ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

Владимир Христов Христов

ПОЛИТИЧЕСКАТА ОТГОВОРНОСТ НА ПРЕЗИДЕНТА СЪГЛАСНО БЪЛГАРСКАТА КОНСТИТУЦИЯ

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД
ЗА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР“

Научна специалност КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО НА РБ
Професионално направление ш.3. Право
Област на висше образование ш.3.6. Социални, стопански и правни науки

Научен консултант
Проф. д-р Емилия Друмева

София, 2017 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от секция „Публичноправни науки“ на Института за държавата и правото при БАН (Протокол от 14.06.2017 г.). Докторантът е зачислен по научната специалност Конституционно право със Заповед № РД-09-61 от 19.05.2016 г. считано от 01.06.2016г. Защитата на дисертационния труд ще се стои на 25.09.2017 г. в Института за държавата и правото при БАН (гр. София, ул. Сердика № 4) пред научно жури, назначено със Заповед на Директора на ИДП при БАН в състав:

Членове:

-Проф. д-р. Емилия Друмева

-Проф. д-р Дарина Зиновиева

- Проф. д-р Мариана Карагьозова –Финкова

-Проф. д-р Пенчо Пенев

-Проф. д-р Пламен Киров

Резервни членове:

доц. д-р Надежда Йонкова и доц. д-р Христо Паунов

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в ИДП при БАН (гр. София, ул. Сердика № 4).

А. Характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на изследването

Въпросът за политическата отговорност на държавния глава винаги се е разглеждал през призмата на традицията в монархическата държава, извела принципа за абсолютната неотговорност на монарха[1]. Доколкото правото свързва отговорността със санкция за неправомерно поведение, очертаването на характера и пределите на санкцията, както и на фактическия състав на неправомерното поведение като основание за търсене на отговорност, не са чисто доктринална задача, а елемент от процеса на развитие на всяка правна система. Обществените реалии поставят и едно ново предизвикателство – приключилият присъединителен процес в Европейския съюз и нуждата от непрекъсната хармонизация с новите наднационални норми, които регулират основни обществени отношения в европейското политическо, икономическо и културно пространство. Като че ли най-осезаеми последици от включването на България в това наднационално формирование вече възникнаха в правната система на страната. Видно е, но трудно измеримо в практическите си аспекти, че споделянето на националния суверенитет с органите на Европейския съюз ще се отрази на установения баланс между конституционно закрепените институции. Така, при упражняването на традиционно отредената и изключително предоставена на Парламента нормотворческа функция, сериозно влияние оказва предимството на нормативните актовете на ЕС (с аргумент от чл. 5, ал. 4, във вр. чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията и чл.15, ал.2 от ЗНА[2]) пред обикновените закони[3]. За краткия период, изминал от приемането на действащата Конституция, не е търсена политическа отговорност от президента на Републиката по реда на чл. 103 от основния ни закон, а оттук следва и липсата на практика на Конституционния съд, третираща тази деликатна материя. Това твърдение, разбира се, няма абсолютен

[1] Трябва да се отбележи изключението от този принцип в старогерманската държавност – вж. Друмева, Е. Конституционно право. С., 1998, с. 413.

[2] Според посочената разпоредба на Закона за нормативните актове ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът.

[3] Използваният израз цели да разграничи законите за изменение и допълнение на Конституцията от останалите „обикновени” законови актове.

характер, доколкото в рамките на мандата на 41-то Народно събрание бе инициирана процедура за приемане на решение, с което парламентът да повдигне и поддържа обвинение срещу президента Г. Първанов (2002-2012) и внасяне на предложение до Конституционния съд за прекратяване на пълномощията му. Това производство не успя да преодолее парламентарната фаза и да се развие пред КС, а проектът за решение и дебатът между народните представители обогатиха практиката на легислативата само по отношение на затвърждаване на виждането, че актът по повдигане на обвинение и разглеждането му в пленарна зала предпоставят отклонение от установената процедура по приемане на решения като ненормативни актове на Народното събрание. Без ясен отговор все пак останаха въпросите, касаещи самото естество и юридическия характер на парламентарната фаза в производството по чл. 103 от Конституцията, включително кога се счита, че е повдигнато обвинението към държавния глава, има ли, колко и кои са етапите на процедурата във фазата на развитието и пред Народното събрание.Допълнително предизвикателство към народните представители, въпреки почерпения опит остава и проблемът с ясната квалификация на обвинението и възможността с поведението си президентът да засегне принципните основи на конституционния модел формулирани чрез нормите – принципи на основния закон.

2. Предмет на изследването

Основен предмет на настоящото изследване е норменият комплекс, разписан от конституционния законодател в текстовете на чл. 103 от основния закон на Република България, който очертава основните юридически характеристики на конституционноправния институт на политическата отговорност на държавния глава и неговата връзка с правилата за поведение, с които се очертава правния статут на президента и отношенията му с разделените власти в българския конституционен модел.

Доколкото е невъзможно да се изгради последователна и обоснована теза за границите, функциите и характера на институтите на конституционното право без да се изградят конструкции, които да отчитат особеностите и появата им в историята на съвременния конституционализъм, детерминиран с висока степен на универсалност и взаимност, то в обхвата на предмета на изследване следва да попаднат и сравнителноправните аспекти на проблема и историческите корени на института, както в световната история и по-конкретно в родината на института – средновековната британска държава и утвърждаването му в съвременния конституционализъм на САЩ, така и в българската държавна традиция.

3. Цел и задачи на изследването

Поставената фундаментална цел пред настоящото изследване е да очертае основните белези на конституционноправния институт на политическата отговорност на държавния глава и неговия подгласник в рамките на българския конституционен модел през призмата на възложените му в основния закон правомощия и гарантираната имунитетна закрила, изключение от която е именно възможността за предсрочно прекратяване на мандата, като непреодолима правна последица от успешното реализиране на производството по импийчмънт.

В изпълнение на така формулираната цел се поставят следните задачи:

- Да се разработи исторически преглед на изследвания институт с предмет:
- Отговорността на владетеля в българската феодална държава;
- Отговорността на върховните представители на държавна власт в третата българска държава с оглед непогрешимостта на монарха;

- Да се изследва появата и утвърждаването на импийчмънт като конституционноправен институт в Англия и САЩ;
- Да се изследва правния статут на държавния глава с очертаване на правомощията и предвидената закрила посредством предоставения му от Конституцията имунитет;
- Да се очертае конституционноправната същност на политическата отговорност на президента чрез извеждане на нейните характер и функции;
- Да се изследват основанията за отпочване на производство по импийчмънт, като се открояят особеностите на „държавната измяна“ и се разработи теза за нарушението на закона като нарушение на Конституцията;
- Да се изгради неформален критерии за наличие на основанията за импийчмънт;
- Да се изследват основанията за търсене политическата отговорност на президента през призмата на изпълнение на правомощията му, конституционната роля да олицетворява нацията, както и при несъвместимостта за заемане на мандата, конфликт на интереси и случаите на установяване на неизбираемост;
- Да се анализира особеното по отношение на политическата отговорност на вицепрезидента;
- Да се разработят проблемите, свързани с производството по импийчмънт в предвидените от Конституцията две фази, както и да се анализират проблемите и въпросите от практиката на 41-то Народно събрание;
- Да се отграничи производството по чл. 103 от КРБ от другите способи за предсрочно прекратяване на пълномощията на държавния глава;

4. Методи на изследване

За постигане на поставените задачи в изследването се използват широк набор методи – историческия, нормативния, сравнителноправния и формалнологическия.

Нормативният метод е използван за анализа на нормативни разпоредби, включени както в корпуса на Конституцията, така и в друг актове на действащото законодателство, които могат да бъдат посочени като относими към предмета на изследване на дисертационния труд.

Изследването е изработено с широка употреба на формалнологическия метод с всички способи на тълкуване на нормативните актове, включително и граматическо с цел изясняване на съдържанието на неясните или противоречиви норми.

В дисертационния труд е широко застъпена употребата на сравнителноправния метод, като при разкриване на белезите на института на политическата отговорност на държавния глава са търсени съпоставки с конституционната уредба и практиката на конституционни органи, натоварени с компетентност по импийчмънт в други страни, които се характеризират с установена представителна демокрация.

В изследването е използван и историческия метод, тъй като дори ограничен в полето на познавателното, то е логично анализът на института на политическата отговорност на държавния глава да почива не само на цялостния набор от тълкувателни способи, познат в правната теория, а също така да се опре и на историческите корени на българската държавност, както и да се изследва появата и развитието на импийчмънт като институт на съвременното конституционно право в средновековна Англия и САЩ, като изграденият в тази връзка исторически преглед е структуриран в началото на изложението.

5. Апробация на дисертационния труд

Дисертационният труд е докладван изцяло пред Секция „Публичноправни науки“ на Института за държавата и правото при Българската академия на науките, както и отделна негова част на Шестата национална конференция на докторантите в областта на правните науки, където е представен доклад на тема „Проблемите и въпросите на първия български импийчмънт“, предоставен за печат.

Публикувана е студия “Политическата отговорност на президента съгласно българската конституция” в сб. „Научни трудове на ИДП“, т.3 (2006г.)

Публикувани са и две статии, както следва:

“Политическата отговорност на държавния глава в българската държавна традиция” – сп. „Правна мисъл“, 2006 г., кн.3;

“Несъвместимостта като основание за импийчмънт на държавния глава” - сп. „Правна мисъл“, 2016 г., кн.3.

6. Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 27 от Правилника за прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България и на специфичните изисквания на Института за държавата и правото при Българската академия на 12 науките и съдържа: увод; изложение, състоящо се от четири глави; заключение, състоящо се от изводи, предложения de lege ferenda, приносни моменти, посочване на ползваната литература, декларация за оригиналност и едно на брой приложение. Дисертационният труд е с общ обем от 255 страници, включително съдържание, списък на използваните съкращения и списък на използваната литература. Направени са 245 бележки под линия. В структурно отношение изследването включва: I.Увод; II.Изложение; III.Заключение; IV.Литература; V.Приложение, означени с римски цифри. В изложението са обособени четири глави, всяка с тематично структурирани заглавия и подзаглавия, означени с арабски цифри.

Б. Кратко изложение на дисертационния труд

Глава I ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД

1. Отговорността на владетеля в българската феодална държав

Съвременната конституционноправна наука приема за безспорно схващането, че в основата на абсолютната неотговорност на монарха в Древността и Средновековието стои разбирането за божествения произход на неговата власт[4]. Коректният поглед в българската история изисква поставянето на разграничение в периодизацията въз основа на религиозния критерий, доколкото върху обществените процеси въобще, и в нормотворчеството - в частност, оказва влияние приемането на християнската вяра. За ключова разлика в характеристиките на монархическия статус в прабългарския саракт[5], а по-късно и този на хановете – езичници, от една страна, и от друга – статута на православните владетели от Първото и Второто царство, могат да се посочат остатъците на така наречената „военна демокрация”[6], характерна за държавно-обществената организация

[4] За същността на теократичната и патримониална теория вж. Друмева, Е. Конституционно право. С., 2013, с. 45, както и по-долу цитираните разработки.

[5] Употребата на този термин, етимологията на който се корени в прабългарската дума за държава, е оправдано поради характера на съюза между прабългарските и славянски племена преди административната реформа на хан Омуртаг (814 - 831).

[6] Анализирайки участието на аристократичното съсловие и народните маси в управлението на езическата държава, до извода за ограничен характер на иначе абсолютната власт на хана достига колективът от изтъкнатите историци на държавата и правото проф. М. Андреев и акад. Д. Ангелов в труда си История на българската феодална държава и право. 4. изд. С., 1972, с. 82-85.

