

ВЛАСТ И ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВНИЯ ГЛАВА

гл. ас. *Кръстю Георгиев* *

Институцията на държавния глава съществува още в абсолютната монархия. Монархът не само концентрира в своите ръце при подобен модел на държавно управление законодателната и изпълнителната власт, в неговата личност и власт се стига до олицетворяване на единството и суверенитета на държавата и народът. Поради това и монархът не може да носи никаква отговорност, както от гледна точка на неговата власт, така също и като личност, която е „свещена” и „неприкосновена”.

Но при разглеждане на положението на абсолютния монарх биха могли да се открият някои елементи на отговорност, които довеждат проф. Ст. Баламезов до извода, че абсолютната монархия означава самоограничаващ се неограничен монарх.¹ За проф. Ст. Баламезов самоограничаването представлява и определена степен на отговорност, макар и косвена от гледна точка на държавното управление и участието на абсолютния монарх в този процес. Той посочва като най-важното средство за „самоограничаването” на монарха приемането на законите. Именно тяхната общозадължителна сила и действие и спрямо монарха могат да доведат до ограничаване на абсолютната власт на монарха, а поради факта, че самият монарх участва в приемането на законите, довежда и до доброволното „самоограничаване” на монархическата власт. Все пак твърде абстрактната връзка между власт и отговорност кара проф. Ст. Баламезов да заключи, че това самоограничаването е по-скоро фикция, понеже „...неговата дейност не е била обвързана от волята на никой друг орган”.²

* *Кръстю Георгиев Георгиев е завършил право в СУ “Климент Охридски”. Главен асистент по конституционно право в Юридическия факултет на Бургаския свободен университет. Специализации в областта на правото на Европейския съюз, работа в областта на конституционно право.*

¹ Ст. Баламезов, „Министрите – тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия”, С., 1914 г.

² Вж. Цит. съч., стр.37

Шарл дьо Монтескьо също разглежда въпроса за отговорността на държавния глава. Изходна точка за необходимост от съществуването на отговорност се явява неговата идея, че политическа свобода може да има само тогава, когато освен разграничаването на държавните функции, съществува и отговорност за закононарушения. В „De l'Esprit des lois”, разглеждайки принципа на разделение на властите, Монтескьо обосновава съществуването на институцията на монарха с оглед необходимостта от различни титуляри на законодателната и изпълнителната власт. В противен случай той е на мнение, че би могло да се стигне до узурпиране на изпълнителната власт от законодателната. Монтескьо също така стига и до разбирането, че народът не може да упражнява изпълнителната власт поради самото нейно естество – изпълнителната власт изисква бързи решения и действия, а това е възможно само ако тази власт е в ръцете на едно лице. Монтескьо следователно, поставяйки монарха в системата от органи, натоварени с държавното управление, не може да пренебрегне и въпроса за отговорността от последиците от това управление, включително и отговорността на самия монарх. Същевременно обаче той поставя на преден план необходимостта от осигуряване на равновесие между властите при едно хармонично държавно управление. За Монтескьо този баланс между властите се постига чрез конкретни властнически и контролни правомощия в в сферата на изпълнителната и законодателната власт, които следват да имат възпираща функция спрямо другата власт. Ето защо той предоставя на изпълнителната власт правомощието да разпуска законодателния орган, както и правото на вето върху законите. От своя страна законодателната власт следи, контролира изпълнителната власт за начина, по който се прилагат приетите от нея закони, без обаче да има правото пряко да се намесва в дейността на изпълнителната власт.

Монархът обаче поради естеството на неговата власт продължава да бъде неотговорен за „лошото изпълнение”, а в отговорни се превръщат неговите съветници. За Монтескьо следователно отговорността в държавното управление се свежда до доброто изпълнение на законите, но тази отговорност има опосредствен характер в лицето на тези, които се назначават от монарха. Отговорността на монарха се разтваря в отговорността на неговите министри и по този начин той запазва неприкосновеността на своята власт въпреки наличието на триадата от власти.

Монтескьо посочва и начина, чрез който се реализира тази отговорност. За него това е процедурата по импийчмънт (обвинението срещу длъжностните лица се повдига от долната камара, а се съдят от горната). Тази процедура възниква още в средните векове – държавният глава на италианските градове – републики, е отговарял за извършено

престъпление, като неговата отговорност има ясно изразен наказателен характер. Но наказателно-правният характер на отговорността на монарха и невъзможността да се стигне до друг вид санкция в държавното управление довеждат до екзекуциите на английския крал Чарлз I и и френския монарх Луи XVI, които са обвинени в „държавна измяна”, независимо че всъщност те осъдени за политическите им действия. Тези крайни мерки по време на революциите през XVII-XVIII показват ясно конфликта между неограничената власт на абсолютия монарх и невъзможността монарха да носи политическа отговорност за своето управление. Това кара Монтезкьо като че ли пръв да стигне до идеята за ограничаване на абсолютията власт на монарха, за да бъде осигурен необходимото равновесие в държавното управление. „Колкото по-безгранична става властта, толкова повече отслабва сигурността на монарха”.³ Монтезкьо стига и до друг извод – ако монархът запази своята неприкосновеност и неотговорност, то той вече не може да притежава абсолютна власт. Принципът на разделение на властите определя на монарха правото да бъде титуляр на изпълнителната власт поради изискванията към тази власт – непрекъсваемост и вземане на бързи решения. Ето защо тази власт следва да бъде съсредоточена в ръцете само на един.

Разбирането на Монтезкьо за естеството на изпълнителната власт има за последица настъпването на изключително сериозна промяна в монархическата власт. Именно то е в основата за трансформиране на абсолютията монархия в република, където изпълнителната власт е в ръцете на премиер-министъра.⁴

Ограничаването на властта на монарха и превръщането му в титуляр на изпълнителната власт обаче изискват по-детайлно изследване, доколкото по този начин възниква института на отговорността на министрите в замяна на неотговорността на монарха. Първоначално правителството и министрите не са притежавали самостоятелни функции в сферата на държавното управление. В ръцете на едно и също лице /монарха/ са били съсредоточени много различни по своето съдържание властнически правомощия, а същевременно едно и също разпореждане се е възлагало за изпълнение на няколко различни лица. В резултат на тази система на управление се стига до хаотична администрация. Но при отслабването на властта на монарха този начин на дейност в областта на изпълнителната власт става невъзможен, а изискването за обединяване на дейността на различни лица поражда необходимостта от друг модел на правителствена дейност – колегиалност. Във Франция коле-

³ Ш. Монтезкьо, „За духа на законите”, кн. VIII, гл. VII.

⁴ Vagehot, *La constitution anglaise*, 1869, p.99

гиални органи възникват още началото на XIV век: (conseil du roi, grand conseil, conseil etroit, conseil prive). Колегиалната система на правителствена дейност има още една функция – тя не позволява да се стигне до еднолична абсолютна власт или по-скоро поставя много пречки пред подобна концентрация на власт. С усложняването на задачите в държавното управление се проявяват и недостатъците на колегиалната ситема: извънредна бавност при разглеждане и решаване на служебните дела, неизбежната сложност на самата служебна процедура, а от гледна точка на отговорността за изпълнените на служебните задачи този модел довежда до лична безотговорност.

