of free media. And it hasn’t had them for the whole of its most recent history! Thus, the idea of a strong authority in Bulgaria has always degenerated into one-man regimes, which have to a larger or lesser extent suppressed democracy and people’s freedoms”¹¹⁵.

Other elements of the Constitution also provoke discussions. For example, the President Georgi Parvanov, a supporter of the parliamentary character of the state, nevertheless calls for extending presidential competences. According to him, the President should have the right to call referendums and to propose laws, while his veto should be overruled only by a qualified rather than a normal majority¹¹⁶. The Prime Minister Boyko Borisov also calls for changes in the Constitution – according to him, MPs who have committed an offence or have not followed the line of the party which has nominated them should be subject to recall¹¹⁷.

Despite the ongoing discussion of possible changes to the constitution, none are envisionable in the near future. The main reason for this is the continuing economic and financial crisis in which Bulgaria has fallen since 2009, which has focused the public attention. Another reason is the high degree of fragmentation of the political spectrum in Bulgaria, which makes it hard to form the large majority required for significant changes in the Constitution or for the drafting of a completely new one. Nevertheless, the continuing discussions about how to ameliorate the Constitution are a manifestation of the desire of the Bulgarian public to improve constitutional provisions in line with the development of democratic institutions and the realization of citizen rights. Furthermore, they are also a testament to the both the viability and the importance of the 1991 constitution for the Bulgarian society.

¹¹³ *Данев, Б.* Подписал съм подписката на РЗС за свикване на ВНС. Ibid.

¹¹⁴ *Семов, Ат.* Толкова депутати за 20 години... А колко бяха свестните? – 24 часа, 13 September 2010.

¹¹⁵ *Ганев, Г.* Не посягайте на парламента. – 24 часа, 8 September 2010.

¹¹⁶ *Първанов:* „Сегашното управление стои по-зле от това на тройната коалиция“. Интервю на Росен Петров в предаването „Нека говорят“ на БТВ, 28 November 2010.

¹¹⁷ *Йолчева, Т.* Бойко: Докторите говорят цинично, но са хуманисти. – Стандарт, 5 December 2010.

събрание за очертаване на кръга от проблеми и конституционни текстове, които да се променят. С тази задача се заема държавният глава.

На 26 юли 2002 г. президентът Георги Първанов събира представителите на конституционно представените сили: Национално движение „Симеон Втори“ (НДСВ), СДС, БСП и ДПС, за да обсъдят в кои сфери и какви промени са необходими. Вижданията са твърде различни, затова са необходими още няколко месеца, преди политиките да успеят да се договорят, след което на 2 април 2003 г. в парламента е подписана декларация за необходимите конституционни промени в съдебната система. Комисарят по разширяването на ЕС Гюнтер Ферхойген при посещението си в България (9–11 юли 2003 г.) се опитва да ускори процеса, като заявява, че България трябва да извърши конституционните промени, засягащи съдебната система до септември с.г., ако иска да бъде приета в ЕС през 2007 г. Думите на Ферхойген предизвикват негативната реакция на председателя на парламента, професорът юрист Огнян Герджиков, тъй като промени в Конституцията с такива темпове изглеждат невъзможни. Но, както често става в българската история, онова, което не е станало навреме, се осъществява светкавично. На 3 септември 2003 г. е свикана парламентарна сесия за обсъждане на промените – в тях се предвижда ограничаване на имунитета в съдебната система до функционален (чл. 132.) и въвеждане на мандатност при заемането на висша съдебна длъжност (чл. 129.). След трикратното гласуване на промените в конституцията, те стават факт на 25 септември 2003 г.¹⁰⁶ За всички е ясно, че това са само най-наложителните изменения, които могат да се приемат набързо, и че същинските промени в Конституцията, за да се подготви България за членство в ЕС, тепърва предстоят.

Следващите конституционни текстове, които трябва да се променят, засягат проблем, по който българското общество е особено чувствително – собствеността върху земята. Това личи от текста на чл. 22., ал. 1. от Конституцията: „Чужденците и чуждестранните юридически лица не могат да придобиват право на собственост върху земя [...]“¹⁰⁷ Проблемът е допълнително актуализиран от опасенията на българите, че значителни количества земя могат да бъдат изкупени от турски граждани в хода на преодоляване на последствията от „възродителния процес“ или от други чужденци и фирми, които навлизат в реформиращата се българска икономика. Забраната да се продава земя на чужденци обаче влиза в противоречие с практиките в ЕС и това налага да бъде модифициран този конституционен текст. Въпреки ясно изразената политическа воля, тази промяна на Конституцията става много трудно заради засилването на национализма в хода на преговорния процес за присъединяване към ЕС. Причините за преминаването на латентния национализъм в открит са много, но между тях трябва да се посочи официалното участие на ДПС в правителството на Симеон Сакскобургготски със свои министри, заместник-министри и висши държавни чиновници и навлизане-

¹⁰⁶ Държавен вестник, № 85, 26 септ. 2003.