в условията на разпад на родово-общинния строй при номадските племена от ареала на Средна Азия, към които спада и прабългарският етнически субстрат. При очертаването на правните форми, чрез които възможността за намеса в делата на „поставения от бога велик хан" се е материализирала в социалното битие, е достатъчно да се спомене съветът на боилите, представляващ интересите на аристократичното съсловие, както и общонародните събори – форум, осъществяващ пряка и непосредствена връзка между централната власт и племето. Многобройни са историческите паметници, съдържащи сведения относно характера и произхода на властта в християнския период на средновековната българска държава[7]. Търсенето на отговорност за действия на монарха в смисъла, с който съвременната юриспруденция изпълва термина със съдържание, е непознат институт в медиевистичната епоха. Липсва писмен правен източник, от който може да се извлече фактически състав, при чието наличие като правна последица следва да се прекратят владетелските прерогативи. Загубата на властта е била възможна или чрез поначало доброволния път на абдикацията, или чрез акт на насилствено отнемане, често завършващ със смъртта на низвергнатия. Предмет на това изследване са онези (макар и редки) случаи, в които отнемането на сана е последица не толкова или не само от борбата за престола, а по-скоро е реакция на поданиците срещу поетия курс в политиката на владетеля, особено ако предприетите действия са разбирани като измяна и заплашват целостта и сигурността на държавата. Пречупвайки горните факти през призмата на „военната демокрация", би могло да се изведе разбирането, че в езическата традиция на Първата българска държава, макар и поставен от бога, ханът е отговарял пред членовете на племето[8] за делата, извършени от него в качеството му на вожд на общността. Придаването на юридическа същност на описаните исторически факти е на плоскостта на обичая и тук е мястото да се постави въпросът за легитимацията на действията, извършени с цел детрониране на монарха. Условията на епохата обосновават само един форум, носещ компетенциите да признае легитимността на смяната на владетеля, и това е народният събор. Легитимиращият характер и функции на народните събори се подкрепят и от естеството и важността на взетите решения на форума от 893 г. – преместване на столицата от Плиска в Преслав, изгонване на ромейските духовници, налагане на славянската писменост.

2. Третата българската държава

2.1. Ограниченията в пълномощията на монарха

Приетата в гореща дискусионна обстановка през 1879 г. Търновска конституция[9] в своя чл. 4 определя Българското Княжество[10] като монархия наследствена и

---

[7] За подробна класификация и изчерпателност на историческите извори вж. Андреев, М. и Ангелов, Д. Цит.съч., с. 24 – 56.

[8] А не само пред аристократичното съсловие - как иначе трябва да се разбира свикването на народен събор за детронирането на хан Сабин.

[9] Почти всяка оценка в литературата относно Конституцията от 1879 г. носи положителен заряд, отчитайки особеностите на времето, и твърдейки, че в основата и стоят заемки от най-демократичния за епохата основен закон – този на белгийското кралство. Трудно е обаче да се подминат множеството податки в писмените паметници, навеждащи на извода, че в основата на текста на Търновската конституция стои Органическият устав на Сръбското кралство. Това разбиране се поддържа още от първите десетилетия на миналия век от - вж. Баламезов, Ст. Цит. съч. с. 10 - 11. та до наши дни – вж. Манолова, М. Създаване на Търновската конституция. С., 1980, с.19, 23 и сл.

[10] Читателят е свикнал да възприема Третата българска държава под формата на царство, но не бива да се забравя, че България е княжество до 22.09.1908 г., а конституционните промени, закрепили царското достойнство на Фердинанд I, са едва от 11 юли 1911 г.

конституционна, с народно представителство. Транспониран е принципът за разделение на властите, като водещата роля в системата на държавните органи е възложена на княза. Той, заедно с Народното събрание, е титуляр на законодателната власт, назначава и освобождава министър-председателя, определя състава на Министерския съвет, от негово име се води политиката на страната и се постановяват актовете на съдебната власт. Така изброените пълномощия на княза са причина доктрината да разглежда Търновската конституция като акт с определено монархически облик[11]. Нещо повече - в конституирането на личните (майестетни)[12] права на монарха и в духа на традицията, чл. 8 от Търновската конституция прогласява личността на княза за свещена и неприкосновена, като в основата на този текст стои една законова фикция за непогрешимост[13]. Две са правните форми, имащи ограничителна функция по отношение на широко предвидените правомощия на царя. На първо място, в литературата[14] се посочва, предвидената в чл. 34 от Търновската конституция клетва[15], която монархът произнася пред нарочно свикано Велико народно събрание при заемането на престола. Има, разбира се, достатъчно основания да се твърди, че по силата на обичая монархът е отговарял за провежданата политика, посредством възможността да бъде подложен на принудителна абдикация (детронация). Това че двама от общо тримата владетели на възроденатa българска държава напускат трона си по този начин, доказва „широката" употреба и ефективността на способа, като в преценката за неговата същност трябва да се отчете насилственият му характер от фактическа страна, а от юридическа – отсъствието на правна регулация. Друга форма за ограничаване на властта на монарха в търновския конституционен модел е институтът на контрасигнатурата, намерил място в два от текстовете на основния закон от 1879 г. - тези на чл. 18 и чл. 154. Придал абсолютна неотговорност на царя, конституционният законодател възлага за приподписване от всички министри или от компетентния министър „всеки официален акт, какъвто и да е" (чл.154), издаден от монарха. По този начин политическата отговорност за управлението на страната се възлага върху министрите, лично и солидарно.

2.2. Отговорността на министрите

Историческите корени на импийчмънт в британската традиция, на които е отделено място в следващата част на изложението, свързват появата му с преследването на висши служители на короната, сред които и министрите на краля и въвеждане на отговорност за действията им пред средновековния Парламент. Доколкото тази конструкция на „примиряване" на правото с фикцията за непогрешимост на монарха е етап от развитието на разглеждания правен институт, то и в тези редове ще се разгледа въпроса с отговорността на министрите в Търновския модел, като способ за разтоварване от отговорност на държавния глава, от чието име се упражнява цялата конституционна власт в Третата българска държава.

[11] Друмева, Е. Цит. съч., с.170.
[12] Киров, Ст. Кратък курс по българско конституционно право. С., 1920, с. 24.
[13] Манолова, М. История на държавата и правото. Третата българска държава 1878 – 1944. С., 2001, с. 71.
[14] Киров, Ст. Цит. съч., с. 29.
[15] Пълният текст е следният: „Кълна се в името на всемогъщия бог, че свято и ненарушимо ще пазя конституцията и законите на царството и че във всичките си разпореждания ще имам предвид само ползата и доброто на царството. Бог да ми е на помощ".

Заслужава да се отбележи, че чл. 153[16] от Търновската конституция въвежда за първи път в историята на българското право позитивноправна норма, предвиждаща политическа отговорност или, казано по друг начин въпросът за целесъобразност в действията на правителството по провежданата от него политика – вътрешна и външна, в т. ч. и въпросът за целесъобразност относно неговите постъпки, действия или бездействия и намерения[17]. Анализът на чл. 155 от разглеждания нормативен акт би го посочил като източник на углавна отговорност за министрите, предвидена за извършени при изпълнение на функциите им, инкриминирани в същия текст, престъпни деяния. Все пак - отговорността по чл. 155 и сл. от Търновската конституция няма изключително наказателноправен характер. Това виждане може да се опре на предвидения състав на отговорността на министрите за нарушение на Конституцията, който не може да има изключително наказателноправна природа и следва да се отнесе предимуществено към конституционноправната отговорност. В подкрепа на изразеното становище трябва да се посочат законовите интервенции по тълкуване на нормата на чл. 155 от ТК, която предвижда възбуждане на отговорност за нарушение на Конституцията, чиято основна цел е да изработят критерии при преценката дали нарушението на нормите на „обикновеното“ законодателство трябва да се приемат за нарушение на основния закон.Това разрешение според мен обосновава и придава на министерската отоворност в Търновския модел конституционноправен характер, въпреки че не съдържа присъщите на съвременния конституционализъм елементи на парламентарната отговорност на правителството пред Народното събрание.

3. ***Поява и утвърждаване на импийчмънт като конституционноправен институт в Англия и САЩ***

Всяко изследване с поглед към темата за политическата отговорност трябва да обърне поглед към средновековна Англия, където в средата на XIV век, през управлението на крал Едуард III (1327-1377), когато се появява импийчмънт като институт на правото, уреждащ отговорността на висшите държавни служители. С времето в британската държава импийчмънт се превръща в главния инструмент за закрила от действията на правителството. Изследователят на този правен нститут Джон Хатсел обяснява раждането му, казвайки, че „импийчмънт се появява в късния четиринадесети век, когато Камарата на общините се захваща да повдига обвинение пред Камарата на лордовете срещу най-мощните властово нарушители и най-висшите служители на Короната[18]“. Това е епохата в която се ражда общоизвестната фикция, че „King could do no wrong but was misled by his ministers“ – Кралят не може да върши нищо лошо, но е бил подведен от министрите си. Тази фикция за непогрешимост на монарха е основната причина субекти на импийчмънт в периода на неговото раждане да бъдат държавни служители от различни категории, включително и съдиите, които съвсем в духа на средновековната традиции, заемали и освобождавали постовете си по волята на краля. Британската традиция свързва импийчмънт с криминалното деяние и най-често използваното основание за образуване на съдебните процеси е държавната измяна. Именно институтът на импийчмънт трансформира фикцията за непогрешимост на монарха в политическия принцип, че кралят не може да носи отговорност за непопулярните и неуспешни действия на своите

[16] Съвсем в духа на конституционномонархическата уредба на Третата българска държава, съгласно посочения чл. 153 министрите са отговорни не само пред Парламента, а и пред царя.
[17] Манолова, М. История на държавата и правото. Третата българска държава 1878 – 1944. С., 2001, с. 71.
[18] Цит. по Berger, Raoul, Impeachment. The constitutional problems, p.1.

служители[19]. Добива популярност употребата на особения инструментариум на bill of attainder, законов акт, посредством който, избягвайки мъчния път на съдебния процес парламентът по законодателен път налагал смъртни присъди в конкретни случаи. Подлагането на импийчмънт по вече чисто политически причини също е достижение на седемнадесетия век и се свързва с процеса срещу граф Данби (1678), пръв министър и довереник на крал Чарлс II Стюарт. В литературата не се отрича, че макар и по произход институтът да има криминален характер, то импийчмънт е политическо средство. Основание за провеждането му не е само измяната, а всички престъпления и простъпки срещу държавата[20], а субект на импийчмънт са лицата, които не могат да бъдат подведени под отговорност пред обикновените, редовни съдебни юрисдикции.

В конституционноправната теория[21] с право се сочи, че въпреки фикцията за непогрешимост, субект на импийчмънт, респективно на политическа отговорност са били, макар и по изключение и английските крале.