Тези причини довеждат до разпадането на колегиалната ситема, като този процес е съпътстван от укрепването и утвърждаването на монархическия абсолютизъм. Бихме могли да откروим следната последователност: от състава на колегиалния органа се създава комитет, който се състои от лица, лично приближени на монарха и които се ползват с неговото доверие. Тези лица осъществяват управленски функции, но със съгласието на монарха т.е. те са подчинени пряко на монарха. Именно по този начин колегиалната ситема се трансформира в министерско управление. Типичен пример е историята на английския кабинет. Съставът на кабинета се създава на основата на т.н. Таен съвет. Кабинетът не съществува като конституционен орган, а в политически план той се явява средство за управление на монарсите, тъй като се състои от най-близките съветници на краля.

Зависимостта на министерската власт от волята на монарха в епохата на абсолютната монархия определя и нейното съдържание. Тя е опосредстващото звено между върховната власт на монарха и изпълнителната власт в държавното управление. Именно чрез министрите монарха привежда в изпълнение своята властническа воля. Ето защо като орган правителството в абсолютната монархия не притежава самостоятелна власт, а по-скоро само съвещателни функции. Това положение на министрите намира отражение и върху тяхната отговорност за правителствената им дейност. Те носят както политическа, така и наказателна отговорност лично пред монарха. Монархът разполага и с други дискреционни правомощия спрямо министрите – той ги назначава, но също така може и да ги предаде на съд по свое усмотрение. На практика тяхната наказателна отговорност се заменя от политическа – вместо да повдигане на обвинение министърът се уволнява от длъжност. Следователно много трудно би могла да бъде открита някакво разграничение между властта на абсолютния монарх и министерската власт, което би довело до определена степен на самостоятелност на правителствената дейност, дори ако можем да бъдем по-конкретни, такова разграничение

просто не съществува. Ето защо в абсолютната монархия министърът образно казано представлява орган на зрение, слух и реч на монарха. Този довод намира подкрепа и във френската Конституция от 1791 г., която забранява за министри да бъдат назначавани членове на националното събрание. Целта на тази забрана е ясна – да не допусне каквото и да е влияние от страна на законодателното тяло при образуването на министерствата; явявайки се изпълнителни органи на краля, министрите не е необходимо да се ползват с доверието на народа.

Невъзможността изпълнителната власт да бъде отграничена от властта на монарха от една страна, а от друга – монархът да бъде обект както на политическа, така и на наказателно-правна отговорност поради естеството на властта си, са в основата на теорията за „*pouvoir royal*” като „*pouvoir neutre*”. Идеята за „неутралната власт”, която се олицетворява от монарха, се предлага от Бенжамен Констан. Той разглежда модел на държавно управление, изградено на основата на разделение на изпълнителната власт и властта на монарха, като изпълнителната власт носи политическа отговорност пред парламента, а монарха, въпреки че притежава отделна власт, запазва своята неотговорност на основата на произхода на своята власт. За това, че монарха притежава реална власт, говори разбирането на Констан за неутралната му власт като активно въздействие върху трите власти за да се осигури равновесието между конституционно разделените власти и да възстанови нарушения баланс между тях. Констан счита, че по този начин „неутралната власт” на монарха го поставя в ролята на арбитър, който предпазва конституционната система от дисбаланс и преодоляване на конфликти между властите.

Във формулировката на идеята за „неутралната власт” на монарха от Б. Констан откриваме и противопоставяне на разбирането на Ж. Русо за приоритета на принципа на народния суверенитет в държавното управление. Констан изрично предоставя „неутралната власт” в ръцете на монарха/той говори не за „*pouvoir neutre*”, а за „*pouvoir royal*”, въпреки че тази власт има своето място в Конституцията. Нейното предназначение е да осигурява равновесие, тя се намира между властите, но същевременно стои над тях. Нейното място ѝ придава характера на висша власт, която следва да осигури единство при функционирането на властите „*superieure et intermediaire*”. Носител на власт с подобни функции може да бъде само монархът. Изхождайки от тази роля на монарха, Констан обрисова идеалния образ на конституционната монархия, като не забравя и въпроса за отговорността на държавния глава като елемент от този модел на държавно управление – монархът приема без противопоставяне политическата отговорност на правителството, ной тази

тоговорност не се отнася до него-той символизира нещо много по-ценно от съдържанието на изпълнителната власт. Монархът олицетворява „patrimoine de famille”, което не му позволява да носи отговорност. Само този, чийто власт е свещена, може да управлява без да носи отговорност. Ето защо отговорността за последиците от дейността на изпълнителната власт преминава върху правителството. Преминаването на отговорността от монарха върху министрите намира отговор и в разбирането на Есмен⁵, че недоволството против държавния глава, респективно неговото принудително отстраняване би внесло анархия в държавния живот, което поражда необходимост от стабилизиране на положението на държавния глава т.е.освобождаването му от отговорност и поемането на тази отговорност от „неговите” министри.

За други автори⁶ концепцията за „неутралната власт” на държавния глава е в резултат на необходимостта от единен център на държавата, в който да се обединят отделните власти в резултат на неуспешните опити да се приложи на практика принципът на разделение на властите и по този начин пда се стигне до олицетворяване на единството на нацията. Според Г. Близнашки „неутралната власт” се намира „по средата”, но същевременно над останалите власти. Той също приема нейното съществуване поради необходимостта от посредничество между разделените власти с цел да се поддържа конституционното равновесие. Но авторът не само дефинира функциите на „неутралната власт”, но също така посочва и необходимостта от защитни механизми, които да не позволят държавният глава да действа вместо трите власти. Именно тези предпазни мерки биха могли да бъдат разглеждани като отделни елементи от отговорността на държавния глава въпреки липсата на ясен конституционен модел на тази отговорност. Нито един закон не може да се приеме без участието на парламента /законодателна власт/, нито един акт не може да бъде изпълнен без подписа на един или друг министър/изпълнителна власт/, никаква присъда не може да бъде издадена от друг освен от независимите съдилища. По този начин властта на монарха, която е реална, независимо от нейните функции или дори латентно състояние, се ограничава чрез механизма на политическата отговорност в парламентарното управление.

Друг важен момент от гледна точка на отговорността на монарха изисква да да се изследва отношението на принципа на разделение на властите с принципа на представителното държавно управление. Още

⁵ E.Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1896, p.100

⁶ Г.Близнашки, „Принципи на парламентарното управление”, С., 2007 г., П.Киров, „Президентът в българския конституционен модел”, С., 2004 г., стр.140

при самата им съпоставка като че ли се открива противопоставяне на тези два принципа-от една страна триадата от власти, а – от друга монистичната основа на държавната власт. Именно необходимостта от преодоляването на това фундаментално противоречие в основата на държавната власт довежда до необходимостта от съществуването на парламентарно-демократично легитимиран държавен глава, който притежава репрезентативни функции на „неутрална власт” спрямо народа или спрямо самата държава. Но при държавно управление, което има за основа народния суверенитет власт и отговорност не могат да бъдат разделени.⁷ Не може да съществува следователно демократично управление, основано на принципа на народния суверенитет, при което да съществува дори една единствена област (власт), в която този, който притежава власт да не носи отговорност. Когато разглеждаме народът като източник на държавната власт бихме могли да дефинираме отговорността в държавното управление като един двупосочен процес. Народният суверенитет овластява управляващите отдолу-нагоре, а отговорността възниква едновременно с овластяването, но има различна посока – от върха на управление надолу към източника на властта, към всеки един отделен гражданин.

