
Лора Дончева / Lora Doncheva

ПРОФЕСОР СТЕФАН БАЛАМЕЗОВ И
КОНСТИТУЦИОННИЯТ ВЪПРОС В
БЪЛГАРИЯ 1946–1947 г.

Professor Stephan Balamezov and Constitutional
Affair in Bulgaria 1946–1947

Summary: The problems associated with the development of the new Constitution after the announcement of the People's Republic of Bulgaria on 15 September 1946 focused attention on the political parties, known public figures and prominent lawyers in 1946–1947. Among them is the approved specialist in constitutional law and lecturer at Sofia University professor Stephan Balamezov.

The Communication clarify the question of whether Professor Balamezov presented his own draft of the Constitution and revealed his participation in the Commission of experts which advises the activity of the Parliamentary Constitutional Commission. In the statement specification of made by the famous jurist proposals entailed with asserted by him views to develop a Constitution that will guarantee the functioning of the state according to the principles and values of democracy.

Key words: Constitution, Commission of experts, basic constitutional principles and mechanisms of implementation of state power and control

През 1946–1947 г. общественият интерес е прикован от важния въпрос какви ще бъдат конституционните основи на провъзгласената на 15 септември 1946 г. Народна република. Политическите партии, известни общественици и изявени юристи участват активно при решаването на конституционния въпрос в България. Сред тях е уважаваният специалист по конституционно право и преподавател в Софийския университет проф. Стефан Баламезов¹.

Целта на научното съобщение е да се разкрие участието на проф. Ст. Баламезов в процеса на изготвяне на проектоконституцията, внесена на първо четене в пленарната зала на Великото народно събрание през пролетта на 1947 г. В изложението се изяснява въпросът дали проф. Ст. Баламезов излиза със свой проект за Конституция през 1946–1947 г. Фокусира се вниманието върху участието на известния учен-юрист в работата на комисията от специалисти, която консултира дейността на парламентаристите по изработването на

Конституцията и на тази основа се уточнява с кои от неговите предложения се съобразява Конституционната комисия и с кои не в контекста на отстояваните от него възгледи и с оглед на съществуващата в страната политическа конюнктура към този момент.

В историографията съществува теза, според която при поставянето на конституционния въпрос в българското общество през 1946–1947 г. със свой проект за Конституция излиза и проф. Ст. Баламезов, утвърден български учен, специалист по конституционно право. Н. Генчев твърди, че „най-реакционният буржоазен проект за Конституция” е изработен от проф. Баламезов и с него той изразява „най-консервативните възгледи на българската буржоазия, проява на ретроградния дух на формалистичните теории и доктрини на буржоазното държавно право”². М. Исусов също се придържа към твърдението, че проф. Баламезов излиза със свой проект за Конституция, в който подобно на проекта на проф. В. Ганев „се пренебрегнаха дълбоките революционни промени в страната след Втората световна война”³. Л. Огнянов също приема тезата за самостоятелния проект на Ст. Баламезов⁴. В основата на изложените твърдения стои констатацията на Н. Генчев, че проектът на проф. Ст. Баламезов е предложен на парламентарната комисия „под формата на „Основни начала на Конституцията на България” и на „Бележки върху новата Конституция”, които според бележките към авторския текст са публикувани във в. „Изгрев” (12–16 март 1947 г.) и в „Материали по конституцията на НРБ от 1947 г.”, намиращи се в Библиотеката на Народното събрание (т. IX, 1–18). По повод на тази историографска теза е необходимо да се направят няколко уточнения. Преди всичко трябва да се посочи, че съхраняваният в Библиотеката на Народното събрание текст на проф. Ст. Баламезов е под надслов „Бележки върху проекта за нова Конституция”. Публикацията във в. „Изгрев” (12–16 март 1947 г.) е със същото наименование. Двата текста приключват с предложение за прогласяване на „Основни начала”, които според автора трябва да стоят в началото на новата Конституция. Намиращите се в Библиотеката на Народното събрание „Бележки върху проекта за нова Конституция” са подготвени от проф. Ст. Баламезов на 31 октомври 1946 г. По своята същност те са документ, в който известният специалист по конституционно право излага своите критики по текстовете от проекта за Конституция на Националния комитет (НК) на ОФ и аргументите си в подкрепа на направените предложения по основни въпроси, свързани с конституционното устройство на държавата, т.е. това е критичен текст с исторически бележки и сравнителни паралели, а не цялостен проект за Конституция. С оглед търсенето отговор на въпроса има ли разлика между съхранявания в Библиотеката на Народното събрание документ и публикацията във в. „Изгрев” е необходимо да се направи сравнителен анализ между тях.

Кои са най-важните положения в „Бележки върху проекта за Конституция” от 31 октомври 1946 г.? Проф. Баламезов отбелязва, че проектът на ОФ

е „един от най-кратките текстове в света”. Първият въпрос, който той поставя, е дали събранието, което се свиква, е Велико, или трябва да бъде Учредително. Анализът, който прави на текстовете от Търновската конституция (става дума за текстовете на чл. 131, 141–143, 147 и 167), води към следното заключение: „Ако иска нашето ВНС да не се ограничи с изменението, дори преглеждането на стария текст, а да създаде напълно нова Конституция, необходимо е щото свикването на ВНС да се обяви за Учредително събрание”⁵.

