

„POUVOIR NEUTRE” И ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВНИЯ ГЛАВА

гл. ас. Кръстю Георгиев
Бургаски свободен университет

„POUVOIR NEUTRE” AND THE RESPONSIBILITY OF THE HEAD OF THE STATE

Assist. Prof. Krastyu Georgiev
Burgas Free University

Abstract: *Some constitutional theorists defend unbounded power of the monarch to respond to the expansive discretionary elements of his power. Against these approaches, this Article examines how the textual assignment of some virtues helps to constitute and constrain the power of the Head of the State. The Constan's theory of „pouvoir neutre” is the solution for constitutional constraint for unenlightened statesmen and relies on virtue 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”, in the duty to „take Care that the Laws be faithfully executed”, the responsibility to remain faithful to the office of the Head of the State, and the obligation to preserve the integrity of the government itself. Although the discretion of the Monarch in executing and in interpreting the laws is inevitable, this Article is trying to explain why the Monarch is constrained by virtues of the „pouvoir neutre” such as care and fidelity and by integrity in interpretive practices. This Article contends that these obligations, paired with the statutory and implied duty to do only what is both necessary and proper, provide textual grounds for constraints on monarch's power even in the absence of more robust structural constraints.

Key words: *„pouvoir neutre”; parliamentary responsibility; discretion grounds for constraints; integrity of the government; Head of the State.*

При разглеждането на въпросите относно отговорността на държавния глава, нейния характер и вид, както и за последиците от успешното или неуспешното провеждане на процедурата по търсенето и налагането на тази отговорност, следва да се изследват и изяснят редица различни аспекти, характеризиращи и описващи в своята цялост фигурата и положението на държавния глава, като например историческите причини, обусловили възникването на фигурата на държавния глава, реда за избирането му, неговите функции, връзките му с другите органи на държавната власт /парламент, правителство/, отделните му правомощия /вето, разпускане на парламента, съставяне на правителство, контра сигнатурата на неговите актове и др./, както и конкретни конституционни разпоредби, регламентиращи въпроса за отговорността на държавния глава съгласно законодателствата на европейските държави и на Съединените американски щати. Изходен пункт за анализа на същността и съдържанието на института на отговорността на държавния глава безспорно се явява принципа на разделение на властите и мястото на държавния глава в подобен модел на държавно управление. Но институцията на държавния глава, респективно неговата отговорност, 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 само ограничаването 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 общо задължителна 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” само ограничаване” на монархическата власт. Все пак твърде абстрактната връзка между власт и отговорност кара проф. Ст. Баламезов да заключи, че това само ограничаването е по-скоро фикция, понеже „...неговата дейност не е била обвързана от волята на никой друг орган”.²

Шарл дьо Монтанско 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, Монтанско 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. Монтанско 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 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

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

² Вж. Цит. съч., стр.37

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.

По времето на монархическия абсолютизъм също се запазва наказателната отговорност на официалните лица. Тази отговорност дори довежда до екзекуциите на английския крал Чарлз I 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 отсъствието на дори и косвена отговорност. Монтескьо като че ли пръв стига до идеята за ограничаване на абсолютия власт на монарха, за да бъде осигурен необходимото равновесие в държавното управление. „Колкото по-безгранична става властта, толкова повече отслабва сигурността на монарха“.³

Опитът да бъде създаден институт на отговорност на абсолютия монарх, основана на неговата лична наказателна отговорност, както и ясно осъзнатата необходимостта от институализиране на отговорността като присъщ и необходим елемент на едно балансирано държавно управление, довежда до създаването на нов модел на държавно управление, при което властта на монарха загубва своята абсолютия, а правителството, респективно министрите носят отговорност за действията на монарха. Това са едни от основните характеристики на парламентарната монархия. От гледна точка на отговорността следва да се отбележи, че 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. /Вж.чл.29 от Белгийската Конституция; чл.5 от Основния статут на Италия и др./ 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. На практика дори и монархът 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 дори не може да откаже да подпише предложените му от правителството документи или самостоятелно да вземе решение за налагане на вето. В допълнение дори и актовете на монарха се нуждаят от одобрението на правителството с оглед необходимостта от тяхната контра сигнатура за да станат правно валидни. От друга страна правителството се формира и работи изцяло в зависимост от волята на парламента. Тази зависимост не е само функционална от глед-

³ Ш. Монтескьо, „За духа на законите“, кн. VIII, гл. VII.