Изхождайки от това разбиране на отговорността като иманентна част от държавното управление бихме стигнали до извода за неприложимостта на модела на Констан за „неутрална власт” при всеки един модел на републиканско управление. Но като че ли самият Констан е съзнавал тази невъзможност т.е. едновременното съществуване на неотговорна власт и политически отговорно правителство в една република. Подобна власт би била изтласкана настрана от активното управление и скоро ще стане излишна”.⁸ Нещо повече – дори би могло да се приеме, че Констан счита отговорността на държавен глава в републиката за нещо твърде илюзорно. Той твърди, че никога няма да се стигне до реализиране на отговорност на републикански държавен глава, тъй като това би довело до парализа на международните връзки на тази държава, както и до преустановяване на механизма на държавно управление. А ако държавният глава би бил отговорен за нарушаване на закон, това би означавало за Констан „... да се застраши това, което служи като гаранция за съществуването на всички закони”.

Друго, противоположно разбиране за отговорността на монарха бихме открили при разглеждането на установения в Германия т.н.

⁷ „No authority existing not responsible to the people”, Thomas Jefferson, „The political Writings, NY, 1955, p.878

⁸ Б.Констан, Цит. съч., стр.1085.

„монархически принцип”. Немската правна наука разглежда монарха като единствен носител на държавната власт. Тази власт, въпреки че би следвала да има абсолютен характер, може да бъде ограничавана. За границите на това ограничаване се приема „законосъобразността” на действията и актовете на монарха, но все пак тази отговорност не се носи персонално от монарха и именно това разбиране е в основата на института на контрасигнатурата, който ще бъде анализиран като отделен елемент от въпроса за отговорността на държавния глава.

При едно представително управление и ако се придържаме стриктно към класическия модел на разделение на властите като че ли трудно бихме открили теоретична и институционална необходимост от съществуването на държавен глава с подобни функции. Аргумент в полза на институцията на държавен глава би могла да бъде неговата балансиращата роля в държавното управление. Тази роля обаче се проявява по различен начин в зависимост от формата на държавно управление. В конституционната монархия, или в президентската република държавният глава е титулярът на изпълнителната власт и изпълнява своите функции при пълно разграничаване с функциите на другите власти, а при парламентарната република той се намира във от трите власти, а неговите функции се осъществяват само при взаимодействие с органите на трите власти.⁹ Моделът на парламентарно управление обаче като че ли поставя пред балансиращата функция на държавния глава някои условия. При парламентарното управление изпълнителната власт е поставена в особена зависимост от парламента и следователно държавният глава би следвало да упражнява управленските си функции в областта на изпълнителната власт под действието на тази зависимост и спрямо него. И при двата модела на държавно управление, посочени по-горе, държавният глава притежава безспорно правомощия в областта на изпълнителната власт и следователно – с оглед същността на парламентаризма – би следвало да бъде обект на парламентарна отговорност. Но при подобно разбиране държавният глава не би могъл да осъществява каквато и да е балансираща функция спрямо някого, който го контролира. Ето защо държавният глава следва да притежава собствена „власт” в противовес на властта на парламента. Обособяването на тази „власт” на държавния глава може да се открие не само в неговите конституционни правомощия, но също така и в относителната му независимост от парламента, изразяваща се в твърде силно редуцираната му конституционна лична отговорност, както и чрез института на контрасигнатурата.

⁹ „*pouvoir neutre et modérateur*”, както за първи път определя властта на държавния глава френската Конституция от 1791 г.-Глава III, чл.2,3 и 4

Редслоб¹⁰ разглежда тезата за балансиращите функции на държавния глава от гледна точка на легитимиращата роля на народа. За него държавният глава не може да представлява противовес на активната роля, на динамиката на парламента при т.н. „истински парламентаризъм”. Балансиращата функция в държавното управление принадлежи на народа, тъй като единствено народът конституира държавния глава, респективно правителството. При тази теза ясно се откроява и елементите на отговорност в отношенията народ-парламент-правителство, изразяващи се във възможността парламента да бламира правителството, а правителството /със съдействието на държавния глава/ – да разпусне парламента. Но при по-подробно разглеждане на тези отношения бихме открили по-скоро в институцията на държавния глава възможност за противопоставяне на друг висш държавен орган, а не и неговата функция като „pouvoir modérateur”.

Друг един подход, при който също би се стигнало да отчитане на динамиката на политическите процеси в парламента би довел до разбирането за друг вид отношения между държавния глава, които биха допринесли не само до балансираща, но и до стабилизираща функция на държавния глава в процеса на държавно управление. Тя би намерила израз като политическа гаранция за парламентарната интеграция при парламентарното мнозинство и в защита на парламентарното малцинство. За постигането на тези цели държавният глава разполага с правото да назначава правителството, както и с правото да разпуска парламента. Но когато сме изправени пред твърде ограничената отговорност на държавния глава при упражняването на неговата власт би могло да се стигне до намеса от страна на държавния глава, която би довела до манипулиране на отношенията парламентарно мнозинство-парламентарно малцинство, а това би могло силно да застраши парламентарното управление. За да бъде разрешен този проблем се стига до прекият избор на държавния глава от народа. Тази непосредствена легитимация на властта на държавния глава би послужила неговата власт да играе ролята на като противовес на властта на парламента, а съпроводена с един по-продължителен мандат, би позволила държавният глава да се освободи от зависимостта си от парламентарното мнозинство.

Някои автори¹¹ коментират темата за „неутралната власт” на държавния глава от гледна точка на мястото на институцията на държавния глава спрямо трите власти. За Киров „неутралната власт” на държавния

¹⁰ Redlslob, R. „ Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form”, 1918, s.6, 49, 81 и др.

¹¹ Вж. Пламен Киров, Цит. съч., стр. 140

глава го поставя над титулярите на разделените власти и поначало следва да бъде равно отдалечен от тях.¹² От гледна точка на отговорността на държавния глава неговата позиция в триадата от власти следователно не може да го освободи от отговорност.

Темата за същността на институцията на държавния глава не би могла да бъде напълно анализирана, ако не се коментира една много важна характеристика на президентската власт, а именно: нейното политическо съдържание. За Киров средство за осъществяване на този аспект от властта на президента според българската Конституция е правомощието на държавния глава, съдържащо се в разпоредбата на чл.98, ал.2 от Конституцията – да отправя обръщения към народа и Народното събрание, което позволява широка възможност на президента да участва във формирането на общата политика на държавата.¹³ Разглеждането на властта на държавния глава в този политически аспект също поставя въпроса за неговата отговорност в държавното управление. Той вече не е пасивен арбитър, а участието му при формирането на общата политика на държавата го превръща в активна фигура. Едно демократично управление обаче неизбежно изисква всяка една активна политическа роля да бъде съпроводена и със съответната степен на отговорност. Ето защо държавният глава в модерните държави, чиято власт не може да бъде идентична с божествената власт на монарха, не може да бъде освободен от отговорност за политическите си решения.

И съвременните монархически Конституции също съдържат в себе си разпоредби относно отговорността на монарха. Общият принцип е, че монархът не носи лична отговорност както и не носи отговорност за управлението на държавата.¹⁴ Неговата неотговорност намира израз в различни сфери – той не е длъжен да дава отчет за своето управление, държавен орган не може да изисква предоставяне на сведения или документи, както и факта, че монархът не може да бъде принуден да се яви пред съд, дори и в качеството му на свидетел. Тази неотговорност на шведския монарх обаче няма неограничен характер за разлика от неотговорността на монарха при абсолютната монархия. Чл.5, Глава 5 от посочения по-горе Основен закон на Швеция предвижда по предложение на правителството монарха да бъде отстранен от престола от парламента ако в продължение на 6 месеца не може да изпълнява своите

¹² Цит.съч., стр.144

¹³ Цит.съч., стр.145

¹⁴ Вж.чл.7, Гл.5. от Основния закон на Швеция/Regeringsformen/ „The King cannot be prosecuted for his actions. Neither can a Regent be prosecuted for his actions as Head of State.”