¹⁰⁷ Конституция на Република България, с. 6.

то на българските мюсюлмани в управлението. На антиурска и анти-ДПС основа се създава и неголямата, но шумна ксенофобска партия „Атака“ на журналиста от вестника на СДС „Демокрация“ Волен Сидеров.

За да се стигне до промяна на чл. 22., ал. 1. за продажбата на земя, са необходими много политически усилия, за да се убедят БСП и нейните привърженици, че няма опасност България да бъде „изкупена“ от чужденци. След преминаване на сложната процедура за несъществени поправки на Конституцията, на 18 февруари 2005 г. на тържествено заседание на Народното събрание окончателно е приета и втората поправка в Основния закон, дала възможност на граждани на ЕС да закупуват земя в България от момента, в които страната стане член на ЕС¹⁰⁸. Само петима депутати, предимно интелектуалци от левицата, се противопоставят на тази поправка, наложена отвън.

Следващата, трета по ред, поправка в Конституцията, е приета в началото на 2006 г. Тя не предизвиква дискусия, тъй като е необходима за присъединяването на България към ЕС. Част от промените обаче имат обществено значение, тъй като с новия чл. 91а и чл. 150., ал. 3. се въвежда общественят защитник (омбудсман). Другите промени в Конституцията засягат съдебната система. Извършено е нейното реструктуриране по европейски образец: разследването се прехвърля към прокуратурата (чл. 127., т. 1., 2.), като по този начин следствените органи стават част от съдебната власт (чл. 128.); нараства парламентарният контрол над прокуратурата и над висшите магистрати; засилва се връзката между съдебната система и правителството чрез допълнителния контрол от страна на министъра на правосъдието (чл. 130а, 131.); създава се и Инспекторат към Висшия съдебен съвет (чл. 132б); ограничава се и депутатският имунитет (чл. 70.)¹⁰⁹.

Всички промени в Конституцията, осъществени в началото на XXI в., отварят пътя на България към пълноправно членство в ЕС, което става факт на 1 януари 2007 г. Това членство обаче не поставя край на измененията на Конституцията, предизвикани от продължаващите обществени промени в България. Така през януари – февруари 2007 г. депутатите гласуват четвъртите по ред поправки в Конституцията, съобразяващи я с новите изисквания на НАТО, към която военно-политическа организация България се присъединява през април 2004 г. Те постулират създаване на професионалната армия – от началото на 2008 г. е отменена задължителната наборна военна служба (чл. 9., ал. 1. и 2., чл. 59., ал. 2.). Останалите поправки са по-незначителни, тъй като засягат работата на парламента – неговият бюджет (чл. 62., ал. 1. и 2.), изискванията за кворума (чл. 81., ал. 1.), контролът върху дейността на органи, избирани от парламента (чл. 84., ал. 17.), начинът за внасяне на докладите на висшите магистрати (чл. 84., ал. 16.), за работата на ВСС и на неговия Инспекторат (чл. 130., ал. 6., 7., 8. и 9., чл. 130а, 131., 132. и 132а), правото на общините да определят местните данъци и такси (чл. 142., ал. 2. и 3.)¹¹⁰.

¹⁰⁸ Държавен вестник, № 18, 25 февр. 2005.

¹⁰⁹ Пак там, № 27, 2006.

¹¹⁰ Пак там, № 12, 2007.

Като цяло демократичната Българска конституция, приета на 12 юли 1991 г. и четирикратно променяна по-късно, успява да осигури стабилна законодателна основа за българите по техния път към демокрация и пазарна икономика през двете десетилетия на българския преход. Този общ извод не означава, че оспорваната от момента на гласуването ѝ Конституция не показва своите несъвършенства, но чрез механизмите на промяна те до голяма степен са преодолени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: БЪДЕЩЕТО НА БЪЛГАРСКАТА КОНСТИТУЦИЯ В ОБЩОЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОЦЕСИ

Историята на новата българска държава надхвърля 130 години. Това не е дълъг период за една европейска държава, но България може да се гордее с факта, че независимо от местоположението си в средата на бурните Балкани, независимо че преминава през тежки сътресения, че попада под въздействието на повечето идеологически изкушения на ХХ в. тя съумява да намери своя път към обединена Европа и от 2007 г. е част от Европейския съюз.

Европейското членство на България създава атмосфера на сигурност и стабилност за нейните граждани. От друга страна, пълноправното членство позволява на българите да се освободят от задължението да мислят за своята Конституция само от гледна точка на европейските изисквания и да се вгледат в нея през призмата на собствените си интереси. Възобновените спорове за Българската конституция дават на обществото възможност да се замисли за нейните плюсове и минуси. Основният въпрос е: дали създадената в началото на прехода Конституция продължава да отговаря на обществените изисквания? С други думи: дали някои нейни текстове не са остарели и не трябва ли да бъдат променени? Новата обществена дискусия около Българската конституция след влизането на България в ЕС е съсредоточена върху няколко проблема, по които се спори още в хода на изработването и утвърждаването ѝ.

На първо място, става дума за формата на държавно управление – България да остане парламентарна или да се превърне в президентска република. Искането за президентска република придружава целия преход, но през април 2009 г. е издигнато като официално предизборно искане на партията „Ред, законност и справедливост“ (РЗС), създадена през декември 2005 г. Процедурата по промяна в Конституцията по такъв важен проблем е много тежка – това може да направи само специално избрано ВНС. Затова привържениците на президентската република се обявяват не просто за конституционна промяна, а за изработването на изцяло нова конституция. Кампанията започва в края на август 2010 г. със събиране на подписи за провеждане на референдум. Според лидера на РЗС Яне Янев: „Нужен ни е рестарт. Не може страна членка на ЕС да има конституция от времето на

бившия СССР¹¹¹. Нуждата от силна централна власт, каквато дава президентската република, е подкрепена и от други политици: бившият президент д-р Желю Желев, който критикува парламентарната република заради нейната бавност и липсата на ясна лична отговорност¹¹², профсъюзният лидер д-р Константин Тренчев¹¹³, председателят на Българската стопанска камара Божидар Данев¹¹⁴, юристът Атанас Семов, който критикува безсилието и обезличаването на парламента¹¹⁵.

На идеята за силна централна власт се противопоставят други български политици, какъвто е един от създателите на Конституцията Гиньо Ганев. Като първи български омбудсман той посочва опасностите, които в българските условия предизвиква силната власт: „Истината е, че президентският режим в български условия би бил опасен експеримент и за хората, и за държавата. България за съжаление няма все още нито жизнено и активно гражданско общество, нито достатъчно ефективна съдебна власт и достатъчен брой свободни медии. И не ги е имала през най-новата си история! Затова у нас винаги идеята за силна власт се е израждала в еднолични режими, които в една или друга степен са потъпквали демокрацията и свободите на хората“¹¹⁶.

Дискусии предизвикват и други конституционни елементи. Така президентът Георги Първанов, който подкрепя парламентарния характер на държавата, се обявява за разширяване на президентските пълномощия. Според него на президента може да се даде правото да свиква референдуми, ветото му да се преодолява от квалифицирано, а не от обикновено мнозинство, както и законодателна инициатива¹¹⁷. Новият министър-председател Бойко Борисов също заявява желание за промени в Конституцията: той иска да се даде право на партиите да отзовават от парламента депутати, които са се провинили или не следват линията на партията, която ги е издигнала¹¹⁸.

Въпреки продължаващото обсъждане на идеи за конституционни промени, в близко бъдеще такива не се очертават. Основната причина за това е финансовата и икономическа криза, в която се намира България от 2009 г. Кризата отклонява обществените усилия от проблемите на Конституцията. Втората причина е, че политическото пространство вече е

¹¹¹ Тръгва подписка за нова конституция. – Труд“, № 240, 31 авг. 2010.

¹¹² Желев, Ж. Дървета и Гиньо Ганев плашат хората с президент диктатор. – 24 часа, 24 окт. 2010.

¹¹³ Д-р Тренчев, К. Не съм подписал подписката на РЗС, но я подкрепям. – Агенция КРОСС, 24 окт. 2010.

¹¹⁴ Данев, Б. Подписал съм подписката на РЗС за свикване на ВНС. – Пак там.

¹¹⁵ Семов, Ат. Толкова депутати за 20 години... А колко бяха свестните? – 24 часа, № 253, 13 септ. 2010.

¹¹⁶ Ганев, Г. Не посягайте на парламента. – 24 часа, № 248, 8 септ. 2010.

¹¹⁷ Първанов, Г. Сегашното управление стои по-зле от това на тройната коалиция. Интервю на Росен Петров в предаването „Нека говорят“ на БТВ, 28 ноември 2010 г.

¹¹⁸ Йолчева, Т. „Бойко: Докторите говорят цинично, но са хуманисти“. – Стандарт, 5 дек. 2010.

толкова разделено, че трудно би могло да се оформи достатъчно голямо мнозинство за съществени промени в Конституцията или за изработването на нова. Но дискусиите за подобряване на Конституцията продължават, те показват желанието на българите да усъвършенстват конституционните разпоредби според развитието на демократичните институции и реализирането на правата на гражданите. Те показват жизнеността както на Конституцията, приета през 1991 г., така и значението ѝ за българското общество.

