Р Е Ц Е Н З И Я

от проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова

Относно: дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен „ДОКТОР”

Автор на рецензирания дисертационен труд: Владимир Христов Христов,

докторант на самостоятелна подготовка - секция „Публичноправни науки“, Институт за държавата и правото при БАН.

Научна специалност: Конституционно право на Република България

професионално направление - 3.6 Право, област на висше образование - 3. Социални, Стопански и Правни науки

Тема на дисертационния труд:

„Политическата отговорност на президента съгласно българската конституция”.

Научен консултант: Проф. д-р Емилия Друмева

1. Основна характеристика на дисертационния труд - актуалност на темата, структура, методология.

Процесът на импийчмънт независимо дали е юрисдикционен или не ни напомня на наказателен процес по това, че е обвързан от съответния основен закон с действието на отговорен трибунал (българската Конституция предвижда изрично разглеждането на повдигнатото от народното събрание обвинение и произнасянето за държавна измяна и нарушаване на основния закон да става от Конституционния съд) и той трябва да процедира, основавайки се на своите виждания за правото и фактите, както и възможно най-далече от партийните мотиви и политически натиск. В същото време ние като нация не можем да бъдем, и вероятно не следва да бъдем, свободни от мнение, засягащо този процес и

следва да бъдем по същия начин политическа неутрални така както се надяваме да бъдат свободни от въздействие и обективни съдиите, когато осъществяват своите функции. Това не е лесно, особено по отношение на въпроси, които нямат еднозначен отговор.

Представеното за рецензиране изследване е успешен опит да се отговори на значителна част от тези въпроси и това е несъмнено достойнство на дисертационния труд.

Конституционният законодател ни е оставил много сигурни разрешения в изследваната материя, но и не малко въпроси. Следва да се отбележи, че при яснота на отговора, дисертантът излага своята позиция и допълнителни аргументи, а когато въпросът е отворен - се предлагат аргументи и за двете крайни виждания, което заслужава да бъде оценено положително. Настоящото изследване има за предмет същността, конституционните основания, процедурата и стандартите за отговорност на държавния глава. Конституционният законодател много ясно е предвидил възможността за тази крайна мярка и установява основанията и процедурите за нейното предприемане и тези предписания са добре обмислени, както свидетелстват обсъдените в изследването дебати във великото народно събрание (ВНС). Възможността нашият политически избор, като титуляр на държавната власт, да бъде отменен и мандатът на президента – прекратен, повдига въпрос от изключително политическо значение. Президентът е основен символ на националното единство. Изборът му (заедно с този на вицепрезидента) е политически акт, който ние осъществяваме заедно като народ на държавата. Изборът на президент и вицепрезидент е един от най-значимите политически избори за българския народ и в него хората са включени най – непосредствено, поради което нашето поведение като общество трябва да бъде такова на бдителност. Това определя актуалността на проблема за отговорността на държавния глава в конституционната теория и практика и навременния характер на дисертационния труд.

Представеният за рецензиране труд е първото самостоятелно монографично изследване в българската научна литература, посветено на съществен за конституционноправната теория и практика въпрос – същност на политическата отговорност на президента при действащата конституция. основания и стандарти за преценка, организация и осъществяване на специфичното конституционно производство,

предвидено в чл.103 от основния закон. Без преувеличение може да се каже, че в конституционноправната материя не са много на брой монографичните трудове, които отделят специално внимание на цялостното изследване на материалноправните и процесуални аспекти на специфичната конституционна отговорност на държавния глава, предвидена в основния закон. Обичайно тази проблематика се включва като част от научни проучвания, имащи за предмет конституционноправния статус на президента, неговото място и роля в съответната система на управление, неговите функции и компетентност или се отнасят до взаимодействието с основните клонове на власт и специфичното проявление на институцията като политически арбитър в законодателния и политическия процес .

Актуалността и практическото значение на изследването е извън съмнение. Неговата практическа полезност може да се отнесе както до задълбочения анализ на политическия характер на отговорността на държавния глава, според действащата Конституция, така и до очертаване обхвата на основанията и формулирането на стандартите за тази специфична отговорност.