функции, отнасящи се до държавното управление.¹⁵ Аналогична разпореда съществува и в Конституцията на Холандия от 1983 г., като за разлика от конституционната разпореда в Основния закон на Швеция, не се посочва продължителността на невъзможност за изпълнение на държавническите функции на монарха. По този начин като че ли самите Конституции установяват определена форма на отговорност, изразяваща се в ограничаване на властта на монарха чрез възможността той да бъде отстранен от парламента, а не по собствена воля. Но дори и тогава монархът не може да бъде привлечен към каквато и да е отговорност за своите действия. В подкрепа на този извод е и обстоятелството, че самата Конституция на Швеция не говори пряко за отстраняване на монарха, а използва по-различен израз – монархът абдикира.

Невъзможността монарха да носи отговорност (фикцията, че „кралят не може да постъпва неправилно“) стои не само в основата на теорията за същността на неутралната власт. С еволюцията на монархическата власт отговорността за политическите решения преминава върху някой друг. Този някой друг е правителството. Отношенията монарх-правителство са в основата на отграничаването на конституционната от парламентарната монархия. В конституционната монархия съществуват два представителни органа – държавен глава и парламента. В конституционната монархия върховната власт не принадлежи на монарха. „Кралят в парламента“ е върховният орган, орган, който се състои от краля и парламента. Монархът като изпълнителна власт е ограничен от законодателната власт, която приема законите. Монархът е неотговорен и следователно напълно независим от парламента в областта на изпълнителната власт. Като опосредстващо звено между върховната власт и властта в сферата на изпълнителната дейност, министрите се намират в отношение не само с краля, но и с парламента. По този начин се утвърждава върховенството на закона – министрите са тези органи, които обезпечават законосъобразно държавно управление. Министрите от изпълнители на волята на монарха и легализатори на неговия подпис стават изцяло отговорни за действията на изпълнителната власт поради задължението за контрасигнатура. Ето защо конституционният монарх самостоятелно назначава министрите без необходимост от съгласуване с парламента. Министрите носят отговорност само за закононарушения.

¹⁵ Вж.чл. 5, Гл.5 от Основния закон на Швеция “If the King has been continuously prevented for six months from performing his duties, or has failed to perform his duties, the Government shall notify the matter to the Riksdag. The Riksdag determines whether the King shall be deemed to have abdicated.”

Опитите да бъде намерен отговор на въпроса за отговорността на монарха пораждаат необходимост от институализиране на отговорността като присъщ и необходим елемент на едно балансирано държавното управление, а не само до създаване на институт на лична отговорност на държавния глава. Този нов модел на държавно управление, при което властта на монарха загубва своята абсолютност, а правителството, респективно министрите носят отговорност за действията на монарха е парламентарната монархия. В парламентарната монархия монархът запазва своята неотговорност, но отговорността за държавното управление вече съществува и се носи от правителството пред парламента, който е представителен орган. При този модел на държавно управление настъпва промяна в самите характеристики на държавната власт. Монархът не притежава цялата власт, а тя се трансформира в представително управление. Изпълнителната власт принадлежи на монарха, но правителството играе активната роля, дори придобива много голяма степен на политическа независимост от този, който е титуляр на изпълнителната власт – монарха.¹⁶ Именно тази самостоятелност в действията на правителството респективно министрите обосновава и неотговорността на монарха. Монархът придобива по-скоро представителни функции, отколкото реални властнически правомощия. Най-ясно доказателство за ограничаване властта на монарха в парламентарната монархия откриваме в модела на държавно управление на Великобритания. Началото на този процес може да бъде открито в думите на Чарлз II в отговор на епитафията на лорд Рочестър: „The wise words are my own, the deeds are my ministers”

Ограничаването на властта на монарха поставя от една страна въпроса за признаването на монарха като неотговорен титуляр на изпълнителната власт, а от друга – определя кои органите, носещи отговорност за дейността на тази власт – министрите. Отговор на този въпрос някои автори откриват във фикцията, че „кралят не може да постъпва неправилно” и като следствие невъзможността монархът да бъде обвинен за неправилни действия и предоставят на министрите голяма свобода на техните действия в замяна на тяхната отговорност. Но по този начин като че ли се поставя началото на обезвластяването на монарха при запазване на неговата неотговорност. Славната революция (The Glorious Revolution) от 1668 г. именно изиграва превратна роля и поставя началната точка на този процес на редуциране на властта на монарха, като предоставя на парламента водеща роля след много драматични борби за надмощие. Оттук нататък властта на монарха е поставена в зависимост

¹⁶ Вж. чл.29 от Белгийската Конституция; чл.5 от Основния статут на Италия и др.

от волята на парламента, въпреки че се запазва правото на наследяване на короната. Приложното поле на кралските прерогативи е стеснено значително и по този начин монархът е силно ограничен при самостоятелното упражняване на своята власт.

Беджот достига до извода, че короната в Англия е лишена от каквато и да е власт: кралицата е длъжна дори да подпише своята смъртна присъда, ако двете палати на парламента решат това единодушно. Чрез този твърде образен пример, Беджот доказва, че участието на монарха в законодателната власт при парламентарното управление е нещо илюзорно, то е дори фикция, защото подобна власт короната не притежава.¹⁷

В парламентарната монархия правителството постепенно се превръща в център на изпълнителната власт като едновременно с еманципирането на правителствената дейност от властта на монарха възниква и института на политическата отговорност на министрите, който институт датира от края на XVIII век. Първоначалният кабинет от кралски съветници, които са пряко подчинени на волята на монарха, постепенно се освобождава от пълната си зависимост от краля; парламента се опитва или чрез петиции или чрез разширяването на понятието за министерска съдебна отговорност да подчини министрите; това подчинение се постига чрез политическата и солидарна отговорност на кабинета.¹⁸

Влияние върху този процес на разграничение на властта на правителството от властта на монарха оказва установеното равенство на властта на монарха и властта на парламента. Според Г. Близнашки правителството е инструментът на сътрудничество (необходимо с оглед „неутралната власт“ на монарха), с който се съгласуват усилията на

¹⁷ Беджот. Государственный строй Англии (русс. перев.), стр. 119 и сл. Moreau (Pour le regime parlementaire, стр. 184) относно политическата роля на монарха в парламентарното управление: „Qu'est devenu le chef de l'etat? Le moins qu'on en puisse dire, c'est qu'il est un fonctionnaire pompeux et parfaitement inutile. Le regime parlementaire lui refuse a la lettre tout autorite, le reduit a signer des actes dont il n'est pas l'auteur, le condamne a parader devant la nation et l'etranger, s'il ne veut pas sombrer dans l'oisivete et l'obscurite. Dans un langage plus hardi, le Chef de l'etat est un mannequin, un soliveau, revetu ici d'un manteau rouge, la d'un habit noir, partout nul et presque ridicule, incapable d'un acte, d'une parole, d'une volonte propre, promene aux ceremonies publiques, montre de loin au peuple, expedie chez les peuples amis, generalement silencieux, n'ouvrant la bouche que pour manger les festins officiels et proferer, an champagne, des banalites incolores et insipides, prealablement chatrees par le controle ministeriel. On se demande comment un homme sain et actif se resigne a une existence pareille, qui s'ecoule sous la servitude changeante des ministres”. Сравни реч на Бисмарк (1863): „Das preussische Konigthum hat seine Mission noch nicht erfullt, es ist noch nicht reif dazu, einen rein ornamentalischen Schmuck ihres Verfassungsgebauedes zu bilden, noch nicht reif, als ein todter Maschinentheil dem Mechanismus des parlamentarischen Regiments eingefugt zu werden” (Hahn, I. c. I, стр. 93).