Втората теза, която проф. Баламезов отстоява е, че „едно планомерно, рационално законодателство, едновременно реформаторско и логично, може да бъде провеждано при взаимното координирано съдействие на две тела”, т.е. става дума за разделяне на законодателното тяло на две части. Неговото предложение е съществуването „като законодателен орган едно ВНС, съставено по норвежки образец и разделено на Народно събрание и Народен отбор”. Идеята е двете събрания да разискват и решават отделно, в някои случаи да се сливат, а в други да се провежда допитване до народа. При това положение, според него, отпада досегашното ВНС като специален орган със своите функции и начин на избиране. Предложението си той аргументира с факта, че в съвременната държава за рационалното законодателство „вече не са достатъчни дори две камари”. Като пример посочва Конституцията на Франция от 1946 г., която урежда две камари – Народно събрание и Съвет на Републиката, а освен тях предвижда Стопански съвет, Съвет на френската общност, запазен е Държавният съвет и е създаден Висш съвет на съдебното ведомство. Неговото становище е, че демократичното начало на върховенството на народа е запазено, след като парламентът се избира чрез всеобщо гласуване, а обстоятелството, че „той излъчва из своята среда един отбор без решаващ глас дотолкова накрънява демократичното начало, доколкото то се нарушава чрез избор на комисии”⁶.

Третият важен въпрос, повдигнат от проф. Баламезов, се отнася до възрастта на избирателите. Според него българските граждани трябва да получават избирателни права след навършване на 23 години. В същото време допуска след навършване на 21 години всеки гражданин да бъде избирател и избираем, ако „встъпи в брак, получи висше или специално образование, отвори самостоятелно някакво културно, търговско или индустриално предприятие”. Предложението си мотивира с разбирането, че е „абсурдно политическата правоспособност да настъпи по-рано, дори с три години по-рано от гражданската и търговската правоспособност (която според проф. Баламезов е 21 години – бел. моя), а последната не се понижава, за да не пострадат интересите на бозаджийниците, банките, консуматорите, пияцата”⁷.

Проф. Баламезов прави уточнение и по повод принципа на разделение на властите. Той посочва, че разделението на властите в смисъл на изолираност между техните титуляри е отречено навсякъде, с изключение на САЩ. При парламентаризма, според него, отдавна не се говори за разделение, а за „соли-

дарност, сътрудничество между правителство и парламент, защото само така се отстранява диктатурата на един от тия два органа – само чрез съвместност на властването”⁸. По отношение на Председателя на Републиката проф. Баламезов счита, че избирането му трябва да бъде поверено на винаги заседаващото ВНС. Той е убеден, че Председателят на Републиката трябва да носи наказателна отговорност за действия, свързани с нарушаване на Конституцията, целящи въвличането на България във война или нарушаващи обявления от страна на България неутралитет и причиняващи вреда на държавата за лична облага. Той се съди от Върховния касационен съд в пълен състав след повдигнати обвинения от общото заседание на двете камари, взето с мнозинство от две трети от всички народни представители⁹.

Според проф. Баламезов дейността на Министерския съвет се осъществява от два състава. В единия случай заседават титулярите на министерства с министрите без портфейл и държавните секретари и решават административни въпроси, а при втория заседават министрите-титуляри на министерствата с министрите без портфейл за разискване на конституционни и политически въпроси. Председателят на Министерския съвет се избира от двете камари на общо заседание, а министрите се утвърждават поединично от слетите две камари. Министрите-титуляри на министерства и министрите без портфейл носят политическа и съдебна отговорност. Държавните секретари отговарят само съдебно, но всеки от тях напуска поста си едновременно с титуляра, независимо дали е бламиран, или доброволно е подал оставката си¹⁰.

По отношение главата от проекта, разглеждаща правата и свободите на гражданите, проф. Баламезов смята за недопустимо сливането в един член на правото на печат, слово, събрания, митинги, манифестации, молби, жалби (чл. 75), както и липсата на каквито и да било гаранции за спазването им. Според него чл. 73 не гарантира достатъчно тайната на кореспонденцията, не е предвидено правото на петиции. Счита, че не може конституционните текстове да си служат с „и др.” (чл. 64, 65, 68), тъй като е прието те да се стремят към максимална точност и изчерпателност¹¹.

Приключвайки с тези общи бележки, проф. Баламезов преминава към конкретни предложения за поправки, които според него са „значителни по брой и важност”. Според него чл. 1 и чл. 2 трябва да се слоят като се заличат думите „с представително управление” и чл. 1 да гласи: „България е Народна Република, в която цялата власт произтича от народа и принадлежи на народа”, а чл. 2: „Народът осъществява тая власт чрез народно допитване и чрез представителни органи”. Той поставя въпроса дали не може към чл. 1 да се прибави: „при участието на работещите от всички категории, организирани при режим на свобода и справедливост”¹².