на 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.

Неотговорността на монарха, както наказателноправна, така и политическа от една страна, а от друга – монархът продължава да притежава власт, макар и ограничена довежда до възникването 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 неприкосновеността си. 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, но тази отговорност 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 Есмен⁴, 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 автори⁵ 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 прин-

⁴ E.Esmein, *Éléments de droit constitutionnel* 1896, p.100.

⁵ Г.Близнашки, „Принципи на парламентарното управление”, С., 2007 г., П.Киров, „Президентът в българския конституционен модел”, С., 2004 г., стр.140.

ципът на разделение на властите и по този начин да 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.

За да бъде очертана нейната същност обаче е необходимо да бъдат изследвани отношенията монарх - правителство. Влияние върху тази връзка оказва разбирането за равенството на властите в лицето на монарха и парламента. Според Г.Близнашки правителството е инструментът на сътрудничество/ необходимо с оглед „неутралната власт“ на монарха/, с който се съгласуват усилията на държавния глава и парламента. Министрите следват да управляват при наличието на политическо доверие и от страна на краля, и от страна на парламента.⁶ Ето защо настъпва своеобразна трансформация на отговорността на държавния глава. Политическата отговорност за неговите актове и действия преминава върху правителството. Той запазва правомощието си да разпусне парламента, но дори основанието за това е конфликт между законодателната и изпълнителната власт. Разпускането на парламента също така би следвало да се разглежда като средство за осигуряване на необходимия баланс между отделните власти от гледна точка на разбирането за същността на „неутралната власт“ като политически арбитраж.

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

⁶ Цит.съч., стр.87.

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

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” /Б.Констан, Цит.сч., стр.1085/. 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. „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.

Невъзможността монарха да носи отговорност /фикцията, че „кралят не може да постъпва неправилно”/ довежда до преминаването на отговорността за политическите решения върху някой друг. Този някой друг е правителството, което се превръща в център на изпълнителната власт в парламентарната монархия. Политическата отговорност на министрите като институт датира от края на XVIII век и преминава през няколко фази: първо се образува един кръг от кралски съветници – кабинет; кабинетът се стреми да се освободи от пълната си зависимост от краля; парламентът 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.⁹

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.¹⁰

И в по-модерните времена въпросът за отговорността на държавния глава също е актуален обект на анализ. 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. Аргумент в полза на институцията на държавен глава би могла да бъде неговата балансиращата функция. Тази функция обаче се проявява по различен начин в зависимост от модела държавно управление. При единият модел/ конституционна монархия, президентска република/ държавният глава е титулярът на изпълнителната власт и изпълнява своите функции при пълно разграничаване с функциите на другите власти, а при вторият модел той се

⁹ Вж. Ст.Баламезов, Цит.сч., стр.29.

¹⁰ Вж.Ст.Баламезов, Цит.сч., стр.30.

намира във от трите власти, а неговите функции се осъществяват само при взаимодействие с органите на трите власти.¹¹ 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, 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 контра сигнатурата.

Редслоб¹² 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.

¹¹ „*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

¹² „*Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*“, 1918, s.6, 49, 81 и др.

Някои автори¹³ коментира 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 глава го поставя над титулярите на разделените власти и поначало следва да бъде равно отдалечен от тях.¹⁴ От гледна точка на отговорността на държавния глава неговата позиция в триадата от власти следователно не може да го освободи от отговорност.

Темата за отговорността на държавния глава не може 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. /Цит.съч., стр.145/.¹⁵ Разглеждането на властта на държавния глава в този от този политически аспект също поставя въпроса за неговата отговорност в държаното 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 бъде идентична с божествената власт на монарха, не може да бъде освободен от отговорност за политическите си решения.

Литература

1. Баламезов, Ст. Министрите-тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия, С., 1914.
2. Монтескьо, Ш.-Л. За духа на законите, С., 984.
3. Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление”, С., 2007.
4. Киров, Пл. Президентът в българския конституционен модел, С., 2004.
5. Constant, B. 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.

¹³ Вж. Пламен Киров, Президентът в българския конституционен модел, С, 2004, стр.140

¹⁴ Цит. съч., стр.144

¹⁵ Цит.съч., стр.145