¹⁸ Вж. Ст. Баламезов, Цит. съч., стр. 29

държавния глава и парламента. Министрите следват да управляват при наличието на политическо доверие и от страна на краля, и от страна на парламента.¹⁹ Ето защо настъпва своеобразна трансформация на отговорността на държавния глава. Политическата отговорност за неговите актове и действия преминава върху правителството.²⁰ Той запазва правомощието си да разпуска парламента, но основанието за това е конфликт между законодателната /парламента/ и изпълнителната власт /правителството/. Разпускането на парламента като право на монарха също така се явява и средство за осигуряване на необходимия баланс между отделните власти, изхождайки от същностните принципи „неутралната власт“ на монарха като политически арбитраж.

И в българската конституционна история монархическата власт не притежава абсолютен характер. Чл.12 от Търновската Конституция предоставя изпълнителната власт на българския монарх:” Изпълнителната власт принадлежи Царю;всите органи на тая власт действат от негово име и под негов върховен надзор”. Но в Конституцията съществува и още една разпоредба относно властта на монарха, която според проф. Ст. Баламезов дори противоречи на чл.12. Член 149 гласи, че „изпълнителната власт, под върховния надзор и ръководството на Царя (чл.12) принадлежи на министрите и на техния съвет”. На пръв поглед, още повече като се има предвид препращането, като че ли разпоредбата на чл.149 само пояснява текста на чл.12 по следния начин: на Царя принадлежи върховния надзор и ръководство, а самата правителствена дейност принадлежи на министрите и на техния съвет. Но по този начин възниква противоречие с чл.12, който предоставя цялата изпълнителна власт на монарха като единствен неин титуляр. От друга страна, не би следвало да се игнорира и необходимостта от приподписване на всеки един акт от страна на съответния министър, за да влезе акта в сила /чл.18 и чл.154 от Търновската Конституция/. Не на последно място трябва да се има предвид и разпоредбата на чл.152 от Търновската Конституция, която предоставя на Царя правомощието да назначава и уволнява министрите. Тази разпоредба, според становището на проф.

¹⁹ Г.Близнашки, Цит. съч., стр.87

²⁰ Политическата отговорност на министрите възниква като институт по времето на царстването на кралица Виктория. До 1830 г. няма нито един пример за подаване на оставка на кабинета заради отказ на долната палата да одобри негово действие. Дори и първият кабинет на кралица Виктория, оглавяван от Мелбърн, остава на власт, независимо от неодобрението на долната камара по редица въпроси, но все пак настъпва момент, когато кабинета не може да запази властта си поради наличието на хронически проблеми между него и парламента.

Ст. Баламезов, окончателно доказва кому „принадлежи” изпълнителната власт – безспорно на монарха.

В парламентарната монархия монархът дори и да притежава отделни властнически правомощия, той не може да ги упражнява самостоятелно, а само по инициатива или съвместно с правителството, което се формира по волята на парламента. Държавният глава например не може да откаже да подпише предложените му от правителството документи или самостоятелно да вземе решение за налагане на вето. В допълнение и актовете на монарха се нуждаят от одобрението на правителството с оглед необходимостта от тяхната контрасигнатура за да станат правновалидни. От друга страна правителството се формира и работи изцяло в зависимост от волята на парламента. Тази зависимост не е само функционална от гледна точка на дейността на изпълнителната власт, но тя изисква и адекватна отговорност. В едно балансирано държавно управление винаги съществува отговорност по отношение на този, който взема политически решения, упражнява власт. Следователно този вид отговорност от гледна точка на държавната власт в отношенията парламент-правителство в парламентарната монархия придобива ясно изразен политически характер и се превръща в необходима характеристика на държавната власт.

Едновременно с обезпечаване на законосъобразността като принцип на държавното управление, министрите осигуряват и неговата целесъобразност. Разглеждането на дейността на министрите само като изпълнители на законите не изчерпва същността на тяхната дейност. Законът не винаги може да определи какви цели си поставя и как те да бъдат постигнати. Именно това поражда и необходимостта от самостоятелност на дейността на министрите, но тази свобода не е безгранична – тяхната дейност е основана и е в границите на законността и целесъобразността. По този начин дейността на министрите се отделя от властта на монарха, но в замяна те стават отговорни пред законодателния орган. Този процес намира отражение и в характера на отговорността на министрите. Първоначално съществуващата съдебна отговорност на министрите постепенно бива изоставена било защото се разбира, че изпълнителната власт не се ограничава само с прилагането на законите и следователно трябва да бъде предоставена на лица, избрани от представителния орган, било защото самите министри осъзнават предимствата на политическата отговорност, при която при конфликт за целесъобразност между парламента и кабинета, те не се предават на съд, а само напускат властта.²¹ Следователно министрите носят отговорност не

²¹ Вж. Ст. Баламезов, Цит. съч., стр.30

само за закононарушения, но и за нецелесъобразни действия т.е. политическа отговорност пред парламента. Ето защо парламентарният монарх следва да съгласува избора си на министри с парламента. Парламентарната монархия изисква необходимост от сътрудничество между монарха и парламента. Това сътрудничество се постига посредством правителството. Същевременно правителството се явява представител на монарха пред парламента и носи отговорност пред него защото е отговорно за дейността на изпълнителната власт, а титулярът – монархът, е неотговорен.²²

Отговорността на министрите следователно има за източник неотговорността на монарха. Правителствената дейност, която има подзаконов характер, не може да бъде освободена от носене на отговорност, но тъй като монархът не може да бъде обект на каквато и да е отговорност, включително и политическа, то последиците от дейността на изпълнителната власт се носят от неговите най-близки съветници – министрите. Изхождайки също така от същността на властта на монарха – той не може да упражнява властта си в нарушение на общото благо на своя народ, отговорността на министрите се явява правна фикция, следвайки принципа: (the King can do no wrong). Ето защо ако от акта на монарха са настъпили неблагоприятни последици, отговорността за тях се носи не от монарха, издал акта, а от министъра, приподписал акта. Тази неотговорност на монарха за Блекстоун намира оправдание в „абсолютното свършенство” на монархическата власт.²³ За да бъде доказана тази непогрешимост на монарха, на него се отрежда пасивна роля в държавното управление. „Кралят владее, министрите управляват”⁵⁴. „Неотговорността” на монарха има за синоним „безвластен”.

Все пак лишаването от власт на монарха не може да се приеме като неопровержим факт. Изхождайки от принципите на монархическия абсолютизъм, дори и от модела на конституционната монархия, когато монархът има водеща роля в държавното управление неговата компетентност се презумира винаги, когато не съществува държававен орган с подобни правомощия. Но дори и тогава монархът не може да упражнява властта си произволно, защото неговите действия и актове следва да бъдат законосъобразни. Ако съществува и правителство, то границите на законосъобразността на дейността на монарха съвпадат с обема на съдебната отговорност на министрите. Този вид отговорност има и друга функция – посочва кой носи отговорност за актовете на монарха. Именно тези отношения в областта на изпълнителната власт довеждат и

²² Вж. Ст. Баламезов, Цит. съч., стр.37

²³ Беджгот. Государственный строй Англии (русск. перев., 1905 г.), стр. 95 и сл.