С приемането на Конституцията на САЩ през септември 1787г. импийчмънт става част от конституционната традиция на новата държава. Институтът се заема от британските острови и това обстоятелство не подлежи на спор в литературата[22]. Импийчмънт преминава в американския конституционализъм с криминалния си характер, но с една изключително важна особеност – престъпленията, за които се носи политическа отговорност, не трябва задължително да са срещу държавата или да засягат системата на конституционно управление. За същите тези деяния, които биха послужили за основание за произвеждане на импийчмънт се носи отговорност по общия ред пред редовните съдилища. Основната разлика при имплементирането на института на американска почва е „разводът“ между конституционното и наказателното право[23], между отстраняването от длъжност и налагането на санкция за криминално деяние, а обединяването на двете производства и кумулирането на двете санкции е основната характерна черта на британския импийчмънт в историческите му корени. Текстът на чл.2, параграф 4 от Конституцията на САЩ въвежда като основания за импийчмънт държавната измяна, вземането на подкупи или други тежки престъпления и простъпки. Тази редакция на нормата е повод за нестихваща и до днес дискусия за характера на института и неговите правни граници[24]. Безспорно, за разлика от британския първообраз, американският импийчмънт се основава на съществуващото и прието по надлежния ред наказателноправно законодателство[25]. Но американският конституционализъм добавя допълнителен елемент, който според мен може да се оцени единствено през призмата на политическата отговорност, защото осъществяването на престъпния състав може да е поводът за започване на производството, но причината е засягането на доверието в интегритета при упражняване на държавната власт. Субект на импийчмънт в американския модел са вече не само висшите, а всички държавни служители, включително и съдиите като представители на юдикативата, а санкцията загубва наказателноправната си

[19] Roberts, Clauton, The Growth of Responsible Government in Stuart England. Cambridge, p.435.

[20] Вж. Вж. Berger, R., Цит.съч., p.64.

[21] Вж. Друмева, Е. Цит. съч., с.432.

[22] Вж. Berger, R., Цит.съч. p.57.

[23] Вж. Berger, R., Цит.съч. Preface.

[24] Уредбата на основанията за провеждане импийчмънт и съответната процедура в американската конституция е заложена в следните текстове: чл. 1, параграф 2, т. 5; чл.1, параграф 3, т. 6 - 7; чл. 2, параграф 4; чл. 2, параграф 2, т. 3 и чл. 3, параграф 3, т. 1 – 2.

[25] Вж. Berger, R., Цит.съч. p.58-59.

природа и придобива конституционноправен характер, ограничавайки се до отстраняване от длъжност (removal from Office – чл.2, параграф 4 от Конституцията на САЩ).

Глава II ЗА ЮРИДИЧЕСКИЯ СТАТУС НА ПРЕЗИДЕНТА IN BREVE[*]

1. Общи положения

Българският конституционен законодател избра парламентарната форма на държавно управление и отреди на Народното събрание и Министерския съвет, съставляващи съответно легислативата и екзекутивата, водещите функции при формиране на държавната политика, като по този начин предпочете третия модел по посочената класификация, поставящ държавния глава извън разделените власти като самостоятелен конституционен орган. Същевременно се предвиди и пряк избор[26] на държавния глава в свободни и демократични избори - конструкция, която обосновава изключителна властническа легитимация[27].

2. За президентския мандат

Съвременната юриспруденция, в лицето на Конституционния съд, след като установи че законодателят не предлага легална дефиниция на това понятие, вече даде своя отговор за съдържанието на понятието през призмата на различните смислови граници, които законодателството влага в него. С Решение №13, постановено по конституционно дело №12/2010г.[28] конституционните съдии постановиха тълкувателен акт, с който поставиха ясно разграничение в законовата семантика на понятието и изясниха терминологичния смисъл на понятието мандат. На първо място в цитирания акт блюстителите на Конституцията отбелязват, че основният закон употребява понятието, за да означи правомощията на органите и срока на упражняването им. Отбелязани са сред другите особености на употребата на думата мандат, че Конституционният мандат има две съставки – съдържателна (осъществяване на държавнически функции) и времева (срок за осъществяването им). Съдържателната страна на президентския мандат включва предоставените му правомощия. Конституционноправната доктрина е изградила достатъчно последователна систематизация на правомощията на държавния глава, която трябва да бъде възприета съобразяване и с основните принципи на Конституцията. Според проф. Друмева[29] правомощията на президента се класифицират в четири групи.

Конституционноправната доктрина акцентира върху арбитражната роля на държавния глава в конституционната система на разделените власти и заложените от основния закон проверки и задръжки между тях. Стъпвайки върху хибридността на национания конституционен модел, предопределен от възприетите елементи на съвременния рационализиран парламентаризъм, проф. Киров приема, че ключът към разбиране на модела на парламентарно управление в България е президентската институция[30]. В този смисъл, посочената докринална теза приема, че държавният глава съставлява самостоятелна институция на върха на държавната йерархия, на която

---

[*] Тъй като литературата, посветена на конституционноправния статус на българския президент, е богата и като обем, и като пълнота на изследването, авторът на настоящото разглежда въпроса само в името на пълнотата на изложението.

[26] Всъщност прекият избор на президента в Парламентарна република не е непознат в съвременните конституционни модели. За пример могат да се посочат основните закони на Република Австрия и на Португалската република.

[27] Друмева, Е. Цит. съч., с. 424.

[28] Обн., ДВ, бр.102 от 30.12.2010г.

[29] Вж. Друмева, Е. Цит. съч., с. 437-444.

[30] Вж. Киров, Пл., Цит. съч., с. 18 – 19.

Конституцията възлага задачата да олицетворява единството на нацията, да осигурява нормалното функциониране на конституционната система и поддържа баланса и разделението на властите, като именно предвидените от конституционния законодател правомощия в сферата и на трите разделени власти са ориентирани към осъществяване на политически арбитраж, детерминиран с посредничество между институциите, а когато е необходимо и помиряване с оглед възстановяване на ефективното им взаимодействие[31].

3. Конституционноправна защита на държавния глава

Днешната конституционна практика дарява с имунитетни права[32], традиционно отредени само за владетеля, и други натоварени с власт органи, с привилегирована защита при упражняване на служебните им функции. Редакцията на ал. 1 и ал. 4 от чл. 103 на Конституцията води до извода, че най-силно защитените публични органи са президентът и вицепрезинт. Имунитетът съдържа три елемента, очертаващи неговата **неотговорност** и **наказателна неприкосновеност**:

а) Държавният глава не носи отговорност за действията, извършени при изпълнение на служебните му функции - по същество се очертава така наречения функционален имунитет, разпростиращ защитата относно неговите действия, извършени в качеството му на субект на публичната власт[33]).

б) Забрана за възбуждане на наказателно преследване - адресат на нормата са компетентните да образуват наказателни производства органи на съдебната власт в страната. Забраната има действие за срока на мандата на президента.

в) Забрана за задържане, насочена към компетентните органи от системата на изпълнителната и съдебната власт, важи за предвидените мерки по специалните закони[34];

Изложеното по повод имунитета на президента и вицепрезидента, третира общото правило досежно предвидената от основния закон защита, което търпи и съответното изключение, установено в чл. 103, ал. 1, in fine от Конституцията - изключение, въвеждащо в конституционния модел института на политическата отговорност на държавния глава и подпомагащия го вицепрезидент.

Глава III КОНСТИТУЦИОННОПРАВНАТА СЪЩНОСТ НА ПОЛИТИЧЕСКАТАТА ОТГОВОРНОСТ НА ПРЕЗИДЕНТА

1.Характер и функции на политическата отговорност

Юридическият характер на отговорността по чл. 103 от Конституцията е предмет на известна дискусия в литературата. Проф. Боян Баламезов разглежда четири вида юридическа отговорност – наказателна, административна, гражданска и дисциплинарна[35]. Видно е, че в тази каталогична конструкция не е поставена политическата отговорност. Би следвало да се приеме, че нормата, изведена от съдържанието на чл. 103 от Конституцията, предвижда отговорност, която доктринално е категоризируема сред някои от традиционните в правото видове юридическа отговорност. Нека разгледаме структурните й елементи: **Правният източник** е основният закон на страната и конституционният законодател е придал пряко действие на нормите му(чл.5, ал.2 от Конституцията); **Особен**

---

[31] Пак там.

[32] За историческите корени и развитие на имунитетните права, ползващи различните органи на висшето държавно управление вж.Друмева, Е. Цит. съч.

[33] Тази защита не включва, извършените от президента действия в качеството му на частно лице, за които при наличие на осъществяване на съответните фактически състави, би следвало да носи отговорност по общия ред. Вж. Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 280.

[34] Подробно вж. Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 283 – 284.

[35] Вж. Баламезов, Б., Кратък терминологичен речник по конституционно право, С., 1992., с. 11.

субект – отговорност по коментирания конституционен текст могат да носят само президентът и вицепрезидентът; **Особени фактически състави**, описващи правонесъобразно поведение, които не могат да намерят аналог в други правни отрасли[36]; **Особена санкция** – пряка последица от реализация на разглежданата отговорност е предсрочно прекратяване на мандата на президента, съответно - на вицепрезидента; **Особено производство**, което започва в Народното събрание и продължава пред Конституционния съд. Без да се претендира за изчерпателно излагане на спецификите в юридическия характер на отговорността, изведена от чл. 103 на българския lex fundamentalis, рационално би било да се твърди, че политическата отговорност е самостоятелен вид юридическа отговорност. Повечето изследователи[37] от средите на конституционноправната теория отбелязват особения юридически характер на политическа отговорност, приемайки, че последният термин е достатъчно описателен, за да може от семантичното му транскрибиране да се изведе юридическото съдържание на института. Трябва да се приеме изводът на Б. Спасов[38] и Е. Друмева[39], че политическата отговорност е особен вид конституционноправна отговорност.Отговорността на Министерския съвет пред Народното събрание, макар и политическа по същество, би могла да се реализира посредством способите за вот на доверие/недоверие, гласуван от Парламента, като основание за търсене на отговорност от кабинета и евентуално предсрочно прекрятяване на неговия мандат, което може да е последица както от противоправно, така и от съобразено с разпоредбите на закона поведение, докато процедура по импийчмънт на президента е немислима, без нейното отпочване да се основава на засягане на предписани с основния закон правила за поведение от страна на държавния глава. С оглед на изразеното становище може да се твърди, че функциите и ролята на Парламента в производството по импийчмънт на държавния глава, както и традиционното разбиране за президента като част от изпълнителната власт са наложили употребата в литературата и възприемането на отговорността на държавния глава като „политическа“. Доколкото тази отговорност не е следствие от „политиките“ в дейността на държавния глава и може да се преследва само на конкретно разписани в основния закон основания, то е необходими да се посочи иманентно присъщия и юридически характер, а възприетото и наименуване като „политическа“ да се разбира в контекста на правната традиция. База за наложилата се употреба на термина импийчмънт е сравнителноправният анализ на съдържанието на института по нашата Конституция и на основния закон на Съединените американски щати. Именно отликите в съдържанието на института в двата основни закона са причина в литературата да не съществува еднозначна терминологична употреба. Така Конституцията на САЩ предвижда производството по импийчмънт да се провежда пред двете камари на Парламента, като с обвиняваща функция се натоварва Камарата на представителите, а Сенатът се конституира като правораздавателен орган с правомощие да наложи санкция, ако приеме че е налице основание за понасяне на отговорност. Тъй като в българския основен закон на Парламента е предоставена обвинителната функция, а като правораздавателен орган се конституира

[36] Освен ако не се приеме анализът на В. Киров, че държавната измяна по чл. 103 от Конституцията е аналогична на престъпното деяние измяна по чл. 95 от Наказателния кодекс. Вж. Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 282.

[37] Вж. Спасов, Б. Президентът на Републиката (правно положение), С., 1992, с. 109 – 111.; също така Стойчев, Ст. Конституционно право, С., 2002, с.502.

[38] Вж. Спасов, Б. Цит.съч., с. 107.

[39] Друмева, Е. Цит. съч., с. 434.

Конституционният съд, в литературата се приема, че по-точно е институтът на политическата отговорност на президента да се нарича „квазиимпийчмънт" или „полуимпийчмънт"[40]. В други доктринални разработки акцентът се поставя върху двустепенната постройка на института и върху съдебната углавна отговорност на подложените на импийчмънт лица като пряка последица от реализирането на политическата отговорност[41]. Познат е и подходът терминът да се предлага само в сравнителноправен аспект, без да се коментира съвместимостта му с родната конституционноправна теория[42]. Отликите между common law и континенталната правна система не са така дълбоки в конституционното право, както в другите правни отрасли, още повече, че историческият момент на оформяне на американския конституционализъм е причина да се обоснове силното му влияние при изработването на основните закони на съвременните държави. Затова не би било против разума да се реципира употребата на термина импийчмънт в класическото му измерение като название на института на политическата отговорност на президента[43]. Естествено, би могло да се мисли и за използване на терминологичен аналог, като за целта се употреби дума или израз от традиционната българската лексика, например удачна би била думата „отстраняване" или изразът „отстраняване от длъжност". Такова е разрешението, използвано в чл. 93 от Конституцията на Руската Федерация[44], а руската конституционоправна доктрина[45] възприема легалната употреба на израза „отстраняване от длъжност" за назоваване на института на политическата отговорност на федералния президент.

Очертаването на функциите на политическата отговорност на държавния глава не би могло да не постави като класификационен критерий вътрешното съдържание на института и отражението му в социално-политическите процеси, от една страна, а от друга – функционалната същност на конституционния акт. В тази посока на мисли може би е удачно да се посочат следните функции: - **Правозащитна функция** – акцентът се поставя върху ролята на института да защитава Конституцията, като основа на нормативната пирамида, от посегателства, дори от страна на най-високопоставения едноличен държавен орган; - **Балансираща функция** – така би се отчела арбитражната роля на президента и битността му като „четвъртата власт", следователно възможността за реализиране на системата на проверки и задръжки в отношенията между титулярите на Разделените власти; - **Превантивна функция** – разкрива целта на института да бъде механизъм за решаване на спорове, освобождаване или туширане на политическо напрежение, възникнало между управляващия елит и управляваните по повод формиране на властнически решения или злоупотреба с властнически правомощия.Логично е да се постави и въпросът за субективните предели на отговорността по чл. 103 от Конституцията. Съвсем естествено в разсъжденията относно отговорността на държавния глава изниква въпросът подлежи ли председателят на Народното събрание на импийчмънт, когато е поел изпълнението на правомощията на президента при невъзможност на

[40] Вж. Спасов, Б. Цит.съч., с. 114.

[41] Важно е да се отбележи, че такъв акцент съвсем основателно се поставя при анализа на Търновската конституция. Вж. Манолова, М. Импийчмънт при Парламентарния принцип на министерската отговорност според търновската конституция, С., 1999, с. 8.

[42] Стойчев, С. Цит. съч., с. 502.

[43] А както бе отбелязано такава употреба е вече фактическо състояние. Вж. Друмева, Е. Цит. съч., с. 415.; Манолова, М. Цит. съч., с. 8.

[44] Използваният израз е „отрешении от дольжности".

[45] Автономов, А. С. и др. Парламентское право России. Москва, 1999, с. 193 - 200.

вицепрезидента да встъпи в длъжност. Въпреки че такова заместване в мандата е предвидено като изключение, и то за доста кратък срок, то едва ли може да се отрече възможността председателят на Народното събрание, осъществявайки правомощията на държавен глава да извърши държавна измяна или нарушение на Конституцията. Възприемането на разбиране, че председателят на Парламента подлежи на импийчмънт по реда на чл. 103 от основния закон би представлявало на практика извеждане на съждение, че същият губи качеството си на председател на Народното събрание, което, струва ми се, е неприемливо, защото встъпването в правомощията на държавния глава е именно следствие от това качество.

2.Основания за провеждане на импийчмънт

2.1. Държавна измяна

Българската конституция познава две основания за търсене на политическа отговорност на държавния глава, закрепени в ал. 1 на чл. 103 от основния закон. Това са държавната измяна и нарушението на Конституцията.

Смисълът и обемът на така представените от Конституцията фактически състави са поставени като предмет на продължителна дискусия в литературата. Практиката, в лицето на Конституционния съд, все още не е имала възможност да се произнесе по предмета на доктриналните разногласия, което е донякъде пряка последица от факта, че политическата система в страната до този момент е осигурявала стабилност, поне що се отнася до участието на президентската институция в процесите на социално управление[46]. Първата задача в поставените въпроси е изясняване на съотношението между държавна измяна и нарушение на Конституцията.

Възможно е да се изгради опозиционно поле, разглеждащо съотношението на плоскостта на релацията род към вид, както и да се излезе извън представата, че държавната измяна е специално нарушение на основния закон[47]. Основанието „държавна измяна" е често използвано от съвременните конституционни законодателства като предпоставка за провеждане на импийчмънт на държавния глава. Редно е да се отчете, че въпреки предвидената санкция, която е на плоскостта на политическата отговорност – прекратяване на мандата на държавния глава, разбирането за характера на действията, водещи до задвижване на процедурата по импийчмънт по споменатите конституционни актове, е основано на криминалния им аспект. Това съждение не може да обоснове теза, която да възприеме в цялост криминалния характер на процедурата по импийчмънт. В подкрепа на това виждане може да се посочи, че дори сред изследователите[48] на американския конституционализъм не се споделя мнението, че импийчмънт може да има изцяло криминален характер. В българската конституционноправна доктрина няма единодушие по въпроса за идентичността на държавната измяна по смисъла на чл. 103 от основния закон и съставите от Раздел I на Глава първа на особената част от Наказателния кодекс. Теоретичната конструкция, извеждаща идентитет в тези легални понятия, споделя и виждането, че „...държавната

[46] Социологическите проучвания сочеха, че заемалите досега длъжността президент на Република България, излъчени в резултат на преки избори, в течение на мандатите си се ползват с най-високо доверие в обществото.

[47] В тази посока вж. Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 283 – 284.

[48] Constitutional law [Autors: Geoffry R. Stone, Louis M. Seidman, Cass R. Sunstein, Mark V. Tushnet,] Boston, Toronto, 1986, p. 412 – 413.

измяна предполага такова нарушение на установените правила от страна на президента или вицепрезидента, което излиза извън пределите на основанието нарушение на конституцията.”[49]. От друга страна, в литературата съществува тезата, че фактическият състав на държавната измяна като източник на конституционна/политическа отговорност[50] е различен от предвидения в НК. Няколко са аргументите, които биха могли да изградят подкрепа на такова разбиране.

Действащата Конституция познава употребата на термина „измяна” и то не само в текста на нормата, уреждаща състава на президентската отговорност. Освен в текста на ал. 1 на неедноктатно посочвания чл. 103, където конституционният законодател е поставил в редакцията атрибутивното прилагателно име „държавна”, лексемата е употребена, но самостоятелно, без пояснаваща словоформа, и в ал. 1 на чл. 59. Един анализ, извършен с инструментариума на граматическото тълкуване, би видял различен семантичен нюанс в смисловото съдържание на термина, когато при употребата му е поставена пояснаваща лексема. Същностен момент в анализа на основанията за търсене на политическа отговорност от държавния глава е поставянето на въпроса дали правонарушенията могат да бъдат извършени само чрез издаване на предвидените от Конституцията актове (юридически или не). В съгласие с разбирането за особената арбитражна роля[51] на президента и битността му като титуляр на „четвърта власт”, би било логично да се възприеме, че в осъществяване на присъщите му управленски и обществени функции е допустимо държавна измяна или нарушение на Конституцията да се извършат и чрез бездействие[52] или вербално[53].

2.2.Нарушение на Конституцията

Както бе отбелязано, в юриспруденцията на Конституционния съд все още не е поставян за разглеждане същността на така общо формулирания фактически състав. В литературата[54] е изразена без разнобой тезата, че безспорно не всяко нарушение на Конституцията, а само съществено такова, би довело до поставяне в ход на процедурата по чл. 103 от основния закон. Остава проблемът за изграждане на критерий за преценка, както и въпросът кой е субектът, носещ компетенциите да се произнесе относно тежестта на правонесъобразното поведение на държавния глава. Досежно изработването на комплексна систематика на белези, изграждащи възловите пунктове за преценка на същественото нарушение на основния закон, най-естествено би било да се подходи от резултата или, иначе казано - от неблагоприятните последици, които биха настъпили в хипотезата на осъществяване на поведение, несъобразено с разпоредбите на Конституцията. Житейското разнообразие на възможните негативни отражения върху нормалното развитие на системата на социално управление е причина да не се търси критерий с изчерпателно съдържание и абсолютна приложимост. Казуистичната относимост, все пак, би трябвало да отчете степента на засягане на конституционно

[49] Вж. Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 282.
[50] Друмева, Е. Цит. съч., с. 435.; също Спасов, Б. Цит.съч., с. 108.
[51] Вж. Глава втора, т.2 от настоящото изложение.
[52] Връчване на мандат за съставяне на правителство без провеждане на консултации по смисъла на чл. 99 от Конституцията.
[53] Съвсем хипотетично – извън рамката на обръщението или посланието - призоваване към подкрепа на политическо или друго движение, поставило си за цел насилствено завземане на властта.
[54] Вж. Друмева, Е. Цит. съч., с. 435-436; също така Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 283.

закрепените принципи и ценности[55] и отражението на такава дейност върху обществено значимите явления и процеси, като лаконичният текст на устройствения акт на Републиката е предоставил правомощието за оценъчна дейност в тази посока на Народното събрание и Конституционния съд.

Приемането на едно разбиране за обективността на юридическия характер на политическата отговорност на президента би извело съждението, че всяко формално нарушение на конституционните норми е годно основание за провеждане на импийчмънт, а това би било в противоречие с изключителността в приложението на института. Следва да се приеме, че само виновните (както умишлени, така и непредпазливи). нарушения биха ангажирали отговорността на държавния глава[56]. Допълнителна аргументация за стеснително тълкуване на съдържанието на института по импийчмънт може да бъде почерпена от предвидената в чл. 102, ал. 2 от основния закон контрасигнатура на президентските укази от страна на министър-председателят или от съответния министър. Конституционноправната доктрина приема, че с акта на приподписването се поема не само задължението за изпълнение, но и политическата отговорност[57] за съдържанието на контрасигнирания акт. Контрасигнатурата би снела отговорността от президента при упражняване на споделена компетентност с Министерски съвет.Очертаната конструкция търпи и известни ограничения. Неизпълнението на задължение за издаване на юридически акт при обвързана компетентност на президента или, по-точно казано[58], несъответствие в съдържанието на издадения указ с изискванията на съответната норма, винаги би ангажирала изцяло отговорността на държавния глава, дори и съответният акт да е надлежно приподписан. Основание за такова разбиране е същността на обвързаната компетентност, при чието наличие органът - издател на акта, е лишен от правото на преценка. От друга страна, изразеното виждане, че контрасигнатурата снема политическата отговорност от президента, поне що се касае до действията му, породени от отношенията му с изпълнителната власт, търпи и сериозна критика. Приемането на такава теза би означавало да се използва формално, механично мерило относно тежестта и ролята на различните проявни форми, субекти и функции на държавната власт. Разделението на властите все пак е деление на различните лица на единния империум на държавата, разграничаване между различните субекти и функции на единната държавна власт. В юриспруденцията е традиционна дискусията, посветена на въпроса дали нарушението на обикновените закони съставлява същевременно и нарушение на Конституцията и като такова би било основание за провеждане на процедура по импийчмънт спрямо държавния глава. Действащата конституция не съдържа изрична разпоредба, която би послужила за опора при извеждане на доктринална теза, съставляваща категорично мнение досежно престъпване на разпоредбите на законите през призмата на института на политическа отговорност на държавния глава. Всяко тълкуване, струва ми се, следва

[55] Така например при нарушаване на принципа за несъвместимост на президентския мандат – чл. 95, ал. 2 от Конституцията.

[56] За повече аргументи в подкрепа на това виждане вж. Пенев, П. и Зартов, Я. Конституционно правосъдие на Република България. С., 2004, с. 186; също така Стойчев, Ст. и др. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 283.

[57] Спасов, Б. Цит.съч., с. 112.

[58] Ако не бъде издаден акт, не би имало и предмет за контрасигниране и нарушението на основния закон би се осъществило чрез бездействие, в разрез с нормативното изискване за предприемане на правно релевантни действия, в случая – издаване на указ.

да се съобрази със съдържанието на чл. 58, ал. 1 от основния закон, императивно задължаващ всеки български гражданин да спазва и изпълнява Конституцията и законите на страната. Следователно би могло да се приеме, че неспазването на обикновените закони е по същността си нарушение на Конституцията и като такова подлежи на преценка за същественост и виновност в евентуално производство по импийчмънт. Законът в общия смисъл на понятието изисква от упражняващите властта да се придържат към едни по-високи морални и етични стандарти в поведението си, както в служебното, така и в личното им качество. Доверието към властта в обществото, изградено под господството на правото и демократичния конституционен ред, изисква това съобразяване с общоприетите етични и морални норми и още повече с позитивноправния порядък, като основа на обществения договор. Това виждане, според мен, се отнася с по-силно основание към държавния глава, не само защото заема най-високата длъжност в конституционната пирамида на властта, а и поради обстоятелството, че заемането на президентската длъжност се осъществява по пътя на избора, който изисква най-висока степен на обществено доверие – повече от половината от действителните гласове на целия, взел участие във вота електорален корпус. Ето защо е по –логична и според мен следва да се възприеме втората теза, че нарушението на „обикновения“ закон, без значение дали по повод на изпълнение на служебните задължения и функции или в качеството на частно лице, е и нарушение на основния закон, и е достатъчно да разклати доверието в интегритета на президента или на неговия подгласник. Последователността в настоящото изследване изисква при разглеждането на съотношението между нарушението на Конституцията и нарушението на „обикновения“ закон да се обърне внимание и на дискусионната по същността си тема за засягането на основния закон и връзката му с нарушението на правото на Европейския съюз За целите на настоящото изследване е достатъчно да приемем, че ако считаме за обоснована тезата за наличие на нарушение на Конституцията по смисъла на чл. 103 от основния закон при нарушение и на други актове на „обикновеното“ законодателство, то ще трябва да приемем, че такова нарушение на конституционния акт ще е налице и при нарушение на актовете на първичното право и регламентите на ЕС, доколкото тези актове са част от националното право на Република България. Естествена и логически последователна част от дискусията за нарушение на Конституцията и нарушението на „обикновения“ закон е темата за последиците от обявения за противоконституционен указ на държавния глава или неговия подгласник и отражението им по повод на евентуалното наличие на основание за реализиране на политическа отговорност. Указът е специфичен правен акт, издаван от президента[59] и подлежи на контрол за конституционносъобразност пред Конституционния съд по силата на чл.149, ал.1, т.2 от КРБ. Прогласяването на противоконстиционността на указа не може да не бъде аргументирано и да не произтича пряко от нарушение на основния закон, било формално - чрез установяване на противоречие с конкретна разпоредба или чрез засягане на конституционно провъзгласените и установени ценности и принципи, на основата на които функционира държавното управление и се гарантират и осъществяват основните права на гражданите. В този смисъл е съществен и въпросът дали контролът за конституционносъобразност включва в обхвата си и контролът за законосъобразност на указа, доколкото проверката за съответствие с „обикновения“

[59] Вж. Друмева, Е. Цит. съч., с. 444.

закон също би могла да обоснове нарушение на Конституцията като основание по смисъла на чл. 103 от основния закон.е си позволя да изразя становище, че контролът за законосъобразност дори е иманентно присъщ и задължителен елемент в хода на произнасянето по конституционносъобразността на указите на държавния глава, издадени при осъществяване на конкретни пълномощия. Както бе посочено прогласяването на противоречие с конституционни норми, принципи или ценности ще предпостави формално нарушение на Конституцията от страна а държавния глава, като нарушението е и съответно установено в рамките на действащия конституционен модел. Така представената конструкция би могла да подкрепи разбиране, че прогласяването на противоконституционност ще консумира състава по чл. 103 от КРБ и ще предпостави реализирането на политическата отговорност. Според мен подходът и в тази хипотеза не може да се отклони от цялостното преценка за целите и функциите на правния институт на импийчмънт и не следва да се претендира безусловната връзка между всяко нарушение на основния закон, което от своя страна да обоснове юридическо основание за предсрочно прекратяване на мандата на президента.

3. Неформален критерий за наличие на основанията за импийчмънт

Институтът на политическата отговорност на държавния глава би могъл да бъде разгледан не само чрез метода на очертаване на фактическите състави, извеждащи отговорността. С по-малка коректност, но по-близо до природата на конституционното право като първичен регулатор на политическите процеси в страната, би бил погледът към импийчмънт през статуса на президента, чрез изработване на неформален критерий за засягане на основния закон, опирайки се на ролята му в действащия конституционен модел.

3.1. Политическата отговорност и правомощията на президента

Удачно е, струва ми се, да се ползва подход, който да отчете чисто практическите ефекти при реализиране на правомощията на държавния глава. И така:

* президентът би могъл да понесе политическа отговорност за държавна измяна или нарушение на Конституцията при **упражняване** на правомощията си, в зависимост от наличието на фактическите състави и при наличие на преценка за противоправност и виновност от овластените за това органи. На контрол за конституционносъобразност подлежат не само указите, а и всички други актове на президента. Не може да се отрече, обаче, иманентно присъщата политическа природа на обръщенията и посланията, отправяни от държавния глава, които от друга страна биха могли да се материализират в писмен акт, но биха могли да имат и устна форма. Всъщност би могло да се твърди, че в изпълнение на възможността да отправя послания и обръщения президентът има мощен лост за влияние върху политико-управленските процеси в страната, както и върху международните отношения на Република България. По същество такова влияние би намерило реализация с действия, осъществени извън постановяването на правни актове, но и с действия в полето на фактическото. Ето защо може да се изведе виждане, че държавният глава е отговорен за всяко свое действие, стига да са налице основанията на чл. 103 от Конституцията, без значение дали осъществяването му формално би могло да се отнесе към една или друга от категориите актове, издавани от президента, както и без значение дали адресат на акта е субект/субекти на националното или международното право. От тази гледна точка въпросите за формата на актовете (писмена или устна), както и елементите на фактическите действия на държавния глава биха имали по скоро доказателствено значение в евентуален процес по импийчмънт.

* Президентът би могъл да понесе политическа отговорност и при **неупражняване** на правомощията си, но при наличие на допълнителни условия. Първо, неупражняването (или по-скоро бездействието) следва да е извършено при възникване на задължение за предприемане на определени правни действия (каквото е излъчването на конституционен съдия при изтичане на мандат на такъв от президентската квота). Обратно – липса на задължение за предприемане на действие не би ангажирало неговата отговорност.се отнася обаче до свободата на волята, считам че има място за поставяне на разграничение между преценката за предприемане на действие или казано по друг начин - дискрецията относно съдържанието на осъществения акт. В една категория случаи свободата на волята на държавния глава е абсолютна – така при сезиране на Конституционния съд само в собствената преценка на държавния глава стоят въпросите трябва ли да се отправи искане към съда, кога да се отправи и в какво да се състои предметът на искането. В друга категория случаи президентът има свободата да реши дали да предприеме определено действие или не, но е обвързан в съдържанието на акта. На второ място – ангажира се политическата отговорност на президента при бездействие само при условие, че с пасивността си той по същество е затруднил или блокирал спокойното упражняване на властта, а така би било винаги, когато държавният глава не насрочи избори в установения срок, не издаде указ за обнародване на законов акт, за назначаване на главния прокурор или на председател на някое от върховните съдилища, или на посланик, стига да са налице и другите нормативно закрепени условия за това.

* Президентът винаги е отговорен, ако **упражни правомощие, което не му е предоставено** с Конституцията или законите.

3.2. Политическата отговорност на президента и несъвместимостта за заемане на мандата.

Съгласно разпоредбата на чл. 95, ал. 2 от Конституцията президентът и вицепрезидентът не могат да бъдат народни представители, да изпълняват други държавни, обществени и стопански дейности, нито да участвуват в ръководството на политически партии. Прави впечатление, че конституционният законодател е предвидил най-строги по характера си ограничения и забрани, очертавайки дейностите, водещи до несъвместимост на президентския мандат, съпоставими само със забраните, предвидени за лицата, заели мандат на конституционен съдия. Доколкото смисловите граници на конституционният текст по чл. 95, ал. 2 са прекалено относително определени, а проблемът с несъвместимостта на мандата на държавния глава с посочените дейности е изключително сериозен с оглед динамиката на обществените отношения, то е необходим сериозен анализ, който поне да очертае безспорното в тази тема. Видно е, че забраните се отнасят както към участието в сферата на публичната власт, така и към участието на държавния глава в стопанския оборот като цяло. На първо място, приемам за напълно категоричен изводът, че президентът, не може да заема, за срока, в който изпълнява правомощията си, друг представителен мандат[60] - народен представител, министър, член на Европейския парламент, кмет или общински съветник. Абсолютна е и забраната за заемана на държавна служба. На следващо място – макар и Конституцията да не съдържа формална забрана за заемане на длъжност в системата на съдебната власт (магистрат или служител в администрацията, която подпомага органите на юдикативата), то логическото тълкуване на текста на чл.95, ал. 2 от Конституцията, което трябва да отчете и конкретната цел на

[60] Каквато е по-удачната редакция на чл.147, ал. 5 от Конституцията, касаеща несъвместимостта на мандата на конституционните съдии.

разпоредбата, би извело наличието на такава забрана в рамките на прогласената несъвместимост на президентския мандат с друга държавна служба. Така, стъпвайки на изразените виждания, следва да се приеме, че мандатът на президента е несъвместим със заемане на каквато и да било длъжност в системата на трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. Друг е въпросът, че ползваната редакция в текста на чл. 95, ал. 2 от Конституцията е изключително широка, а едва ли целта на бащите на конституционния акт е била да възпрат държавния глава да упражнява авторски права или да води лекционен курс[61] във висше учебно заведение, като този извод, разбира се, трябва да бъде предоставен на строгата преценка на бъдещата практика на Конституционния съд.

3.3. Политическата отговорност на президента и конституционната му роля да олицетворява нацията

Иманентно присъщи в правния статус на държавния глава са неговата арбитражна функция и нелеката задача да олицетворява българската нация. В практика си Конституционният съд прие[62], че няма пречки президентът да упражнява и извънконституционна намеса[63] при определени политически ситуации чрез писмени или устни изявления, отчитайки че авторитетната намеса на държавния глава може да има съществено политическо значение, както и че президентът според Конституцията не е деполитизиран държавен орган. Той участва в президентските избори със своя политическа програма (лична или партийна, ако в последния случай е издигнат и регистриран за кандидат от политическа партия или коалиция от партии). В мотивите към посоченото по-горе решение на Конституционния съд се изтъква, че в посланията и обръщенията си държавният глава може да изразява свои становища по държавни, обществени или политически въпроси. Конституцията на Република България е включила и такива правомощия на президента, при упражняване на които той може да се ръководи и от своите политически убежденияМисля че именно в тази посока следва да се открояят няколко характерни момента:

* Президентът не би следвало да се идентифицира с която и да е прослойка или съставна единица от българската нация, формирана по етнически, религиозен, сексуален, културен, политически или друг признак, без значение дали тази част от нацията е преобладаваща или малцинство.

* Безспорно, държавният глава е силно обвързан с назначаваното от него служебно правителство, но не мисля, че би следвало да е обвързан в дейността си или да изразява пристрастия по какъвто и да е начин към кабинет, излъчен по реда на чл. 99, ал. 1 до 4 от основния закон

* И ако в горните редове се коментира хипотезата, в която държавният глава интервенира в отношенията между Министерския съвет и Народното събрание и бе изразено

[61] Множество и общоизвестни са случаите, в които известни деятели на науката или изкуството вземат участие в обществения и политически живот на страната, в т. ч. и на изборни длъжности. Не мисля че встъпването в президентския мандат е причина изтъкнати учени или писатели да прекратят изцяло творческата или преподавателската си дейност.

[62] Решение № 25 по к. д. № 27 от 1995 г.

[63] Логично е да се приеме, че съдържанието на извънконституционната намеса съставлява извършване на правнонерегулирани действия, каквато бе ситуцията, в която президентът Р. Плевнелиев напусна залата на Конституционният съд, с което осуети полагането на клетва от страна на новоизбран от 41-то Народно събрание конституционен съдия, а разпоредбата на чл. 6 от Закона за конституционния съд изисква клетвата да се положи в присъствието на държавния глава, председателя на Народното събрание и председателите на ВКС и ВАС.

виждането, че подкрепата или противопоставянето на някой измежду тези конституционни органи отдалечава президента от ролята му да олицетворява единството на нацията, то в значима степен на сериозност следва да се разгледа и въпросът с подкрепата или противопоставянето на гражданското общество в страната в неговите взаимоотношения с органите на държавната власт.Националното единство не означава политическо единомислие. Едно от основните конституционни начала, прогласено с чл. 11, ал. 1 от Конституцията, е че политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм. Президентът, въпреки че представлява и олицетворява нацията като цяло, може да прави изявления и извършва действия с различно политическо съдържание.

3.4. Политическата отговорност на президента в случаите на установен конфликт на интере Като цяло се приема, че държавният глава, макар и формално адресат на закона, не следва да носи отговорност в случаите на установен конфликт на интереси. Дори се извежда теза, че ноемащи публична длъжност извън изпълнителната власт са противоконституционни[64].

3.5. Производството по чл. 103 от Конституцията в случаите на установяване на неизбираемост

Конституционният законодател не е предвидил, както е сторил това спрямо народните представители[65], да се прекратяват предсрочно пълномощията на президента и неговият подгласник при установяване на неизбираемост. Тази непълнота и непоследователност на основния закон е отбелязана от доктрината и сдържаността на конституционната уредба е свързана с подчертания стремеж към стабилност на института на държавния глава[66]. Безспорно неизбиремостта е последица от неспазване на изискванията на чл.93, ал. 2 от Конституцията. В литературата се приема, че нейното констатиране не води автоматично до прекратяване на пълномощията на държавния глава, а ще бъде повод за започване на процес по чл. 103 от основния закон[67]. Това разбиране следва да се възприеме и да се направи разграничение между случаите на установяване на неизбираемост, последица от което е ангажиране на политическата отговорност на държавния глава и онези изключително редки, но теоретично възможни случаи на обявяване на незаконност на избора на президента и вицепрезидента след началото на изпълнението на техните правомощия.

5. Особеното по отношение политическата отговорност на вицепрезидента Преди всичко, трябва да се отбележи резервната функция на вицепрезидента и ограничената на компетентенциите му, предвидени с основния закон. Дори може да се твърди, че всъщност вицепрезидентът не притежава собствена компетентност. Той може да упражнява само правомощията на държавния глава по назначаване и освобождаване на ограничен кръг държавни служители, даване и възстановяване на българско гражданство, както и освобождаване и лишаване от него, предоставяне на убежище и помилване. Задължително

[64]Вж. Йорданова, З. Някои проблематични съотношения между Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Конституцията – Научни трудове на Русенския университет, 2012г., т.51, серия 7, с.81.

[65] Чл. 72, ал.1, т. 3 от Конституцията

[66] Вж. Друмева, Е. Цит.съч., с. 430-431.

[67] Вж. Друмева, Е. Цит,съч., с. 431.

условие за възникване на компетентността на вицепрезидента е държавният глава да му е възложил изпълнението на тези правомощия.

Глава IV ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ИМПИЙЧМЪНТ И ОТГРАНИЧАВАНЕ ОТ ДРУГИТЕ СПОСОБИ ЗА ПРЕДСРОЧНО ПРЕКРАТЯВАНЕ НА МАНДАТА НА ДЪРЖАВНИЯ ГЛАВА

1. Сравнителноправни аспекти

Съвременният конституционализъм изисква да се даде ход на нарочно производство, в което със съществени функции се натоварва другият силно представителен централен държавен орган – Парламентът. Тъй като в естеството на излъчване на властово натоварените институции, макар и по пътя на демократични избори, е заложено освен взаимодействие и контрол, но и прякото противопоставяне, предимно на полето на политическото, то в процедурата по търсене на отговорност решаващите функции се предоставят на арбитражната преценка на субект, който по дефиниция да стои извън сферата на партийните пристрастия и крамоли. Изразеното виждане за възлагане на решаващите функции на трети, „безпристрастен" субект, е по-скоро идеалистично и не обхваща многообразието на разрешенията, намерили място сред устройствените закони на съвременните държави, ето защо в следващите редове ще направя опит за кратко сравнителноправно изложение.

* В американския конституционен модел процедурата по импийчмънт не излиза от кулоарите на Конгреса. Изключителното право за подвеждане под отговорност на федералния президент е възложено на Камарата на представителите, а процесът се провежда пред Сената.

* Изключително усложнена е процедурата по отстраняване от длъжност, предвидена в основния закон на Руската Федерация. Повдигането на обвинение е предоставено на Държавната Дума, съставляваща долната камара на Парламента, като, за да произведе действие актът на Думата се нуждае от потвърждение от Върховния съд на Федерацията (за правилно приложение на материалния закон), и от Конституционния съд на Русия (с оглед проверка за законосъобразност на проведената процедура).

* Според литовския устройствен закон (чл. 105) импийчмънт се провежда изцяло пред еднокамарния парламент на страната, но актът, с който се прекратяват пълномощията на държавния глава, подлежи на контрол за конституционосъобразност пред Конституционния съд на Република Литва.

* Познато в конституционната практика е възлагането на правомощия по импийчмънт на особен орган, конституиран ad hoc със задача преценка за правосъобразност на действията единствено по отношение на държавния глава. Такова е разрешението в Конституцията на Република Франция (чл. 67 – 68).

* Подобно на френското, гръцкото конституционно право възлага на особен съдебен орган компетенцията да се произнесе по въпроса за политическата отговорност на президента[68].

* Основният закон на Федерална Република Германия също възлага на Парламента повдигането на обвинение срещу федералния президент.

2.1. Парламентарната фаза

[68] Всъщност, особеният съдебен орган по гръцката Конституция има в правомощията си и компетентност да се произнася по отговорността на членовете на кабинета, докато във френския модел такава възможност е връчена на друг съд - Cour de Justice, също конституиран ad hoc, носещ специалната компетентност по наказване на министрите.

Съгласно действащото в Република България конституционно право производството за отстраняване на държавния глава от заемания пост е двустепенно, като първата фаза, намерила уредба в конституционния акт на страната и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание[69], в унисон с утвърдената световна практика се провежда пред Парламента. Могат да се открояят направените от конституционния законодател две квалификации – и по отношение на инициативата, и за приемане на пленарния акт.нТака парламентарната фаза носи функцията да отсява маловажните простъпки на президента или вицепрезидента и на практика да изработва критерии за тежестта на посегателствата към духа и принципите на основния закон. Тъй като Конституционният съд не може да излиза извън предмета на искането, с което е сезиран, решението на Парламента за повдигане на обвинение срещу държавния глава трябва да съдържа в изчерпателно изброяване на относимите факти, в какво се обвинява президентът и въз основа на какви доказателства. Логично е да се смята, че със същото решение Народното събрание трябва да излъчи и представител, който да подържа обвинението в последващото производство.Приетото от Народното събрание решение за повдигане на обвинение срещу държавния глава се изпраща в Конституционния съд заедно с мотивите, писмените доказателства и протоколите от пленарните заседания (чл.23, ал.1 ЗКС).

2.2. Проблемите и въпросите на първия български импийчмънт

В рамките на легислатурата на 41-то Народно събрание за първи път бе внесен проект за решение за повдигане на обвинение на държавния глава и проектът бе дебатиран в пленарна зала. Въпреки че обвинението не излезе от парламентарната си фаза, то повдигна редица въпроси, които не са били предмет на изследване и доказа, че темата за политическата отговорност на президента се нуждае от допълнителна дискусия.

*Етапите, в които се развива производството по импийчмънт – в хода на обсъжданията в пленарна зала е изказано становището че „това, което ни се предлага в чл. 103, преминава през три етапа. Първият етап е повдигане на обвинение, за което са необходими 60 народни представители. Вторият етап е поддържане на обвинението, което е повдигнато, за който вече са нужни повече от 160 народни представители. И след това се внася - нещо, което също е доста неясно терминологично в текста на Конституцията - пред Конституционния съд, където процедурата продължава“. Това виждане за етапите, в които преминава производството по импийчмънт противоречи с разбирането, изложено в настоящите редове и според мен подлежи на известна критика. Не считам, че с израза „и се поддържа от Народното събрание, ако повече от две трети от народните представители са гласували за това“ от посочения текст на основния закон конституционният законодател е предвидил допълнителен етап по поддържане на обвинението. Визираната норма закрепва квалифицираното мнозинство, с което се приема акта на парламента и указва, че самото приемане на този акт по повдигане на обвинение не изчерпва дейността на Народното събрание в процедурата по импийчмънт.

*Необходими ли са особени процедурни правила за разглеждане на въпроса за повдигане на обвинение – 41-то Народно събрание прие такива специални правила, по реда на които да се разгледа проектът за решение за повдигане и поддържане на обвинение на държавния глава.

[69] Действащият ПОДНС е посочен като приложим за Парламентарната фаза на производството акт, въпреки че не съдържа особени разпоредби. Причината за това е, че урежда процедурата по приемане на ненормативни актове - решения на Парламента.

*Квалификацията на обвинението – основният и според мен - предварителен въпрос, който трябва да се разреши при повдигане на обвинение срещу държавния глава по смисъла на чл. 103 от Конституцията, е има ли и какво е противоправното поведение, за което се търси отговорност. В този смисъл правната квалификацията на нарушението ще предопредели и последващото развитие на процеса, тъй като ще очертае границите в юридически и фактически аспект на претендираното противоправно поведение. В тези граници държавния глава ще упражни правото си на защита, и в тези граници ще се произнесе Конституционният съд, ако обвинението преодолее парламентарната си фаза. Необходимо е конкретното посочване на фактите по обвинението.