Проф. Баламезов се обявява против императивния мандат, предвиден в проекта. Той е категоричен, че между депутат и избирателна колегия „не могат

да се създават отношения на слуга и господар, които отношения фактически ще се сведат дори към отношения между слуга и местно партийно бюро”. Разяснява, че става дума за това, Народното събрание да държи сметка за общественото мнение, но „да бъде достатъчно самостоятелно и да не следва сляпо това обществено мнение, тъй като то се оформя от култура, морал, интереси, а в зависимост от това добива множество прояви и нюанси”. Той смята, че отношението на сътрудничество между парламент и обществено мнение се постига „чрез кратката легислатура, т.е. чрез краткия мандат на народните представители, чрез разтурянето на парламента, а още по-съвършено чрез референдум и народна инициатива”¹³.

По повод гаранцията срещу противоконституционните закони, проф. Баламезов намира, че решението в проекта е същото като в Търновската конституция. Той поставя въпроса за възможността да се предвидят други конституционни гаранции, позовавайки се на развитието на конституционното право и практика в другите страни, с оглед съмнението, че Народното събрание ще обяви за противоконституционен един текст, който самото то е обсъдило и гласувало¹⁴.

Становището на известния юрист по уреденото в чл. 25 на проекта разпусчане на Народното събрание е, че става „по начин неясен и несполучлив”. Предвиждането на възможността разпуснатото Народно събрание отново да бъде събрано, според него не може да стане без да се продължи легислатурата (мандата на Народното събрание) и затова счита, че трябва да се предвиди: „в случай на война или други извънредни обстоятелства, при които произвеждането на законодателни избори става невъзможно, легислатурата на разпуснатото Народно събрание може да бъде възстановена, или разпуснатото Народно събрание поема наново своите функции, свикано от Председателя на Републиката”¹⁵.

Проф. Баламезов предлага друга редакция на чл. 14: „Народното събрание се събира на четвъртия неделен ден от избора, но когато е необходимо, Председателят на Републиката, по решение на Министерския съвет, може да го свика по-рано. То се намира в постоянна сесия, само определя своите ваканции и при изпълнението на своите функции се ръководи от правилника за вътрешния ред, който само изработва и го изменя по установения в него начин”.

В документа се отбелязва, че чл. 22 трябва „поне да уреди точно реда”, по който едно заседание на Народното събрание може да се обяви за тайно, както и момента, когато то става пак публично. Според проф. Баламезов предложението трябва да бъде направено от председателя на Министерския съвет, който впоследствие да обяви, че тайната по въпроса е изчерпана, за да станат разискванията пак открити¹⁶.

Във връзка с чл. 23, който урежда правото да се назначават парламентарни анкетни комисии, проф. Баламезов счита, че трябва да се поясни „проучвания

или анкети”, както и да се добави, че анкетната комисия при необходимост заседава и между сесиите и е длъжна да представи своя доклад в определения срок.

Проф. Баламезов излага своето разбиране и по повод изменението на Конституцията. Според него Конституцията може да бъде изменена по инициатива на правителството или на всяко от двете законодателни събрания: „Приетият по начало от двете законодателни събрания проект за изменение на Конституцията се внася във ВНС. Взетото от ВНС решение за изменение на Конституцията се подлага на народно допитване. Изменението на Конституцията влиза в сила, след като резултатът от народното допитване бъде обявен от Върховния касационен съд, а самото изменение бъде огласено в „Държавен вестник“¹⁷.

Посочва се, че чл. 36 трябва да получи друга редакция, тъй като не може в чл. 25 да се казва, че Народното събрание „се разпуска”, а в чл. 36, че то „се разтуря”, както и не може да се каже, че новото Народно събрание „се учредява”, защото то се открива и конституира. Смята, че и предвиденият срок „следващия ден” е много кратък и поради това предлага друг – две денонощия.

В края на „Бележки върху проекта за нова Конституция”, проф. Баламезов излага необходимите според него „Основни начала”, които трябва да стоят в основата на бъдещата Конституция. Според него чл. 1 трябва да има следната редакция: „Българската Народна република е държава свободна и независима. Тя спомага за закрепването и развитието на международните учреждения, на които е член. Тя зачита общите правила на международното право”. В чл. 2 е необходимо да се провъзгласи върховенството на народния суверенитет: „Държавната власт произтича от народа и принадлежи нему и се осъществява чрез народно допитване и чрез представителни органи при участието на работещите от всички категории, организирани при режим на свобода и справедливост. Случаите, в които става допитване до народа са предвидени в настоящата Конституция, а редът – в закон”. Според известния юрист в чл. 3 трябва да се заложи принципът, според който „Българската народна република се управлява точно според нейната Конституция и нейните закони”, а текстът на чл. 4 да се отнася до спазването на Конституцията от установените органи и от гражданите: „Настоящата Конституция не може да бъде преустановена, нито изцяло, нито частично. Тя може да бъде заменена с нова или само изменена по реда, посочен в самата нея. Но докато е в сила, тя се зачита строго от учредените власти и съответните тям органи, а също от гражданите, които упражняват своите права-свободи за затвърждаването на правовия ред в държавата и преуспяването на републиката”. Последният чл. 5 визира принципа на организиране и функциониране на местното самоуправление: „Специални закони осигуряват местното самоуправление, определят в кои административни поделения се въвежда то, както компетенцията на неговите изборни органи и контрола, упражняван от тях”¹⁸.