до необходимостта от специален конституционно-правен институт – контрасигнатурата на актовете на монарха от съответния министър.

Контрасигнатура има произход в латинския език (*contrasignatura*) и означава приподписване на актовете на държавния глава от главата на правителството или от компетентния министър. Едновременно с това значение се използват и други, но аналогични термини „контрасигнация”, „контрассигнация” (*contra* – против и *assigno* – подпечатвам). Институтът на контрасигнатурата се утвърждава в европейското /континентално/ право в началото на 19 в. и е посъвместно представено и в актуалното конституционно право.

Корените на института на контрасигнатурата може да бъдат открити в конституционната история на Великобритания в процеса на формиране на конституционна монархия в началото на 18 в. Конституционното ограничаване на властта на монарха намира израз в създаването на два института: създаването на цивилна листа, която се одобрява от парламента и приподписването на всички властнически решения и актове на монарха от премиер-министъра или компетентния министър. Институтът на контрасигнатурата официално придобива регламентацията като част от конституционните споразумения между парламента и короната.

Би могло следователно да приемем, че институтът на контрасигнатурата възниква от съгласието на два основни модела на държавно управление: от една страна властта на монарха, но съпътствана от неотговорност и принципа на върховенство на парламента и парламентарната отговорност на правителството – от друга. Както вече бе разгледано в настоящото изложение, личността на монарха не може да бъде свързвана с каквато и да е отговорност, но като глава на изпълнителната власт монархът не може да бъде освободен от отговорност за нейната дейност и изпълнителната власт да остане извън контрола на парламента.²⁴ Именно подобно разбиране за същността на контрасигнатурата позволява да разберем нейното съдържание-пренасянето на отговорността от монарха върху главата на правителството или неговите членове. В подкрепа на подобно разбиране са и няколко конституционни разпоредби на монархически конституции.²⁵

²⁴ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М, 2001, стр. 88).

²⁵ Член 88 от Конституцията на Белгия от 7 февруари 1831 г.: Личността на Краля е неприкосновена; неговите министри са тези, които носят отговорност.;

Чл.13, ал.3 от Конституцията на Кралство Дания от 5 юни 1953 г.: Кралят не носи отговорност за своите действия, неговата личност е неприкосновена. Отговорност за държавното управление носят министрите; тяхната отговорност се определя от закона.

Институтът на контрасигнатурата при абсолютната монархия не е имал това юридическо значение, което му е присъщо при парламентарното управление. Приподписването по-скоро е удостоверявало автентичността на подписа на монарха; гарантиране на достоверността на текста на съответния акт. Подобно становище има за основа надзаконския характер на властта на абсолютния монарх, което прави невъзможно установяване на законосъобразност на актовете чрез тяхното приподписване. Ето защо и отговорността на приподписалия акта на монарха министър е пред самия монарх и то не за законосъобразността на акта, апо-скоро за съвета на министъра, подобен акт да бъде издаден.

Контрасигнатурата при абсолютната монархия също така не може да бъде разглеждана като юридически необходим елемент на акта на монарха, изхождайки отново от природата на неговата власт. Ето защо, ако по височайшата воля на монарха в акта се предвиждат мерки по изпълнение на акта без да са приподписани от министъра, то той не носи отговорност за тях.

Министърът е длъжен да приподпише всеки акт на монарха, освен ако не се касае за извършване на престъпление от министъра като държавна измяна или корупция. По този начин министърът не може да откаже да приподпише акта на монарха по други съображения напр. политическо неодобрение. Ако все пак министърът не е съгласен, то той следва да подаде оставка.

Друго становище разглежда контрасигнатурата само като елемент от процедурата за влизането на акта на монарха в сила, придавайки ѝ по този начин само удостоверителен характер относно спазването на формалните изисквания за влизането в сила на акта. По този начин отпада разбирането за контрасигнатурата като гаранция за спазването на изискването за законосъобразност на актовете на монарха.

В българското конституционно право контрасигнатурата на актовете на монарха също бива обсъждана от гледна точка на отношенията монарх-министри. Проф. Ст. Баламезов е на мнение, че министрите не са длъжни да приподписват всяко разпореждане на монарха, защото това приподписване не представлява легализация на подписа на монарха, а задължение за монарха да бъде солидарен, според важността на въпроса, с един от надлежните министри (чл.18 от Търновската Конституция).²⁶ Освен това и монархът, и министърът могат само да имат мнение по въпроса, дали акта нарушава Конституцията или не, но те не притежават подобни правомощия да установяват нарушения на Конституцията. Нещо повече – монархът не разполага и с възможността да при-

²⁶ Ст. Баламезов, Цит. съч., стр.94

нуди министъра да приподпише подобен акт, ако министърът е на подобно мнение. По този начин се поставя и началото на парламентаризма, доколкото министрите могат да откажат приподписване на актове на монарха, които те считат за нецелесъобразни.

Довод за отсъствието на задължение за приподписване на актовете на монарха може да бъде открит и в предложението за издаване на съответния акт. Предложението за издаване на акта, както и неговото приподписване на практика имат една и съща функция – (Всеки акт на монарха се издава „by and with the advice of his Privy Council”) – да осигурят стабилност в държавното управление и следователно не бихме могли да открием следа от каквато и да е задължителност от приподписване на актовете на монарха.²⁷

Безспорно една от функциите на приподписването е легализирането волята на монарха. Ето защо за приподписалия министър възниква отговорност за изпълнението на това изискване към акта на монарха и той не може да пледира освобождаване от отговорност с възражението, че е трябвало да изпълнява разпореждане на монарха или че е бил принуден от монарха да приподпише незаконосъобразен акт. Косвената ангажираност на монарха при приподписването на подобен акт и възникването на отговорността на министъра, който е положил подпис, намира отражение и върху особената процедура за реализиране на тази отговорност. Министърът бива съден не от нормален граждански или криминален съд, а по пътя на т.н. процедура по „импийчмънт”.

Свършено друго значение придобива контрасигнатурата при конституционното управление. Властта на монарха е ограничена поради необходимостта от сътрудничество с парламента в областта на законодателната власт, но също така необходимост от съдействие от правител-

²⁷ Чл. Art. 44 Preußischer. Verfassungs-Urkunde:

Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Ваймарската Конституция е още по-подробна:

Der Reichskanzler und die Reichsminister bedurften zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen mußte zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzog (чл. 54).

Der Reichskanzler bestimmte die Richtlinien der Politik und trug dafür gegenüber dem Reichstage die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitete jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag (чл. 56).

Der Reichstag war berechtigt, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben (чл. 59).

ството в областта на изпълнителната власт. Ето защо волеизявление на монарха без приподписване е недействително. С приподписването министрите поемат и отговорност както за законосъобразността, така и за целесъобразността на акта на монарха. Ето защо министърът може да откаже да приподпише акт на монарха, считайки, че актът нарушава тези изисквания. Този отказ може да бъде оправдан с изпълнение на неговите служебни задължения, които имат за основа отношенията на правителството и отделния министър с парламента. Подобна независимост на действия води обаче и до възникване на самостоятелна отговорност на министрите, както политическа, така и наказателно-правна. При приподписването министъра действа напълно независимо, той не се подчинява на никакви заповеди. Министърът следователно може да откаже да приподпише акт, за чието действие той ще носи отговорност. От друга страна, полагаането на подписа на министъра придава на актовете необходимото правно значение и юридическа сила. Това изяснява природата на отговорността на министъра – той отговаря не за неправомерно действие на монарха, а за свое собствено неправомерно деяние-приподписване на неправомерен акт.²⁸

Тази теория обяснява отговорността на министъра като лична и то с наказателно-правен характер – приподписването представлява служебно действие, отнасящо се до върховете на държавното управление. Но тази теория не обяснява защо е необходима отговорност на министрите пред парламента. За да отговорим на този въпрос трябва да подчертаем, че самостоятелната власт на министрите има определени граници и това е законосъобразността и целесъобразността на действията и актовете им. Тази отговорност може да бъде носена само спрямо върховната власт при този модел на държавно управление-законодателната власт. В конституционната монархия това е „кралят в парламента”. Ето защо министрите са отговорни както пред парламента, така и пред краля.

Друга теория разграничава отговорността на министрите на политическа и наказателно-правна, изхождайки не толкова от съдържание и обем, а по-скоро от различната форма на отговорността. По общо правило политическата отговорност се определя като отговорност за целесъобразност, а наказателно-правната – за законосъобразност на действията на министрите. Но има примери, които доказват, че дори и наказателно-правната отговорност е отговорност за целесъобразност, а не само за законосъобразност на актовете на министрите. В родината на конституционното управление, Англия мерките на наказателно-прав-

²⁸ . Frisch, I. c., стр. 191 и сл.; Perrin. De la responsabilite penale. стр. 247 и сл. Bolzani. Die Verantwortlichkeit der preuss. Minister, стр. 18.

ната отговорност на министрите е била средство на парламента за отстраняване на неудобния нему министър. Да, наистина министрите били привлечани към отговорност за държавна измяна (high treason), но самото понятие за измяна по английското право е било толкова неопределено и неясно, че винаги е било възможно парламента да поиска министър да бъде привлечен към отговорност за подобно престъпление по политически съображения. В 1678 г. в процеса против Danby категорично е бил установен принцип, който неопровержимо доказва политическия характер на наказателно-правната отговорност на министрите: те следва да отговарят за честността, справедливостта и полезността на техните действия.²⁹

По подобен начин и във Франция се отграничава отговорността на министрите в случай на подкуп и на държавна измяна.³⁰ Това обаче не е попречило на палатите на националното събрание да предадат на съд министрите на Карл X, приподписали незаконните актове на краля.³¹ Конституционният Закон на Франция от 11 юли 1875 г. предоставя право на палатата на перовете да привлича към отговорност министри, които са извършили длъжностно престъпление. И този термин е бил твърде общ и неясен, а на практика се е тълкувал по различен начин. Примерите от епохата на третата република доказват този извод, доколкото министрите са били привлечани към отговорност за всяко тяхно деяние, което е нарушавало сериозно държавните интереси.³²

Тези примери доказват, че основното различие между политическата и наказателно-правната отговорност може да се открие в различната им форма – политическата отговорност се изразява в уволнението на министъра, а наказателно-правната – в предаването на съд. В абсолютната монархия министрите носят пред монарха както политическа, така и наказателно-правна отговорност. Наистина министърът носи отговорност за изпълнението и последиците от действието на приподписания акт, но тази отговорност не е пред парламента, а пред самия монарх. Този модел на политическа отговорност има за източник произхода на

²⁹ Frisch, 1. с., стр. 225 и сл.

³⁰ Конст. 1814 г., чл. 56; определението за понятието „държавна измяна“ следва да бъде дадено в отделен закон, който така и не се приема.

³¹ Доклад на комисията на камарата на перовете: „C'est a la Chambre des deutes qui accuse et a la Cours des Pairs qui juge, a suppleer a l'absence d'une definition legale, appliquee au crime de trahison. Les actes d'un tel proces ne sont pas seulement judiciaires: ils participent necessairement du caractere legislatif; et, en effet, la puissance qui, en cette matiere, regie la procedure, qualifie les faits, determine la peine, en meme temps qu'elle statue sur toutes ces choses en principe, fait aussitot et presque simultanement l'application du principe, cree la loi et en use a l'instant meme pour prononcer le jugement” (цит., Perrin. De la responsabilite penale. стр. 263 и сл.).

³² Цит. Perrin, стр. 306 и сл.

властническите правомощия на правителството и неговите министри. Монархът е този, който назначава правителството, то работи на основата на доверието на държавния глава и следователно правителството не може да се разглежда като изразител на политическата воля на парламента. Подобни отношения по повод на отговорността на министрите при контрасигнатурата дават основание на някои автори да твърдят, че приподписването има по-скоро „служебен” характер, изхождайки от служебната зависимост в отношенията монарх-министър. Историята показва, че разполагайки с възможността да уволни неудобния министър по свое усмотрение и по всяко време, монархът много рядко е прибегвал към предаването на съд на министъра. Ето защо не може да бъде открита и правна регламентация за реализирането на този вид отговорност пред монарха.

Историческото развитие на института на контрасигнатурата позволява да се определи основният критерий за разграничаване между неговия първоначален „служебен” характер от актуалния политически характер на института. Този критерий представлява характера на отговорността на лицето, което приподписва съответния акт.

Но би следвало също така да се отбележи, че монархът не носи отговорност както пред парламента, така и пред самия народ. Следователно пренасянето на отговорност по пътя на контрасигнатурата е по-скоро конституционна фикция, при която монархът като държавен глава, който е невъзможно да бъде държан отговорен, се замества от длъжностно лице, осъществяващо властнически функции в изпълнителната власт.

Евентуална фиктивност при контрасигнатурата може да бъде открита и в това, че конституциите не предвиждат никакъв специална форма на отговорност за този, който е приподписал с противоположно съдържание. Чл.108 от Конституцията на Испания дори не предвижда и персонална политическа отговорност на министър при подобен случай. Особено показателна в тази насока е и разпоредбата на чл.67 от Конституцията на Австрия. Съгласно конституционния текст, всички властнически правомощия на федералния президент се осъществяват или по инициатива на федералното правителство, или по предложение на федерален министър. За да бъдат правно валидни, актовете на държавния глава се нуждаят от приподписване от същите тези лица.³³

³³ Чл. 67 от Конституцията на Австрия. (1) Alle Akte des Bundespräsidenten erfolgen, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers. Inwieweit die Bundesregierung oder der zuständige Bundesminister hiebei selbst an Vorschläge anderer Stellen gebunden ist, bestimmt das Gesetz.

(2) Alle Akte des Bundespräsidenten bedürfen, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder der zuständigen Bundesminister

Отговорността на тези лица може да бъде политическа, като се стигне до гласуване на вот на недоверие на цялото федерално правителство или на отделен негов член съгласно разпоредбата на чл.74 от Конституционния закон на Австрия или юридическа в случай на виновно нарушаване на закон от федералния министър. По този начин бихме достигнали до извода, че отговорността на членовете на правителството възниква на основата на собствени източници и следователно не става въпрос за трансфер на отговорност от държавния глава върху някой друг, а по-скоро се касае за разпределяне на функции в сферата на изпълнителната власт и държавното управление.