Структурата на дисертацията е добре изградена цялостна логическа конструкция. Изложението следва логиката на структурата. Изследваните проблеми, както и подборът на юриспруденцията на Конституционния съд (КС) в изследваната материя, са релевантни за темата, и конституционната практика е задълбочено анализирана. Изясняването на кръга от проблеми в дисертацията е основано върху анализ на вижданията в конституционноправната доктрина, действащата нормативна уредба и съществуващата практика, представлява резултат от продължителни натрупвания и усилия, и покрива широк спектър от значими за съвременната конституционна теория проблеми.

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 науките и съдържа: увод; изложение, организирано в четири глави, всяка с тематично структурирани заглавия и подзаглавия; 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.

Уводът е пестелив, но съдържателен - ясно са очертани целите на изследването, посочени са приложените методи, добре е обоснована актуалността на обсъжданите проблеми. Докторантът се позовава в дисертационния труд както на имащи концептуален характер теоретични източници, така и на специално посветени (части от монографични изследвания или статии в периодични правни издания) на изследвания проблем . Впечатлява коректното позоваване на релевантни решения на КС, както и на стенографските дневници на 41-то Народно събрание, което свидетелства за задълбочените интереси на автора както в теорията, така и в конституционната практика.

Научният апарат е богат и убедителен - направени са аргументирани уточнения относно основните работни понятия - политическа отговорност, конституционноправна отговорност на държавния глава, обхват на конституционните основания за отговорността, конституционно производство по чл.103 от основния закон, мандат на президента, прекратяване на мандата и др.; направените цитирания са основателни.

Особено внимание и положителна оценка заслужава структурирането на заключението в дисертационния труд. Наред с изводите, като своеобразен синтез на поддържаните от дисертанта тези, то съдържа и раздел «De lege ferenda », което илюстрира способността на дисертанта да изведе от теорията значими за конституционната практика предложения.

Методологията на изследването показва умело владеене и вещина при боравенето с класическите методи на правните изследвания – формалнологическия и правно-догматичния. Сравнителноправният подход и историческото начало са позволили на дисертанта да очертае еволюиращото схващане за естеството на отговорността, носена от държавния глава, нейните функции и стандарти.

2. По съдържанието на дисертационния труд

Избраната тема на представения дисертационен труд е значима и мащабна, което определя и значителния кръг проблеми включени в нея.

Глава Първа и Втора от същия могат да се разглеждат като изграждащи конституционноправния контекст и фундамент на изследването на института на отговорността на държавния глава, по действащата българска

Конституция, в Глава Трета, и на процесуалния аспект на същия институт – в Глава Четвърта.

Глава първа от рецензираното изследване е посветена на исторически преглед на развитието на института на отговорност на държавния глава в българската държавноправна традиция (с акцент върху развитие на института според Търновската Конституция), както и на появата и утвърждаването на импийчмънт като конституционноправен институт в Англия и САЩ.

От историческите данни за развитие на института, включително практиката на английския парламент, споменатите дебати при приемането на конституцията на САЩ и последващата практика на Конгреса в материята на импийчмънт, както и от анализа на българската държавноправна традиция относно отговорността на държавния глава, ясно е изведено разбирането, че обсъжданият конституционен институт не е исторически замислен в един тесен смисъл. Последователните усилия да бъдат прецизирани стандартите за неговото прилагане го потвърждава. Въвеждането на обсъждания институт е насочено към специфичен контрол върху държавния глава, но не и за да бъде поставян той в зависимост от една широка дискреционна власт на представителното учреждение – импийчмънт /и близки до него форми на отговорност/ се прилага за нарушения, които са от „политическо естество“. Явявайки се инициатор и участник в този специфичен конституционен процес, представителното учреждение не се ангажира обаче в абстрактни, хипотетични или консултативни дебати относно природата на поведение, което предполага упражняване на тази негова конституционна власт. По - скоро, представеният в дисертацията опит показва необходимост да се изчаква пълното развитие на фактите и разбиране на случаите, към които тези факти се отнасят. Възприетият у нас институт на отговорност на президента стъпва на тези схващания. Представителното учреждение, според основният закон не е неограничено – повдигнатото обвинението се разглежда и преценява чрез прилагане на юрисдикционни средства от Конституционния съд (чл.103, ал.3 от Конституцията) – налагането на ограничения от самия парламент би било равносилно на отсъствие на каквито и да са ограничения.