Между съхранявания в Библиотеката на Народното събрание документ под надслов „Бележки върху проекта за нова Конституция” и едноименната публикация във в. „Изгрев” съществуват малки разлики, по-скоро допълнения, направени в по-късния вариант, излязъл на страниците на печатния орган на НС „Звено”. Във вестника текстът се предхожда от въвеждаща част, в която проф. Ст. Баламезов заявява, че продължава да отстоява основните демократични начала, залегнали в изработения от него проект за Конституция през 1936 г.¹⁹ Допълнение е направено в текста, свързан с аргументирането на по-високата възраст за упражняване на избирателни права: „...ако се приеме 18, дори 20-годишна възраст за избираем, някой народен представител не ще може да стане гарант на друг, нито сам да сключи заем, дори ще се намира под бащинска власт или настойническа власт, ако е сираче. Мисля, че всичко това не е от естество да повиши неговия авторитет”²⁰. В последното изречение на точка 6, в частта, отнасяща се до състава на Министерския съвет, изразът „във втория му състав” е заменен с израза „получила одобрението на ВНС” („Председателят на Министерския съвет бди за прилагането на правителствената политика, определяна от Министерския съвет...”). В точка 7, по въпроса за съдебната отговорност на министрите, след текста, отнасящ се до процедурата на вземане на решение от ВНС е прибавено следното изречение: „Министрите се съдят от ВКС в пълен състав”²¹. Някои промени са направени в предложените от него поправки. В т. 2, свързана с императивния мандат, по повод констатацията, че става дума за примиряване на двете положения – парламентът да не работи в разрез с общественото мнение, но от друга страна и да не го следва сяпало, е прибавен следният текст: „защото преди всичко още никой не ни е дал що годе по-ясно, по-точно, по-нагледно определение на това, което се нарича обществено мнение”. По отношение на точка 3, за гаранциите по отношение конституционността на законите е допълнено следното предложение: „...Народното събрание избира една „обща законодателна комисия” или „комисия за конституционни гаранции”, която преглежда всички законопроекта с оглед само на въпроса дали те не противоречат на Конституцията и в надлежния случай представя доклад, по който Народното събрание взема решение преди разискването на самия законопроект”²². В текста от в. „Изгрев” липсва и точка 9 от предложенията от октомври 1946 г., която се отнася до критиката, че не може в чл. 25 да се казва, че Народното събрание се „разпуска”, а в чл. 36, че то се „разтуря”, както и че ново Народно събрание „се учредява” – то се открива и конституира. Констатиранияте разлики между двата документа показват, че новите моменти в по-късния вариант имат характера на допълнения към изработените в края на октомври 1946 г. „Бележки върху проекта за нова Конституция” и те са резултат от активната дейност на проф. Ст. Баламезов при обсъждането на проблемите на новата Конституция във ВНС.

Участието на проф. Ст. Баламезов в изясняването на спорните конституционни въпроси включва не само публичното оповестяване на неговите

конституционни възгледи, но и преките му ангажименти в комисията от специалисти, създадена по решение на Конституционната комисия, за да подпомага работата ѝ по изработването на проектоконституцията.

Отделните секции на Конституционната комисия търсят компетентното становище на юристите-специалисти по различни спорни въпроси, възникнали в хода на тяхната работа. В запазените протоколи от заседанията на комисията от специалисти по повод запитванията на отделните секции по обсъжданите конституционни проблеми са отразени конкретни предложения на проф. Ст. Баламезов. В бележките на комисията от специалисти от 23 декември 1946 г. по първа глава на проектоконституцията е записано становището на проф. Ст. Баламезов по чл. 1, което се възприема от комисията и в този вид се докладва на заседание на I секция, а именно: „България е народна република, в която цялата власт произтича от народа и принадлежи на народа”²³. Тази редакция се основава на разбирането, че в чл. 1 трябва да се подчертае, че народът е източник на властта и тя му принадлежи, а представителният характер на управлението е посочен, както във втора алинея на чл. 2, така и в чл. 12. (такъв е текстът, който предлага Ст. Баламезов в своите „Бележки...”) Негово е предложението, според доклада на комисията, за втора алинея на чл. 2: „Случаите на допитване до целия народ са определени в Конституцията, а редът – в закона”²⁴. В бележките на комисията по първа глава е отбелязано, че принципът на отзоваването (чл. 4) се приема от всички специалисти с изключение на проф. Баламезов, който „при резервата, че Народното събрание ще решава отзоваването, е наклонен да го приеме”²⁵. Въпреки приемането на принципа на отзоваване на депутатите, юристите подробно се спират на трудностите, свързани с прилагането му. Те произтичат, на първо място, от разбирането, че народният представител не може да бъде обвързан с императивен мандат със своите избиратели, защото представлява целия народ. От друга страна, отзоваването на народния представител се намира в пряка връзка с партийната му принадлежност и измяната на партийната идеология. На трето място, проблемите са свързани и с въпроса трябва ли да се предвидят гаранции по отношение запазване мандата на народния представител, гаранции, които могат да се търсят евентуално в решение на Народното събрание по представено искане от дадено партийно ръководство за отнемане мандата на определен народен представител.

В началото на януари 1947 г., след приключване работата на секциите на конституционната комисия, сглобеният конституционен вариант е предаден за преглеждане от комисията от специалисти. Според информацията във в. „Изгрев”, комисията от специалисти се събира в пълен състав на 10–11 януари и нейната работа по проектоконституцията приключва на 18 януари²⁶. Резултатите от обсъждането на проекта на секциите са изложени в „Доклад до председателя на комисията по изготвяне на проектоконституцията”, в началото на който е посочено, че „предложените препоръки представляват било едино-

душното мнение на комисията, било мнението на болшинството от нейните членове²⁷. В него са отразени позицията и предложенията на проф. Ст. Баламезов по някои текстове на проектоконституцията.

В доклада е посочено, че редакцията на чл. 15 от проекта на секциите, около която се обединяват специалистите: „Народното събрание е представител на народа и върховен орган на държавната власт” е преработеният вариант на предложението на проф. Ст. Баламезов, с който той се е съгласил²⁸. С този текст според юристите се избягва спорното по своя характер понятие „суверенитет”.

По повод на чл. 21, според който законодателната инициатива принадлежи на правителството и на народните представители, комисията се солидаризира с предложението на проф. Ст. Баламезов и предлага нова алинея към него: „Всеки постъпил в бюрото на Народното събрание законопроект се праща в общата законодателна комисия, която проверява дали той е съобразен с Конституцията. Ако комисията обяви текста за противоконституционен, тя внася мотивиран доклад и въпросът се разрешава от Народното събрание. Самият законопроект се поставя на дневен ред, когато такова възражение не е направено или не бъде уважено”. Специалистите мотивират своето предложение с обстоятелството, че „не се предвижда никакъв друг орган, който да проверява конституционността на законите, освен Народното събрание, няма нито конституционен съд, нито втора камара”. Те считат, че не се накърняват по никакъв начин правата на Народното събрание, тъй като законодателната комисия ще се избира от Народното събрание, ще служи „като орган на Народното събрание, който прави една предварителна проверка на конституционността на проекта”. Този механизъм при изработване на законите би гарантирал избягване създаването на противоконституционни закони²⁹.

Специалистите приемат предложението на проф. Баламезов за замяна на израза „да бъде продължено или събрано наново” в чл. 28, ал. 2 с израза „може да бъде свикано”, като по този начин текстът придобива следния вид: „Разпуснатото Народно събрание може да бъде свикано в случай на война от Председателя на Републиката по предложение на Министерския съвет”. Мотивите за това предложение са, че „разпуснатото Народно събрание не може да бъде продължено, може да бъде продължена легислатурата му, а то може да бъде свикано наново или отново да поеме функциите си”³⁰.

Специалистите обръщат специално внимание върху въпроса за приподписването на актовете на държавния глава от съответния министър, което определят като една от съществените предпоставки на принципа на министерската отговорност. Затова предлагат след чл. 34 да се прибави нов текст, редакцията на който е на проф. Ст. Баламезов с добавка на последната фраза от проекта на проф. В. Ганев: „Всеки акт, изхождащ от председателя, за да бъде действителен, трябва да бъде приподписан от министър-председателя или от надлежния министър, който поема отговорност за него”³¹.

В доклада на комисията е отразена критиката на комисията по текста на чл. 36, ал. 2, в който се приравнява положението на Председателя на Републиката с това на министрите по отношение на престъпленията, за които трябва да отговаря и по отношение на реда, по който ще бъде съден, при положение, че Председателят на Републиката не разполага с управителните функции, които имат министрите. По този въпрос се оформят две становища сред специалистите. Според първото Председателят на Републиката отговаря само за предателство, а според второто и за нарушение на Конституцията. В доклада е посочено и мнението на проф. Баламезов, според което „Председателят на Републиката трябва да бъде отговорен за предателство, за действия целящи нарушението на Конституцията, за действия целящи въвличането на България във война, за действия, целящи нарушение на обявения неутралитет от страна на България, за действия, причиняващи вреда на държавата за лична облага”³².

Отбелязана е и бележката на проф. Ст. Баламезов за замяна на израза „Народното събрание се разтуря” в третото изречение на чл. 39 с „Народното събрание се разпуска по право”. Негово е и предложението за заместване на думите „до учредяването на ново Народно събрание” в текста на същия член от проекта с по-правилния израз „до свикването на ново Народно събрание”, тъй като Народното събрание не се учредява, а се избира и свиква³³.

В доклада намира място особеното мнение на проф. Ст. Баламезов и Любомир Радоилски по първа алинея на чл. 51 от проекта на секциите: „Членовете на правителството отговарят наказателно за престъпленията, извършени от тях при изпълнение на длъжностите им, а именно: за измяна на отечеството, за нарушение на Конституцията, за предателство или за вреда, причинена на републиката в лична полза”. Този текст според двамата специалисти съдържа вътрешно противоречие, тъй като, от една страна, се обявява отговорността за всички престъпления, извършени от министрите при изпълнение на служебните им задължения, а от друга, се подхожда избирателно при тяхното изброяване. За да се подчертае отговорността на министрите да пазят Конституцията и да спазват отделните закони, те предлагат следната редакция: „Министрите отговарят наказателно за нарушение на Конституцията, за нарушение на законите и за извършените от тях престъпления по повод и при изпълнение на длъжностите им”. В мотивите към това предложение се посочва, че основното задължение на един министър е да пази Конституцията и затова на първо място трябва да се предвиди отговорността му за нарушение на Конституцията. За да се избегне възможността от възникване на спор поради твърдението, че нарушението на един закон не е нарушение на Конституцията, трябва да бъде изрично посочено, че министрите ще отговарят за нарушението на всеки закон, извършено в качеството им на министри. Двамата юристи отбелязват, че широките граници на министерската отговорност се ограничават от обстоятелството, че към тях не се прилага принципът на строгата законност, а подвеждането под

наказателна отговорност зависи от принципа на целесъобразността, който се преценява от Народното събрание, което единствено може да възбуди наказателно преследване срещу министрите³⁴.

В доклада е отбелязано, че по предложение на проф. Баламезов е прието прибавянето на ново изречение в чл. 56, ал. 2: „Те са несменяеми при условията, предвидени в закона”. Съображенията за включването на този текст отразяват разбирането, че несменяемостта на съдиите е една от основните предпоставки за тяхната независимост. От друга страна се подчертава, че абсолютна несменяемост не съществува, т.е. тя се простира в границите, определени от закона, а като важен коректив на несменяемостта се явява дисциплинарната отговорност³⁵.

По чл. 67 комисията приема предложението на проф. Ст. Баламезов за прибавяне на текст, с който ще се насърчават проявилите дарования младежи: „Правото на образование се обезпечавя чрез училища, учебно-възпитателни институти, университети, както и чрез стипендии, общежития и подпомагания, а за проявилите дарования – с особени насърчения”³⁶.

По предложение на проф. Ст. Баламезов комисията от специалисти дава нова редакция на чл. 73. Целта е да се подчертае, че наказателните закони не могат да имат обратна сила, както и да се забрани по конституционен път създаването на извънредни съдилища. Това се постига със следните текстове на ал. 3 и ал. 4:

„Никой не може да бъде наказан без присъда от установените съдилища, влязла в законна сила, никому не може да бъде наложено наказание, което да не е установено в закон, влязъл в сила преди извършването на деянието.

Не могат да се създават извънредни съдилища”.

С въвеждането на тези конституционни текстове, според комисията, ще се гарантират категорично основните свободи на личността. Комисията се обявява за възстановяването на текста за естеството на наказанията такъв, какъвто е в проекта на НК на ОФ: „Наказанията са лични и съответни на престъплението. Те трябва да са така нагодени, че да спомагат за превъзпитаването на престъпника особено, когато се касае до непълнолетни”³⁷.

Кои от предложенията на комисията от специалисти, инициатор на които е проф. Ст. Баламезов, са приети от Конституционната комисия в нейните пленарни заседания?

При обсъждането по време на третото пленарно заседание на Конституционната комисия на 6 март 1947 г. на чл. 15 от проекта, М. Геновски призовава да бъде приета редакцията, дадена от специалистите на основата на предложението на проф. Ст. Баламезов. Мнозинството от присъстващите подкрепят предложението и окончателният текст е: „Народното събрание е представител на народа и върховен орган на държавната власт”³⁸.

Депутатите приемат и предложението, направено от проф. Баламезов, с което изразяват съгласие и останалите специалисти, че в чл. 19, буква „и” думата

„ратифицира“ трябва да бъде заменена с „одобрява“. Така текстът получава следната редакция: „одобрява всички сключени от правителството международни договори“³⁹.

При разглеждането в пленарното заседание на Конституционната комисия на чл. 21, Й. Чобанов излага тезата на Ст. Баламезов за излъчване от състава на Народното събрание на една обща законодателна комисия, която да се произнася по въпроса дали предлаганият законопроект е съобразен с Конституцията или не, заложен в доклада на комисията от специалисти, но заявява, че изложените аргументи не са убедителни, поради което този текст не е включен в чл. 21⁴⁰.

В хода на работата на пленума на Конституционната комисия М. Геновски предлага да се включи текста, предложен от Ст. Баламезов и В. Ганев, с който се предвижда всеки акт на председателя на Републиката да бъде приподписан от министър-председателя или съответния министър, който поема отговорността за него. Този текст е приет от парламентарната комисия и включен в проектоконституцията като нов чл. 35⁴¹.

При приемането на чл. 37 относно наказателната отговорност на Председателя на Републиката се приема текстът на секцията без да се коментират предложението на комисията от специалисти, едно от които е на проф. Баламезов⁴².

На пленарното заседание от 12 март се провеждат оживени дебати по чл. 51 от проектоконституцията. Приемайки за основа предложението на комисията от специалисти (по-точно предложението на Ст. Баламезов и Л. Радоилски: „Министрите ще отговарят наказателно за нарушение на Конституцията, за нарушение на законите и за извършените от тях престъпления по повод и при изпълнение на длъжностите им“), главният докладчик Й. Чобанов разширява текста като добавя измяна, предателство и вреда, причинена на републиката за лична полза. В подкрепа на наказателния състав „нарушение на Конституцията“ Й. Чобанов чете съображенията на Ст. Баламезов, отразени в доклада на специалистите. Окончателният вариант на първа алинея на чл. 51, приет от Конституционната комисия е следният: „Членовете на правителството отговарят наказателно по особения ред, предвиден в Конституцията, за следните деяния: 1. Измяна към отечеството; 2. Нарушение на конституцията и законите; 3. Предателство; 4. Вреди, причинени на Народната република за лична полза; 5. Престъпни деяния по общи или по особените наказателни закони, извършени от тях по повод или при изпълнение на длъжностите им“⁴³.

При обсъждането на чл. 73, въпреки че Й. Чобанов изнася пред пленума становището на специалистите (в основата на което е предложението на проф. Баламезов) за забрана на наказателните закони с обратна сила и създаване на извънредни съдилища, но присъстващите не го дискутират и то не намира място в гласувания от комисията текст⁴⁴.

В допълнителния доклад по проекта, изработен от пленума на Конституционната комисия, специалистите се обединяват около становището, че в

чл. 53 след израза „Държавен съд” трябва да се добави „избиран в началото на всяка легислатура и”. По отношение състава на Държавния съд са отразени различни мнения. Докато П. Стайнов, Л. Василев, В. Захариев и Л. Радоилски изразяват съгласие с текста от проекта на пленума на Конституционната комисия, Ст. Баламезов счита, че Общото събрание на ВКС трябва да бъде обявено за Държавен съд, а Ж. Сталев и А. Ангелов отстояват разбирането, че председател на Държавния съд трябва да бъде първият председател на ВКС, а членове – четири съдии, посочени от Общото събрание на ВКС и четири народни представители, избрани от Народното събрание⁴⁵. Комисията продължава да отстоява включеното в първия доклад предложение (от проф. Баламезов) за нова алинея към чл. 21, с която се предвижда създаването на обща законодателна комисия, която задължително да се произнася по въпроса дали постъпващите законопроекти са съобразени с Конституцията⁴⁶.

Изложените факти дават основание да бъдат направени определени изводи. Сравняването на бележките на проф. Ст. Баламезов, запазени в намиращите се „Материали по Конституцията от 1947 г.” (31 окт. 1946 г.) и тези, публикувани във в. „Изгрев” (12–16 март 1947 г.) показва, че става дума за един и същ текст (по структура, съдържание и последователност, в която се поставят разглежданите проблеми), като в по-късната публикация във в. „Изгрев” са направени малко на брой уточнения и допълнения, резултат от неговото участие в разгърналата се дискусия в комисията от специалисти и стремежът да съдейства за създаването на една Конституция, която ще осигури демократичното функциониране на държавата. Тези документи ясно показват, че проф. Баламезов проявява във времето последователност и привързаност към основните конституционни принципи на устройство и функциониране на модерната държава, като гаранция за демократично развитие на обществото. В тях той отстоява идеите за управление, което ще почива на солидарността и сътрудничеството, а не противопоставянето между парламент и правителство; за „планомерно, рационално законодателство, едновременно реформаторско и логично”, провеждано при „взаимното координирано съдействие на две тела”; възгледа, че „между депутат и избирателна колегия не могат да се създават отношения на слуга и господар, които отношения фактически ще се сведат дори към отношения между слуга и местно партийно бюро”. Проф. Ст. Баламезов е активен участник в дейността на комисията от специалисти, която е призвана да дава компетентни становища по всички въпроси, свързани с изработването на проектоконституцията от парламентарната комисия. Доказателство за това са неговите предложения, възприети като цяло от комисията от специалисти, а някои и от пленума на Конституционната комисия (за приподписването на актовете на държавния глава от министрите; за конкретно определяне наказателните състави във връзка с принципа на съдебната отговорност на министрите; редакционните поправки с оглед постигане по-голяма

прецизност на конституционните текстове). Комунистическото мнозинство в конституционната комисия и следваната от него определена линия на конституционни промени в посока на разграничаване от принципите и механизмите на парламентаризма стоят в основата на отхвърляне на голяма част от предложенията на специалистите-юристи, в това число и направените от проф. Ст. Баламезов. Анализът на отстояваните от него възгледи и позиции при решаване на конституционния въпрос в България през 1946–1947 г. дава основание да се твърди, че участието на проф. Ст. Баламезов се определя не само от безспорния му авторитет като един от най-добрите български специалисти по конституционно право, но и от трайната му привързаност, проявявана като учен и гражданин към идеята за създаване на държава, функционирането на която ще се определя според правилата и ценностите на демокрацията.

БЕЛЕЖКИ

¹ Ст. Баламезов е роден на 09. 09. 1883 г. в Кишинев. През 1906 г. завършва право в Софийския университет, след което специализира в Париж (1907–1908). Доцент в Юридическия факултет на СУ през 1916 г., извънреден професор през 1924 г. и редовен професор през 1928 г. През 1930 г. е дописен член на БАН, а от 1946 г. редовен член на БАН. Заемал е ръководни длъжности в СУ – декан на ЮФ през 1926–1927 г. и ректор през 1929–1930 и 1944–1945 г. През периода 1906–1922 г. е бил на дипломатическа работа в Париж, Петербург и Прага. Умира на 30. 09. 1960 г.

² **Генчев, Н.** Политическите борби между Отечествения фронт и буржоазната опозиция около създаването на Конституцията на НР България от 1947 г. – Исторически преглед, 1962, № 5, 22–23.

³ **Исусов, М.** Политическият живот в България 1944–1948. София, 2000, с. 294.

⁴ **Огнянов, Л.** Държавно-политическата система на България 1944–1948. София, 1993, с. 146.

⁵ Материали по конституцията на НРБ от 1947 г., т. IX, Баламезов, Ст. Бележки върху проекта за нова Конституция, с. 1–2.

⁶ Пак там, с. 3–5.

⁷ Пак там, с. 6–7.

⁸ Пак там, с. 7.

⁹ Пак там, с. 8.

¹⁰ Пак там, с. 9–10.

¹¹ Пак там, с. 11–12.

¹² Пак там, с. 12–13.

¹³ Пак там, с. 13–14.

¹⁴ Пак там, с. 15.

¹⁵ Пак там.

¹⁶ Пак там, с. 16.

¹⁷ Пак там, с. 16–17.

¹⁸ Пак там, с. 18.

- ¹⁹ Изгрев, бр. 745, 12 март 1947.
- ²⁰ Пак там, бр. 746, 13 март 1947.
- ²¹ Пак там, бр. 747, 14 март 1947.
- ²² Пак там, бр. 748, 15 март 1947.
- ²³ НА БАН, ф. 71, оп. 1, а. е. 138, л. 2.
- ²⁴ ЦДА, ф. 861 К, оп. 2, а. е. 142, л. 117–118; Материали по Конституцията от 1947 г., т. 4, л. 3.
- ²⁵ НА БАН, ф. 71, оп. 1, а. е. 138, л. 3.
- ²⁶ Изгрев, бр. 694, 10 януари 1947 г; бр. 702, 19 януари 1947 г.
- ²⁷ ЦДА, ф. 861 К, оп. 2, а. е. 142, л. 116.
- ²⁸ Пак там, л. 128. В личния фонд на проф. Баламезов, съхраняван в НА на БАН, сред работните материали по изработването на Конституцията има част от протоколи на заседание на комисията от специалисти. Относно обсъждането на чл. 12 се посочва, че комисията предлага видоизменен на редакцията на проф. Ст. Баламезов текст: „Народното събрание е върховен орган на държавната власт и упражнява законодателни и контролни функции”. В мотивите се посочва, че изразът „представител на народния суверенитет” е неправилен и трябва да се избегне. Според проф. Ст. Баламезов като по-подходящ трябва да се употреби термина „народно върховенство”. Той предлага следната редакция: „Народното събрание, орган на народното върховенство, упражнява функциите, предвидени по настоящата Конституция” (НА БАН, ф. 78, оп. 1, а. е. 17, л. 5).
- ²⁹ Пак там, л. 131–132.
- ³⁰ Пак там, л. 135.
- ³¹ Пак там, л. 144.
- ³² Пак там, л. 146.
- ³³ Пак там, л. 148–149.
- ³⁴ Пак там, л. 152–153.
- ³⁵ Пак там, л. 154.
- ³⁶ Пак там, л. 158.
- ³⁷ Пак там, л. 161–162.
- ³⁸ Материали по Конституцията..., т. X, трето заседание от 6 март 1947 г., л. 83.
- ³⁹ Пак там, л. 96.
- ⁴⁰ Пак там, л. 101.
- ⁴¹ Пак там, л. 116–117.
- ⁴² Пак там, л. 118.
- ⁴³ Пак там, л. 138–150.
- ⁴⁴ Пак там, л. 193–195.
- ⁴⁵ Материали по Конституцията..., т. IX, с. 10
- ⁴⁶ Материали по Конституцията..., т. IX, с. 7–8.

ЛИТЕРАТУРА

Генчев, Н. Политическите борби между Отечествения фронт и буржоазната опозиция около създаването на Конституцията на НР България от 1947 г. – Исторически преглед, 1962, № 5, 3–31.

Иусов, М. Политическият живот в България 1944–1948. София, 2000.

Огнянов, Л. Държавно-политическата система на България 1944–1948. София, 1993, 248 с.

Архивни източници

Библиотека на Народното събрание – Материали по Конституцията от 1947 г., т. IX, т. X.

Централен държавен архив (ЦДА) – ф. 861 К

Научен архив БАН (НА БАН) – ф. 71, ф. 78.

Периодичен печат

Изгрев, бр. 694, 10 ян. 1947; бр. 702, 19 ян. 1947.

Изгрев, бр. 745–748, 12–15 март 1947.