При един обстоен анализ на съвременното съдържание на института бихме могли да открием няколко важни характеристики. Този институт, на първо място, съществува в модели на държавно управление, където държавният глава притежава правомощия в изпълнителната власт и където е налице функционален дуализъм в тази власт. Наистина първоначално членовете на правителството са носили отговорност за акта, който са приподписвали, пред монарха, но с избирането на членовете на правителството от партийно-конституирани парламенти тази отговорност се носи пред съответния представителен орган. Това довежда и до промяна във функциите на института на контрасигнатурата, като я превръща по-скоро в средство, механизъм за постигане на политическа съгласуваност между акта на монарха и парламентарното мнозинство. Подобно разбиране за ролята на института на контрасигнатурата би ни позволило да разберем един много важен процес от гледна точка на отговорността на монарха. Ограничаването на властта на монарха има за последица и редуциранте, дори изчезването на контрасигнатурата. По този начин се редуцира и самата отговорност на монарха. Той вече не притежава реални властнически правомощия – не е глава на изпълнителната власт, той не назначава правителството, не назначава съдебните органи, не притежава право на помилване и др. Неговите функции се ограничават само до чисто представителни такива и като последица вече неговите актове не се нуждаят от приподписване. Пример в тази насока е конституционната история на Швеция, като нейната Конституция от 1974 г. не съдържа разпоредба относно контрасигнатура на актовете на монарха, който не притежава реална власт.³⁴

³⁴ Институтът на контрасигнатурата възниква в конституционната история на Швеция в началото на XIX век, но съществено е изменен с установяването на партийната система на правителствата в края на XIX и началото на XX в (контрасигнатурата се превръща в акт на съгласуване на акта на монарха с парламентарното мнозинство в Риксдага). Конституцията на Швеция от 1974 г., която запазва само чисто представителни функции на монарха (кралят не е глава на изпълнителната власт, не назначава правителството, не назначава съдиите и не притежава право на помилване), въобще премахва контрасигнатурата на актовете на монарха.

На второ място, контра­сиг­на­ту­ра­та се явява процедура за ограни­ча­ване властта на монарха. Акт на държавния глава, който следва да бъде при­под­пи­сан, и не носи под­пи­са на съот­вет­ния министър, е не­дей­ствителен.³⁵

На трето място, на при­под­пи­сване не под­ле­жат тези актове на държавния глава, с които той ре­а­ли­зи­ра т.н. „ар­би­тражни“ функции при конфликт между властите, както и, ако бихме могли да ги определим така, неговите „тех­ни­ческо-ор­га­ни­за­ционни“ правомощия при кон­сти­ту­и­рането на правителство, което изцяло зависи от политическата воля на парламента. Не е необходимо например при­под­пи­сване на акта за раз­пус­кане на Бундестага, както и акта за назначаване и уволняване на федералния канцлер на ФРГ, раз­пус­кането на Националното събрание, назначаването и оставката на премиер-министъра във Франция.³⁶

На четвърто място, в дуалистичните форми на ре­пуб­ли­ките, броят и видовете актове, които под­ле­жат на при­под­пи­сване, са поставени в зависимост от конституционните гаранции, отнасящи се до независимостта на правителството. Преразпределението на правомощията между президента и правителството довежда и да промяна в актовете, които следва да бъдат при­под­пи­сани. Изхождайки от опита на Полша, забелязваме че ако преразпределението е така да се каже в полза на правителството, то тогава се изискват повече конституционни гаранции за независимостта на правителството, което намира израз в увеличаване на актовете, подлежащи на контра­сиг­на­ту­ра.

Разграничението на функции и правомощия в сферата на изпълнителната власт между държавния глава и правителството е възможно единствено при наличието на парламентарна отговорност на правителството. Следователно отношенията, които възникват по повод на института на контра­сиг­на­ту­ра­та имат политико-правен характер. Така например чл.200 от Конституцията на Португалия причислява конституционните разпоредби относно контра­сиг­на­ту­ра­та на актовете на президента към разпоредбите, посочващи политическите функции на правителст-

³⁵ Чл. 89 от Конституцията на Италия, чл. 58 от Основния закон на ФРГ, актът «не притежава сила и не се изпълнява» (чл. 35 от Конституцията на Гърция), липсата на контра­сиг­на­ту­ра «довежда до юридическа нищожност на акта» (р. 2 чл. 143 от Конституцията на Португалия). Държавният глава дори има задължение да отмени акта при отказ от контра­сиг­на­ту­ра. Съгласно § 35 и 45 на Конституцията на Финляндия от 1919 г., ако актът на държавния глава е противоконституционен, министърът е длъжен да откаже да го при­под­пи­ше, а ако актът е незаконосъобразен, е длъжен да уведоми Държавния съвет, който има право да предложи (след становище на министъра на правосъдието) на президента да отмени или да измени своя акт.

³⁶ чл. 58 от Основния закон на ФРГ; чл. 19 от Конституцията на Френската Република.

вото. В тази връзка контрасигнатурата определено води до поемане на политическа отговорност.

Ако обаче правителството е политическо отговорно пред парламента, на практика бихме могли да открием определено смесен характер на отговорността на министрите – тя се носи и пред президента, който ги назначава и пред парламента. Следователно контрасигнатурата, разгледана като политическо средство, може да съществува само в парламентарните и полупрезидентските републики, но този институт има различни функции. В парламентарните републики правомощията на държавния глава и правителството съществуват паралелно и всеки един от тези органи самостоятелно може да ги реализира, то в полупрезидентските републики е налице алтернативност при изпълнението на тези правомощия – или от президента, или от правителството. Подобен пример може да бъде открит във Франция като модел на полупрезидентско управление. Ако държавният глава и главата на правителството са представители на различни политически партии, правомощията на президента в изпълнителната власт се ограничават съществено чрез използване от страна на правителството на контрасигнатурата на актовете на държавния глава. Ситуацията обаче се променя коренно, ако президента и парламентарното мнозинство са представители на една и съща политическа партия. В подобен случай премиер-министъра изпълнява по-скоро технически функции.

Въпреки дълбоките исторически промени с оглед на историческия момент на възникване на института на контрасигнатурата, този институт продължава да съществува. В конституционното законодателство на държавите-членки на ЕС само тези на Швеция и Ирландия не съдържат разпоредби, отнасящи се до контрасигнатурата. Този институт е възстановен и в повечето от държавите от Източна Европа, извършили политически преход и конституционни реформи като Полша, Чехия, България и др. В съвремеността обаче института на контрасигнатурата има по-различно съдържание от неговото традиционно разбиране като инструмент за поемане на отговорност от ръководителя на правителството или от негови членове за действието на актовете на държавния глава. В съвременето, при наличието на силно развита партийна политическа система, едва ли подобна отговорност би могла да бъде ефективна и има по-скоро чисто символистична функция.

Използвана литература:

1. Баламезов, Ст. Министрите – тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия, С., 1914 .
2. Монтескьо, Ш.-Л. За духа на законите, С., 1984.
3. Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление”, С., 2007.
4. Киров, Пл. Президентът в българския конституционен модел, С., 2004.
5. Constant, V. The political Writings, Cambridge, 1993.
6. Redslob, R. Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918.
7. Jefferson, Th. The political Writings, NY, 1955.
8. Esmein, E. *Éléments de droit constitutionnel* , 1896.

РЕЗЮМЕ

Настоящата статия предлага сравнително-правово изследване института на главата на държавата в системата на единство на държавната власт и разделението на нейните ветви. Разглеждат се юридическият статус на главата на държавата и неговото фактическо положение, неговото място в системата на разделението на властите, неговите полномощия и неговата отговорност. Изходната позиция на анализа представлява теорията на Б. Констан за „нейтралната власт“ на монарха.

SUMMARY

This Article examines the power of the Head of the State and the constraints on the monarch's power even in the absence of more robust structural constraints. The Constant's theory of „pouvoir neutre” is the solution for constitutional grounds to make governing possible. Constitutional responsibility of the Head of the State is a consistent textual theme found in the virtues of his „pouvoir neutre” and a part of the obligation to preserve the integrity of the government itself.