Тази част от изследването, макар и историческият подход да е водещ, се отличава с дълбочината на анализа и не може да бъде сведена до един хронологичен обзор на развитието на института импийчмънт (респ. –

български импийчмънт). Добре обоснованите изводи могат да бъдат обобщени в две основни групи:

- парламентите могат да наказват един акт като държавна измяна дори и да отсъства предшестваща законодателната разпоредба, дефинираща актът като такъв;

-- една наказуема измяна не е задължително предварително условие за импийчмънт.

Както изрично се посочва в труда, и се подчертава в автореферата (с.14), при въвеждането на британския институт на импийчмънт на американска почва най-съществено е „разводът“ между конституционното и наказателното право, 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. Според докторанта, американският конституционализъм добавя допълнителен елемент, който 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. Тези посочени изводи на автора на дисертационния труд са приложени и в Глава Четвърта относно последиците от решението на КС при успешно приключило производство по импийчмънт – ограничаване до предсрочно прекратяване мандата на президента. Според докторанта, санкцията е изцяло „политическа“ и има две основни съставки, които произтичат от темпоралните и съдържателните характеристики на мандата – виждане, което следва да бъде споделено.

Глава Трета, като се основава на направените в първите два раздела от дисертацията изводи и ясно формулирана и посочена по – горе теза на докторанта за естеството на института импийчмънт, има за предмет очертаване и обосноваване на конституционноправната същност на отговорността на президента по действащата Конституция на Република България. Анализът е извършен през призмата на конституционните функции и правомощия, възложени на президента. Очертани са съдържателните елементи и функциите на политическата отговорност на президента. Заслужава внимание тезата на автора на изследването, че

основният въпрос, който възниква пред всеки конституционен законодател е как да бъдат дефинирани основанията за търсене на отговорност на държавния глава, съвместими с функциите, които му се възлагат.

Виждането на дисертанта, че обичайно, използваните в конституционните текстове термини акцентират върху значими посегателства върху системата на управление, по- специално - злоупотреба с възложените задължения, а не просто върху тежки престъпления. се основава на направения в предходните структурни раздели исторически анализ на импийчмънт и следва да бъде споделено. Подчертава се, че именно това е, което придава политически характер на основанията, а оттук - политическия характер на носената от държавния глава отговорност. С основание се поддържа, че смисълът който се влага е, че става дума за такова „лошо поведение“ на публична личност, което нарушава или злоупотребява с общественото доверие. Това са посегателства, които присъщо на тяхното естество подходящо могат да се дефинират като политически, тъй като те се отнасят основно за причинени вреди непосредствено на самото общество.

Специално внимание заслужава позицията на автора, която представена най – общо има смисъл, че наличието на основание за политическа отговорност на държавния глава следва да се преценява на основата на широките и всеобхватни принципи на публичната политика и в контекста на комплекс от фактори, както такива, които влошават, така и тези, които смекчават или обосновават неправомерния акт, който не носи задължително собствено юридическите характеристики на нарушение или престъпление (при иницииране на процедурата и развитието на конституционното производство).

Докторантът не се е ограничил само до традиционното разглеждане обхвата на основанията за отговорността по чл.103, ал.1 от Конституцията, а е положил усилия за очертаване на стандарти за преценка наличност на тези основания – предизвикателство, с което се е справил успешно.

Внимание заслужават разсъжденията на дисертанта относно необходимостта от обогатяване на конституционната уредба относно предпоставките за повдигане на обвинение за търсене на политическа отговорност на държавния глава, макар и не всички изводи да могат да бъдат споделени.

Глава четвърта от дисертационния труд има за предмет процесуалноправния аспект на „българския импийчмънт“. Направено е разграничаване на прекратяването на мандата като последица от успешно приключила процедура по импийчмънт и прекратяването на такива основания като подаване на оставка от президента, неспособност за изпълнение на функциите, смърт на държавния глава, както и е разгледана хипотезата на прогласяване на незаконност на избора на държавния глава.
Изходна позиция на докторанта е, че съвременният конституционализъм изисква да се даде ход на нарочно производство, в което със съществени функции се натоварва политически представителното учреждение - парламентът и тя следва да бъде подкрепена. Едновременно се отбелязва, че решаващите функции се предоставят на преценката на властови субект, който по дефиниция да стои извън сферата на партийните пристрастия и сблъсъци.

Производството за отстраняване на държавния глава от заемания пост е очертано и анализирано като двустепенно, обхващащо две фази - парламентарна и конституционно производство пред КС със съответните под-фази.