3.Производството пред Конституционния съд

Заключителната или съдебна фаза на импийчмънт се провежда пред Конституционния съд. Самото производство пред съда с развива в две фази[70]: - За решаване на въпросите по допустимостта на искането, в случая постъпилото обвинение, като по допустимостта Конституционния съд може да се произнесе по във всеки момент, докато делото е висящо; - За решаване на делото по същество. В духа на особения предмет законодателят е предвидил редица отклонения от общия ред за провеждане на производствата пред Конституционния съд. Така в чл. 23 ЗКС се предвижда назначаване на трима съдии-докладчици, а общата възможност за дискреционно[71] определяне на срок за предоставяне на становища и доказателства от страните е ограничена нормативно на 15 дни с оглед транспониране на изискването на основния закон за бързина в разглеждане на делото. В литературата[72] е изразено становището, че Конституционният съд не може да отклонява по допустимост разглеждането на предявеното от Народното събрание искане за предсрочно прекратяване на мандата на държавния глава. Приемайки принципно това становище, струва ми се че могат да се посочат три случая, в който съдът би могъл да отклони разглеждането по същество на дело по импийчмънт: (1) ако решението на Народното събрание за повдигане на обвинение не отговаря на изискванията на чл.18 ПОДКС.; (2) ако решението на Народното събрание страда от пороци, чието наличие обуславя липса на волеизявление на Парламента; (3) ако последва искане за прекратяване на пълномощията на държавния глава на основания и фактически обстоятелства, въз основа на които Конституционният съд е отказал да прекрати мандата на същия президент или вицепрезидент в предходно производство. Във всички случаи е необходимо обсъждане на необходимостта от конституиране в качество на заинтересовани страни и другите конституционни органи – Министерски съвет и президентът или вицепрезидентът, който не е страна по силата на повдигнатото му обвинение. Ще си позволя да изразя становище, че следва да бъдат конституирани Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния проурор, не толкова поради пряката им ангажираност с предмета на делото, колкото с оглед съхраняване на обществения интерес и правната експертиза. С оглед на разпоредбата на чл. 23, ал. 4 ЗКС в производството са допустими всички видове доказателства за изясняване на релевантните към предмета на делото факти и обстоятелства. Производството има състезателен характер. В хода на делото се призовават излъченият от Народното събрание обвинител и обвиненият президент или вицепрезидент, като последните, освен право на лични обяснения и посочване на доказателства, могат да

[70] Чл. 25 от ПОДС.

[71] Аргумент от чл. 18, ал. 1 ЗКС.

[72] Друмева, Е. Конституционно право. С., 1998, с. 417.

се ползват и от защита[73]. Кворумът е квалифициран – Конституционният съд разглежда делото в състав от най-малко три четвърти от членовете си по списъчен състав. В производството по импийчмънт, в отклонение от обичайната си роля, съдът се произнася по факти. В обема на преценката му следва да се включва правната квалификация на фактическото поведение, посочено в обвинението като държавна измяна или нарушение на Конституцията. Не мисля, че съдът е обвързан с квалификацията, извършена от Народното събрание в решението за повдигане на обвинение. Акцентът, поставен в основния закон, е по-скоро върху политическата воля на Парламента за отстраняване на държавния глава от заемания пост, а чисто юридическата преценка относно релевантните по делото факти е предоставена на съда. Опора за разбирането, че съдът не е обвързан с посоченото в искането основание, се намирше в редакцията на в чл. 22, ал. 1 ЗКС, който има силата на общо правило относно компетенциите на Конституционния съд и като такова намира приложение и в процеса по импийчмънт[74], доколкото няма специална норма, която да го дерогира, какъвто подход законодателят е ползвал по отношение на други въпроси на конституционния процес, относими към същото производство и уредени в рамките на същия нормативен акт. Съдът се произнася по делото с решение, взето с тайно гласуване и обикновено мнозинство[75] – повече от половината от всички съдии, с което прекратява или отказва да прекрати пълномощията на президента или вицепрезидента (чл.24, ал.4 ЗКС). Решението, с което се прекратява мандатът на държавния глава, има конститутивен характер, обусловен от настъпващата по силата на акта правна промяна. С оглед важността на процеса, за взетото решение се уведомяват председателят на Народното събрание, председателят на Министерския съвет, президентът и вицепрезидентът. Актът е окончателен и не подлежи на обжалване. Следва да бъде обнародван в „Държавен вестник" в петнадесетдневен срок от произнасянето му и по силата на общото правило на чл. 151, ал. 2 от Конституцията и влиза в сила три дни след обнародването.

4.Последици

Разглеждането на делото пред Конституционния съд има само два възможни изхода. Искането за предсрочно прекратяване на пълномощията може да бъде отхвърлено в единия случай, а в другия – след като съдът намери, че са налице основанията по чл. 103 от Конституцията ще прекрати мандата на държавния глава. Както вече бе отбелязано, неблагоприятните последици, които биха настъпили в правната сфера на президента в резултат от успешно приключило производство по импийчмънт, се свеждат до предсрочно прекратяване на неговия мандат. Санкцията е изцяло „политическа" и има две основни съставки, които произтичат от темпоралните и съдържателните характеристики на мандата. На първо място срокът на мандата се прекъсва към момента на влизане в сила на

[73] Тъй като не са поставени нормативни изисквания за квалификациите на защитника, и изхождайки от особения характер на производството, следва да се приеме, че защитник на обвинения може да бъде не само надлежно вписан адвокат, но и всяко друго дееспособно физическо лице, посочено от президента или вицепрезидента.

[74] Застъпено е становище, че текстът на чл. 22, ал.1 не бива да се прилага в процес по чл. 103 от Конституцията. Вж. Пенев, П. и Зартов, Я. Конституционно правосъдие на Република България. С., 2004, с. 78.

[75] Необходимо е най-малко седем от конституционните съдии да подкрепят решението на съда, за да се постанови такова за предсрочно прекратяване на мандата, при равенство на гласовете искането се отхвърля - по-подробно вж. Друмева, Е. Конституционно право. С., 2013., с. 576, както и Пенев, П. и Зартов, Я. Цит.съч. с.78.

решението на Конституционния съд и не може да продължи до пълния петгодишен срок. Към същия момент държавният глава губи и възможността да изпълнява разписаните в Конституцията и „обикновеното законодателство“ правомощия. Прекратяването на пълномощията на вицепрезидента не може да бъде причина за предизвикване на последващи действия. Отстраняването му от заеманата длъжност на подпомагане дейността на държавния глава влече като последица президентът сам да изпълнява всички свои правомощия и то само в случай, че е издал указ по чл. 104 от Конституцията и е бил възложил упражняването на допустимата част от функциите си. В отлика - предсрочното прекратяване на мандата на президента винаги поражда необходимостта от извършване на последващи действия. В пълномощията на държавен глава следва да встъпи вицепрезидентът. Според мен в коментирания случай вицепрезидентът следва да положи пред Народното събрание клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията. Подобно виждане съдържа не само формалистични доводи и не трябва да бъде възприемано само от тази страна. По същество вицепрезидентът, встъпвайки в длъжността на президент на Републиката, не полага клетва с идентично съдържание за втори път, а обявява, че поема функциите на държавен глава и полага разписаните в основния закон слова именно в това качество.

5. Отграничаване **5.1.Подаване на оставка**

Подаването на оставка е познат способ за предсрочно прекъсване на мандата и при други еднолични или членове на колективни висши държавни органи не само в българския основен закон, но и в други конституционни актове (например на САЩ, Република Гърция и др.). Подаването на оставка от страна на президента или вицепрезидента е резултат от реализирането на тяхната свободна преценка и на тази плоскост може да се открие основната отлика от импийчмънт, по която процедура не се ангажира волята на страната. От друга страна, би могло да се твърди, че и с подаването на оставка, макар и в чисто политически аспект, биха могли да се постигнат сходни резултати. Нещо повече – при започнала процедура по импийчмънт или в случай на друго събитие, предизвикващо недоверие към държавния глава, общественото напрежение би се туширало с представената пред Конституционния съд оставка[76], като евентуално започналото производство по чл. 103 от Конституцията би следвало да се прекрати пред съответния орган, в зависимост от фазата, в която се намира.

5.2.Неспособност за изпълнение на функциите

Изключително познато в съвременната конституционна практика основание за предсрочно прекратяване на мандата на държавния глава е неспособността му да изпълнява функциите си[77]. Българското законодателство също предвижда такава възможност - както за президента и вицепрезидента, така и за други висши държавни служители – конституционните съдии[78], омбудсмана и неговия заместник[79], членовете на Висшия съдебен съвет[80] и други. Употребата на сравнителния подход би показала съществени различия при ползваната законодателна техника относно неспособността при

[76] Такъв случай е познат в конституционната практика на САЩ. Президентът Никсън подава оставка в хода започнала процедура по импийчмънт в разгара на аферата Watergate. Вж. Stone, G., Seidman, L., Sunstein, C., Tushnet, M., Constitutional law, Boston, Toronto, 1986, p. 412.

[77] Неспособността (incapacity, inability) като основание за прекратяване на мандата на президента е предвидена в конституциите на САЩ, Република Гърция, Република Франция и др.

[78] Чл.148, ал.1, т. 4 от Конституцията.

[79] Чл. 15, ал. 1, т. 2 от Закона за омбудсмана.

[80] Чл. 130, ал. 8, т. 3 от Конституцията.

президента и наличието й при други държавни служители. Терминологичната прецизност изисква да се отбележи, че устойчива употреба в българското законодателство има терминът „невъзможност" и затова е подходящо да се използва и тук. Не всяка невъзможност на държавния глава да изпълнява функциите си би била релевантна за осъществяване на състава по чл. 97, ал. 1, т. 2 от Конституцията. За предсрочно прекратяване на пълномощията на президента основният закон изисква невъзможността да е трайна и да е настъпила в резултат на тежко заболяване. Само кумулативното наличие и на двата белега би породило предвидените в конституционния акт правни последици по предсрочно прекратяване на мандата[81].

5.3. Смъртта

На последно място в изчерпателното изброяване на основанията за предсрочно прекратяване на мандата на държавния глава конституционният законодател е посочил смъртта. Тъй като тя е естествен етап от житейския кръговрат може да се твърди, че от нейното нормативно закрепване няма особена необходимост[82]. С настъпването на смъртта мандатът на държавния глава се прекратява автоматически и Конституцията не въвежда изискване този факт да бъде санкциониран по особен ред. По-скоро, в практически аспект, остава въпросът как да се прогласи смъртта на президента и какви са необходимите действия, които да извърши вицепрезидентът, за да се приеме, че е встъпил в правомощията на предшественика си.

5.4. Прогласяване на незаконност на избора на държавния глава

Основният закон не съдържа сред каталогично изброените основания по чл. 97, ал. 1 разпоредба, от която да следва ipso iure отстраняване от длъжност на президента или неговия подгласник при отмяна на решението за обявяване на изборния резултат и прогласяване на незаконност на проведия избор. Все пак без да се очерае и този път прекратяване на мандата настоящото изложение би останало непълно и незавършено, още повече че темата за политическата отговорност като един от тези способи изисква да се търси и съотнесе всеки начин за достигане до същите правни последици. Според мен е безспорно, че установяване на незаконност на избора на действащи президент или вицепрезидент води до предсрочно прекратяване на техния мандат, въпреки, че както бе посочено такова основание за предсрочно прекратяване не е предвидено от конституционният законодател в нормата на чл. 97, ал. 1 от основния зако

Заключение

1. Изводи

- Българската държавна традиция не се отклонява от средновековното разбиране за абсолютната неотговорност на монарха и божественият произход на властта. Търсенето на отговорност за действия на монарха в смисъла, с който съвременната юриспруденция изпълва термина със съдържание, е непознат институт в медиевистичната епоха. Липсва писмен правен източник, от който може да се извлече фактически състав, при чието наличие като правна последица следва да се прекратят владетелските прерогативи. По силата на обичая са съществували две форми за реакция срещу недалновидната и неправилна политика на владетелите – насилствената детронация или абдикация и народните събори, чието провеждане е

[81] Пенев, П. и Зартов, Я. Цит.съч., с. 174.

[82] Така например, в основните закони на Федерална Република Германия и на Република Франция не може да бъде открита изрична норма, която да прогласява смъртта на държавния глава като причина за предсрочно прекратяване на мандата му.

остатък от племената организация на етносите, основали средновековната българска държава.

- Установеният след Освобождението Търновски конституционен модел в духа на конституционната монархия прогласява фикция за непогрешимост на владетеля, а личността на княза за свещена и неприкосновена. Посочван за един от най-демократичните основни закони в деветнадесетия век Търновската конституция носи монархичен облик и експонира държавния глава като арбитър между законодателната и изпълнителната власт, поставяйки ограничения в широките му пълномощия само чрез полаганата при заемане на престола клетва и контрасигнатурата на всеки официален акт на княза. Като форма за търсене на отговорност се запазва утвърдената от правния обичай принудителната абдикация. Развита е подробна позитивно правна уредба на отговорността на министрите, която води до доктринално застъпения извод за наличие на импийчмънт при парламентарния принцип на министерската отговорност в Търновския модел.
- Появата на импийчмънт като правен институт, регулиращ отговорността на висши държавни служители се свързва със средновековна Англия и борбата за утвърждаване на всесилния Парламент. Възприеман като наказателноправен институт импийчмънт се отдалечава от криминалния си характер и придобива конституционноправен характер, който се утвърждава в съвременния конституционализъм посредством приемането на действащия основен закон на САЩ през 1787г., който прогласява за отговорен и изборния държавен глава, като санкцията е ограничена до прекратяване на заемания мандат.
- Разбирането за същността и функциите на политическата отговорност на държавния глава в действащия конституционен модел трябва да се детерминира от особеностите в юридическия му статус – самостоятелен конституционен орган, поставен извън системата на разделените власти, натоварен с особената роля да олицетворява единството на нацията, резервни функции при решаване на управленски кризи и поддържане на баланса между институциите посредством политически арбитраж.
- Основният закон предоставя на президента засилена закрила посредством функционалния имунитет го прогласява за отговорен само в случаите на нарушение на Конституцията и държавна измяна, с което се очертават основните белези на правния институт на импийчмънт в съвременния български конституционен модел. Доколкото имунитетът се простира по отношение на действията, осъществени при изпълнение на служебните функции, може да се приеме, че отговорност може да бъде ангажирана в действията на държавния глава като частно лице, стига такова разграничение да е възможно фактически и да не са налице пречките по чл. 103, ал. 4 от Конституцията.
- Политическата отговорност е особен вид конституционноправна отговорност може да бъде определена като самостоятелен вид юридическа отговорност, обусловена от особеностите на правния източник, субектите, фактическите състави, санкцията и производството.
- Конституционният законодател е придал и особени функции на политическата отговорност, сред които могат да се открояят правозащитната, балансиращата и превантивната.
- Функциите и ролята на Парламента в производството по импийчмънт на държавния глава, както и традиционното разбиране за президента като част от изпълнителната

власт са наложили употребата в литературата и възприемането на отговорността на държавния глава като „политическа“. Доколкото тази отговорност не е следствие от „политиките“ в дейността на държавния глава и може да се преследва само на конкретно разписани в основния закон основания, то е необходими да се посочи иманентно присъщия и юридически характер, а възприетото и наименуване като „политическа“ да се разбира в контекста на правната традиция.

- При очертаване субективните предели се достига до извода, че председателят на Народното събрание не подлежи на импийчмънт, когато е поел изпълнението на правомощията на президента при невъзможност на вицепрезидента да встъпи в длъжност в хипотезата на чл. 97, ал. 4 от Конституцията.
- Държавната измяна е традиционно основание за провеждане на производство по импийчмънт, което може да се възприеме като специален вид нарушение на основния закон, а фактическият му състав се различава от този на измяната по смисъла на Наказателния кодекс.
- Нарушението на Конституцията като основание за ангажиране на отговорността на държавния глава не може да се приема само като формално засягане на разпоредбите и принципите на основния закон, то ще налице и при засягане на нормите на „обикновеното“ законодателство. В този смисъл, въпреки дискусионния характер на това твърдение, нарушение на Конституцията ще се предпостави и чрез засягане на нормите на първичното право и регламентите на ЕС, доколкото първичното право на ЕС е част от вътрешното право на РБ, а регламентите се ползват с предимство пред националните нормативни актове.
- Формалното нарушение на Конституцията не е достатъчно за ангажиране на отговорността на държавния глава, необходимо е съществено засягане на политико-управленската система на страната в дейността на президента, за да бъде предизвикан процес по импийчмънт.
- Особеностите в правния статус на президента предполагат изграждане на неформален критерий за наличие на основанията по чл. 103 от Конституцията, който трябва да отчете практическите ефекти при упражняване на предоставените правомощия, респективно при бездействие или при упражняване на непредоставени от основния закон правомощия.
- Несъвместимостта е специален вид нарушение на Конституцията и като такова съставлява основание за ангажиране на политическата отговорност на държавния глава.
- Президентът, въпреки че представлява и олицетворява нацията като цяло, може да прави изявления и извършва действия с различно политическо съдържание и тези обстоятелства не съставляват самостоятелно основание за производство по импийчмънт.
- Като цяло е недопустимо да се провежда административно производство по установяване на несъвместимост на държавният глава, каквото предвижда ЗПУКИ, а предвиденото производство по установяване на конфликт на интереси и административна отговорност за нарушенията по този закон са неотносими по същество към функциите и правомощията на държавния глава и неговия подгласник.
- Неизбираемостта като изначална невъзможност за заемане на представителния мандат въобще и в частност този на държавния глава може да бъде отстранена само по пътя на производството по чл. 103 от Конституцията.

- Вицепрезидентът е самостоятелен субект на политическа отговорност и преценката за наличие на основанията за нейното ангажиране следва да се извършва през особеностите на правния му статус – тесния кръг правомощия, които могат да му бъдат възлагани и липсата на йерархична връзка между него и държавни глава.
- Производството по повдигане на обвинение в рамките на легислатурата на 41-то Народно събрание повдигна редица проблеми и въпроси относно парламентарната процедура, включително по отношение на етапите, в които се развива производството пред Парламента, правната квалификация на обвинението и необходимостта от специални процедурни правила, които да гарантират упражняване на право на защита.
- Производството по импийчмънт пред Конституционния съд е производство по факти като такова изисква пред съда да бъдат допуснати всички възможни доказателства и да бъде осигурена възможност за осъществяване на право на защита на обвинения.
- Институтът на импийчмънт като ангажиране на отговорност за противоправно поведение следва да бъде ясно отграничен от другите способи за предсрочно прекратяване на мандата на държавния глава по чл. 97, ал. 1 от Конституцията, които предполагат настъпване на обективни обстоятелства.

2. Предложения de lege ferenda

Все пак, преследвайки коректност и пълнота на уредбата на института, на вниманието на конституционния законодател биха могли да се представят de lege ferenda няколко предложения, систематизирани по вида на нормативния акт: (1)В основния закон:

* Разрешаване на въпроса за вината на държавния глава по примера на Основния закон на Федерална Република Германия, прогласяващ само виновното нарушение за годно основание за провеждане на процедура по импийчмънт. Недопустимо е, струва ми се, да се изведе твърдение, че политическата отговорност на президента има обективен характер и санкция да се наложи за безвиновно поведение, а такъв извод е напълно възможен в анализа на действащата уредба, доколкото в нормения комплекс, извеждащ фактическия състав на отговорността на държавния глава, не се включва изрично правило относно вината;

* Нормативно разрешаване на въпроса за нарушение на „обикновените" закони като нарушение на Конституцията. Мисля, че законодателната намеса в тази посока би завишила ролята на института в посока на превенцията, от една страна, а от друга – би изолирала конюнктурните виждания при тълкуване на приложимите нормативни текстове;

*Обвинението, повдигнато от Народното събрание спрямо държавния глава за държавна измяна или нарушение на Конституцията би довело до сериозно засягане на авторитета на президентската институция и би затруднило държавния глава да упражнява пълноценно пълномощията си. Не бива да се пренебрегва и възможността президентът да оказва влияние върху компетентните конституционни органи в хода на започнало производство по импийчмънт. Ето защо е оправдано, по примера на гръцкия конституционен законодател[83], в българското конституционно право да намери място нормативен текст, който да обвърже повдигането на обвинение с временно (за срока на производството по чл. 103 от основния закон) преустановяване на изпълнението на правомощията на президента, Такова разрешение е залегнало и в чл. 65, ал. 3 от Конституцията на Република Корея . (2) В ЗКС - понижаване на изискуемия кворум за разглеждане на делото в

[83] Чл. 49, ал. 4 от Конституцията на Република Гърция.

Конституционния съд. Основание за такова предложение се открива във възможността да се блокира конституционната фаза на процедурата по импийчмънт. Съгласно чл. 148, ал. 1 от Конституцията една трета или четирима от конституционните съдии се назначават от президента. Изборът на конкретните лица е предоставен изцяло на преценката на държавния глава, стига неговите кандидати да покриват общите изисквания за заемане на поста. Тъй като чл. 24 ЗКС изисква при разглеждане на искане за предсрочно прекратяване на мандата на президента наличие на три четвърти или деветима от всички конституционни съдии, напълно е възможно т. нар. „президентска квота"[84] да блокира делото в чисто процесуален аспект. Мисля, че кворум от две трети е напълно достатъчен за разглеждане на делото по импийчмънт - още повече че според основния закон за взимане на решение е достатъчно актът да е подкрепен от повече от половината от всички съдии.

(3) В ЗПУКИ – Последователността в изработване на законодателни решения изисква премахване на възможността за провеждане на административно производство за установяване на несъвместимост на държавният глава, тъй като съгласно разпоредбата на чл. 33 от закона последиците от установената несъвместимост не могат да настъпят поради специалния ред в основния закон, което напълно обезсмисля административното производство, освен ако не му се придаде само уведомителен характер.

3. Приносни моменти

С оглед на извършения правния анализ и достигнатите изводи могат да се посочат следните приносни моменти в изследването:

- Изработване на исторически преглед на българската държавно-правна традиция през призмата на отговорността на държавния глава;
- Откроряване на политическата отговорност на държавния глава като самостоятелен вид юридическа отговорност;
- Обосноваване на наименуването на отговорността на президента по чл.103 от Конституцията като „политическа" в контекста на правната традиция;
- Очертаване на съдържателните елементи и функциите на политическата отговорност на президента;
- Анализ на субективните предели на коментирания правен институт и неприложимостта му по отношение на председателя на Народното събрание в случаите по чл. 97, ал. 4 от Конституцията;
- Изграждане на неформален критерий за преценка на основанията за импийчмънт;
- Обосноваване на теза, че несъвместимостта за заемане на мандата на държавния глава съставлява самостоятелно и специфично основание за провеждане на производство по чл. 103 от Конституцията;
- Изследване на въпросите относно преодоляване на неизбираемостта на държавния глава посредством производството по импийчмънт;
- Изследване на проблемите и въпросите, които повдигна първото производство по повдигане на обвинение на президента;
- Отграничаване на импийчмънт сред другите конституционни способи за предсрочно прекратяване на мандата на държавния глава.

[84] Непредубеденият поглед изисква да се отбележи, че досега в публичното пространство, в цялата, макар и кратка история на Конституционния съд, не е имало повод и не е поставяна на съмнение безпристрастността на конституционните съдии при произнасяне на актовете на съда.