Въз основа на анализа е направен добре аргументиран извод, и това следва да се отчете като принос на дисертанта, че в разпределението на функциите между собствено политическата институция и конституционния трибунал 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.

3. Бележки по рецензирания дисертационен труд.

Дисертационният труд не е освободен от някои недостатъци и терминологични неточности. Считам, че изложението щеше да бъде в по-висока степен логически завършено , ако бе отделено повече внимание на теоретичната обосновка на президентската политическа отговорност, през призмата на демокрацията, от създателите на конституцията на САЩ при въвеждането на този конституционноправен институт и препоръчвам това да бъде направено при бъдещо публикуване на труда. Това би позволило и по-задълбочено обсъждане и аргументиране на направеното предложение

de lege ferenda, в заключителната част от представения труд, за намаляване на изискуемия кворум при разглеждане на делото в Конституционния съд.

Не намирам за убедително аргументирано виждането на дисертанта за необходимост от въвеждане на допълнителен текст в основния закон, който изрично да предвижда виновния характер на поведението на президента като предпоставка за процедурата по чл.103 от Конституцията. Разпоредбата на чл.103, ал.2 , като съдържа понятието „обвинение“ ясно подсказва вложеното от конституционния законодател разбиране в този смисъл. Тази разпоредба, във връзка и с постановеното в ал.1, както това се отнася до много други конституционни разпоредби, е широко и гъвкаво формулирана така, че в бъдеще да отговори на широк спектър хипотези и обстоятелства, непредвидими към момента на нейното създаване. Това е едно от съществените достойнства на конституционноия закон като „живо право“.

Категорично считам, че тези и други проблемни моменти не омаловажават достойнствата на дисертационния труд на Владимир Христов, който съответства на всички законови изисквания за присъждане на образователна и научна степен „Доктор”.

В заключение:

Представената за рецензиране дисертация от Владимир Христов Христов има за предмет съществен за конституционната теория и практика въпрос - политическата отговорност на президента съгласно българската Конституция, основанията и стандартите за тяхната оценка. Предметът на дисертационния труд е актуален. Трудът се отличава с много добър конституционноправен език. Изследването съдържа редица приносни моменти за конституционната теория и практика, които са убедително аргументирани, основани са на изводите и са прегледно представени в заключителната част на изследването. По-съществени между тях са:

- направен е исторически преглед на българската държавно-правна традиция през призмата на отговорността на държавния глава;
- очертани са съдържателните елементи и функциите на политическата отговорност на президента;
- обосновано е назоваването на отговорността на президента по чл.103 от Конституцията като „политическа“ в контекста на правната традиция;

- анализирани са субективните предели на коментирания правен институт;
- обосновавана е тезата, че несъвместимостта за заемане на мандата на държавния глава съставлява самостоятелно и специфично основание за производството по чл. 103 от Конституцията и др.

Авторефератът коректно отразява постигнатите резултати в дисертационния труд и е своеобразен синтез на основните положения в него. В неговата цялост, представеното изследване отговаря на изискванията за успешен дисертационен труд и показва, че кандидатът не само притежава задълбочени теоретични знания в конституционноправната материя, но което е по-съществено - способност за самостоятелно научно проучване и изграждане на аргументирани теоретични конструкции.

Докторантът има изискуемите от закона публикации по темата на дисертацията – през 2006г. е отпечатана студията "Политическата отговорност на президента съгласно българската конституция" в сб. „Научни трудове на ИДП", т.3; през 2006г. и 2016г. са публикувани съответно статиите: "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", кн.3. Всички посочени изследвания са разработени самостоятелно от дисертанта.

Докторантът е зачислен по научната специалност Конституционно право със Заповед № РД-09-61 от 19.05.2016 г. считано от 01.06.2016г. 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.). Няма данни от предоставените материали за нарушаване на процедурата по защита.

На основание посоченото изразявам моето дълбоко убеждение, че на Владимир Христов Христов, за разработената от него дисертация на тема: „Политическата отговорност на президента съгласно българската конституция" и доказани качества на изследовател, следва да бъде присъдена образователна и научна степен „Доктор" - научна специалност: Конституционно право на Република България; професионално направление - 3.6 Право; област на висше образование - 3. Социални,

Стопански и Правни науки и в този смисъл е предложението ми до членовете на научното жури.

София, 10 август 2017 г. Проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова