

**ИНСТИТУТЪТ НА МИНИСТЕРСКАТА НАКАЗАТЕЛНА
ОТГОВОРНОСТ В БЪЛГАРИЯ. ВТОРИЯТ ДЪРЖАВЕН СЪД
(1910 – 1914) – СТОПАНСКИ ЗАКОНОНАРУШЕНИЯ**

Евгени КОСТОВ

Abstract: *The Institute for constitutional Ministerial criminal liability in Bulgaria is based on article 155–159 from the Constitution of the Bulgarian Principality, adopted in 1879. It provides for a specific procedure through which the members of the government to be judged outside of the civil courts. From 1880 to 1923, through this procedure four trials were held. In this case, we focus on the work of the Second State Court (1910 – 1914). He explores potential law violations committed by ministers from the popular liberal government of Bulgaria, in the period 1903–1908 years. Later, in 1913 year, the indictment was published. This research study analyzes major crimes that are subject to an indictment. The author of a scientific study comes to the conclusion that some of the allegations are unfounded. In 1914, as a result of political reasons, the decision of the Parliament was made to remove the criminal responsibility of the ministries of administration.*

Key words: *ministerial criminal offenses, second state court (1919 – 1914), economic offenses*

JEL: K42

Проблемът за конституционната министерска наказателна отговорност в България е разглеждан по-подробно в близкото минало от специалисти по конституционно право предимно в теоретичен аспект (Balamezov, 1914, 1940). Застъпен е и в изследванията на съвременната българска историография (Manolova, 1989; Palangurski, 1993; Gesheva, 1997; 2003; Galunov, 1998; 2013; Kostov, 1999; Penchev, 2011) и други.

Конституционно основание за започване на парламентарна процедура по търсене на углавна отговорност спрямо министри са приетите на 9 април 1879 г. чл. чл. 155-159 от основния закон на Княжеството. Те въвеждат института на конституционната министерска наказателна отговорност. Особено важен е чл. 155, визиращ престъпленията, за които могат да бъдат съдени министрите – „за измяна на Отечеството или на княза, за нарушения на конституцията, за предателство или

за някаква вреда, причинена на Княжеството за лична полза”. В членове 156-158 най-общо се предвижда начинът, по който ще стане предаването на министрите на съд. Чл. 159 ограничава правата на държавния глава да амнистира провинили се министри. Цялостната процедура подробно е разработена в Закона за съдене на министрите (ЗСМ), приет през октомври 1880 г. След години този закон трикратно претърпява изменения – през 1919, 1923 и 1924 г. С изключение само на ЗСМ от 1924 г. останалите три закона предвиждат сходен начин на откриване на процедурата, определяне на анкетна и следствена комисия, компетенциите им, състава на Държавния съд и т.н. (Gesheva, 1997; Kostov, 1999).

До 1923 г. няколко пъти е задействана процедурата по търсене на наказателна отговорност от управлявали бивши правителства. Първият държавен съд разглежда престъпни деяния на министри от радослависткото правителство, управлявало в периода 1900 – 1901 г. Вторият – на второто стамболовистко правителство, упражняващо властта през годините 1903 – 1908. Третият държавен съд (1919 – 1923) се конституира след Ньойската катастрофа и разглежда действия на министри от т. нар. „либерална концентрация”, участвали в двата кабинета на В. Радославов в периода 1913 – 1918 г. Обвинителният акт тук съдържа по-сериозни обвинения в сравнение с предишните два процеса. Четвъртият държавен съд (1913 – 1923) предвижда разглеждане дейността на правителствата на Иван Ев. Гешов, Стоян Данев и Александър Малинов, като обвиняемите министри са сочени за виновници за националните катастрофи (1913 – 1918). През 1922 г. е проведен референдум, но до процес тук не се стига поради свалянето от власт на земеделското правителство. Третият и Четвъртият държавен съд са в много голяма степен политизирани. (Ние използваме термина „Четвърти държавен съд” с уговорки. Наистина – достига се до избор на състава на Държавния съд, но процесът фактически не започва.)

В съвремие то институтът на углавната министерска отговорност се приема като отживелица. Подобно е положението и в България – в последните две конституции, от 1971 и от 1991 г., търсенето на виновност става по разпоредбите на Наказателния кодекс, където те се третираат като длъжностни лица.

В тази работа нашето внимание е фокусирано върху работата на Втория държавен съд. Интересното в случая е, че тук процедурата стига до фаза публикуване на обвинителен акт (него именно ползваме в най-голяма степен), като поради политически причини не се стига до произнасяне на присъди. Коментираме от своя гледна точка основателността на представените обвинения, без да можем да се влияем от произнесени присъди, тъй като такива няма. Различен е подходът на друг изследовател на тази проблематика – Т. Галунов, който представя свои изводи и ги съпоставя с присъдите на Третия държавен съд.

За разглеждания период най-същественният въпрос, отнасящ се до углавната министерска отговорност (тук не засягаме политическата), може да се формулира така: кои са пределите, до които министрите отговарят по реда на углавната конституционна отговорност и за всички ли свои противозаконни действия би трябвало те да бъдат привлечени по този ред? Този и други въпроси по наше мнение намират сполучлив отговор в дял I, наречен „Министерска отговорност“, от доклада на парламентарната комисия, натоварена през 1901 г. да прецени действията на кабинета Т. Иванчов – В. Радославов. В този дял евентуалните престъпни деяния на министрите се подразделят в три категории: ”1/ Частните престъпления на министрите, които са извършени от тях като от частни лица...; 2/ Престъпления от общ характер, които са извършени от министрите при изпълнение на служебните им задължения (например нарушаване на конкретни права на граждани – Е. К.); 3/ Престъпления, които са извършени от министрите със силата на предоставена им от законите власт, като са направили лошо или непотребно употребление с тази власт.” По първите две категории министрите се съдят от обикновени съдилища, но все пак във втория случай е необходимо разрешение от НС. Само върху третия раздел престъпления обаче се простира углавната министерска отговорност. Твърде важно е уточнението, почерпано от проучване законодателството на някои европейски държави, че „министерските престъпления, за които министрите отговарят по реда на углавната конституционна отговорност, обикновено не се определят”. Оттук следва и предоставянето на дискреционна власт на Държавния съд, който би трябвало да е освободен от политически съображения. Подходящи са примерите, че „един министър може да се измами върху справедливостта и полезността на една война..., той може да се измами в полезността на една финансова операция” и т.н., от което следва, че съдиите трябва да имат правото да преценят съображенията, които са наложили определени конкретни действия (Report, 1901). Направихме тези уточнения неслучайно, тъй като тези ясни теоретични постановки се изкривяват при прилагане процедурата на института на конституционната министерска наказателна отговорност и в определена степен се влияят от политически съображения.

Демократическата партия, дошла на власт през януари 1908 г., е подложена на силен натиск от опозицията, която желае да се пристъпи към процедурата за въвеждане в действие на института на министерската отговорност, предвидена в Закона за съдене на министрите от 1880 г. Огромната част от опозицията желае да бъдат съдени министрите от т. нар. второ стамболовистко правителство (1903 – 1908) заради извършени мащабни според опозицията злоупотреби. На 22 февруари 1910 г. е направено предложение за сформирание на парламентарна изпи-

тателна комисия, която да разгледа управлението на страната през периода 5 май 1903 г. – 16 януари 1908 г. и да оцени действията на някои бивши министри от правителствата на Рачо Петров, Димитър Петков и д-р Петър Гудев. Три дни по-късно предложението е одобрено и е назначена 15-членна комисия. Веднага след закриването на сесията на Народното събрание започва напрегната работа. На 11 ноември с.г. при откриването на следващата сесия е представен докладът на комисията, като през декември 1910 г. е назначена нова 12-членна парламентарна следствена комисия. Тя има за задача да доосветли някои недостатъчно подробно изложени факти. Този доклад е представен в парламента на 6 февруари 1911 г. Решението за предаване на петима министри – д-р П. Гудев, Р. Петров, Н. Геннадиев, ген. М. Савов и Ив. Халачев, на Държавен съд е гласувано на 13 февруари 1911 г. след оживени дебати. Само два дни по-късно е назначена тричленна особена следствена комисия. Разследването продължава около година и половина, като са разпитани близо 600 свидетели и са проучени огромен брой документи. Самият обвинителен акт е публикуван на 1 февруари 1913 г. (Роров, 1986; *An indictment against*, 1913).

Обвинителният акт съдържа обвинения спрямо някои министри от споменатите правителства – Рачо Петров (бивш министър-председател и министър на външните работи и изповеданията), д-р Петър Гудев (бивш министър-председател и министър на вътрешните работи), д-р Никола Геннадиев (бивш министър на търговията и земеделието), генерал Михаил Савов (бивш министър на войната) и Иван Халачев (бивш министър на обществените сгради, пътищата и съобщенията). Подчертаваме, че **в обвинителния акт се пледира за виновност само за стопански закононарушения**, за разлика например от обвинителните актове на Първия и Третия държавен съд, в които бившите министри са обвинени и в политически престъпления (например за дипломатическата подготовка на войната от 1915 – 1918).

Обвинителният акт от 1913 г. съдържа обвинения от най-различно естество, свързано с профила на съответното министерство. Налице е своеобразна палитра от обвинения със стопански характер – например за закононарушения, свързани със строителството на различни жп линии, отдаването на концесии, снабдяване на армията с боеприпаси и други материали и т.н. Държавният обвинител предава съответния министър на Държавен съд и в повечето случаи ходатайства да бъде признат за виновен не само за нарушаване на Конституцията и за вреда, причинена на държавата за лична полза, но и за нарушаване на съответни закони, свързани с профила на конкретното министерство. Изрично подчертаваме, че степента на важност на посочените закононарушения е в широк диапазон. Например обвинение №24 е свързано с действия на Н. Геннадиев

по „незаконно изразходване на фонда 25% от чистите печалби на Българската земеделска банка...” и това е сериозно обвинение. Не може да се каже същото за обвинение №8, което третира действия на министър Иван Халачев по инсталиране централното водно отопление в Двореца. Изхождайки от това, ние по наше усмотрение подбираме някои по-значими публикувани обвинения и коментираме основателността им (An indictment against, 1913).

Изрично искаме да подчертаем, че в отделна монография (Kostov, 1999) сме анализирали доста подробно десетина от обвиненията в Обвинителния акт. И в нея, и в настоящата работа правим уговорка за сложността на отделните юридически казуси, изискващи специализирани знания по действащото тогавашно законодателство. От тази гледна точка не претендираме изводите ни да са неоспорими.

Смятаме, че държавният обвинител в отделни случаи е убедителен в доказването на вина. Такъв например е случаят обвинение № IV, свързано с доставката на плавателни уреди през 1907 г. за Варненското и Бургаското пристанища. Същността му е, че холандската фабрика **Conrad** е спечелила търг за доставка на плавателни съоръжения с помощта на подкуп, даден на тогавашния министър на обществените сгради, пътищата и съобщенията Ив. Халачев. Сочат се нарушения от негова страна на конкретни закони, с което се елиминирала възможността за публично наддаване, целящо осигуряване на държавата с най-евтините и най-качествените материали. В обвинителния акт е отделено място и на обясненията, дадени от Ив. Халачев пред Особената следствена комисия. Те не разсейват съмненията, че той умишлено е пристъпил закона, тъй като са нелогични и противоречиви. На базата на тези съображения Държавното обвинителство предава Ив. Халачев на Държавен съд за нарушаване на чл. 43 и 44 на Конституцията и за причиняване на вреда на държавата за лична полза. Нашето заключение е, че ако цялостната процедура на прилагане на института на конституционната министерска отговорност, започната през 1910 г., не е осуетена впоследствие по политически съображения, сериозният доказателствен материал в конкретния случай със сигурност би довел до произнасяне на съдебна присъда за Ив. Халачев (An indictment against, 1913).

В други случаи личи подчертана тенденциозност в анализиране действията на бивши министри и обвиненията са пресилени или неоснователни. Такъв е случаят с обвинение №4 „Изплащане на обезщетение по строителството на жп линия Радомир – Кюстендил – турската граница”. Заключениеето ни е, че едва ли е уместно за се изпращат на съд бивши министри, тъй като депутатите от XIII ОНС са приели да се изплати обезщетение за над 700 хил. лв. на фирмата, строила тази жп линия. Подобен е изводът и с изплащане на обезщетение на предприятието по

постройката на жп линия Саранбей (дн. Септември) – Нова Загора. Решението за обезщетение и тук е прокарано парламентарно и не е обосновано да се търси персонална вина на конкретни министри (An indictment against, 1913).

Анализът на всички обвинения спрямо бившите министри е трудно начинание и е малко или повече субективен. Още веднъж подчертаваме, че не претендираме изводите ни да са неоспорими. Имайки предвид не само подробно анализирани от нас в по-горе посочената монография обвинения (Kostov, 1999), но и след анализ на някои други по-значими, ние правим следния извод - като цяло сме на мнение, че приблизително половината от обвиненията в Обвинителния акт са убедително изложени, придружени са със сериозен доказателствен материал и биха довели до осъдителна присъда. По останалите обвинения може да се очакват оправдателни присъди.

За повечето сериозни конкретни юридически казуси се оформя мнение, че ако се предполагат злоупотреби по смисъла на чл. 155 от Търновската конституция, то те са предварително добре обмислени и формулирани институционално - или като решение на определено централно ведомство, или облечени в законова форма. Подходящ пример в това отношение са изявите на бившия министър-председател Рачо Петров. Той в два случая, когато е лично заинтересован от изплащане на конкретни обезщетения, демонстративно излиза от заседания на Министерски съвет. Това обаче не пречи на колегите му министри да гласуват по начин, изгоден за него.

Вторият държавен съд работи само няколко месеца. Обсъждат се изключително процедурни въпроси. Те са провокирани от страна на подсъдимите министри, които настояват, че са нарушени изискванията на чл. 156 от Търновската конституция, т.е. в предложението за даване под съд не се съдържат всичките обвинения. Членовете на Държавния съд не намират основание да се противопоставят на вота на XIV ОНС. Докато трае процедурата по търсенето на министерска отговорност от Втория държавен съд, голяма част от обществеността е удовлетворена от хода ѝ. Същевременно се появяват основания да се предполага, че цар Фердинанд няма да позволи бившите министри да бъдат осъдени. Може наистина да се приеме, че този процес от самото си начало е организиран и поддържан упорито от няколко партии срещу народнолибералите предимно с цел да снижат авторитета на партията до там, че да направят невъзможно нейното по-нататъшно властване (Роров, 1986).

Към лятото на 1912 г. общественият интерес по процедурата на Държавния съд спада най-вече по политически причини. България навлиза в решителната фаза на подготовката за предстоящата война с Турция. Монархът дава указания процесът да бъде отложен. Няколко месеца след националната катастрофа, към

края на 1913 г., опозиционните партии отново поставят въпроса за започването му, което и става на 7 февруари 1914 г. Скоро обаче един от опозиционните лидери – министър Добри Петков, правилно преценява, че авторитетът на партията непрекъснато се понижава, и поради това ходатайства, подкрепян от парламентарната група, пред министър–председателя за търсене начин за прекратяването на процеса. Фердинанд и премиерът Васил Радославов правят необходимото за удовлетворяване на молбата предвид и на други военно-политически съображения. Така се стига до напрегнатите парламентарни дебати на 23 и 24 юли 1914 г., в резултат на които е взето решение за снемане отговорността от обвиняемите бивши министри (Роров, 1986).

В заключение, ако сравним действията на народнолибералните министри през периода 1903 – 1908 г. с тези на обвиняемите министри по Първия държавен съд, то подчертано доминира самоувереното поведение на министри от радослависткото правителство, управлявало в периода 1900 – 1901 г. През първото десетилетие на XX век „аферата с гнилите вагони“ остава недостигнат негативен образец за забогатяване на гърба на държавата за сметка на „по-прецизните“ домогвания на стамболовистките министри.

REFERENCES:

- Balamezov, S 1914, *Ministers, their role and their power in the parliamentary monarchy*, Университетско издателство, Sofia. (in Bulgarian)
- Balamezov, S 1940, *Comparative and Bulgarian constitutional law, Part 2*, Университетско издателство, Sofia. (in Bulgarian)
- Galunov, T 1998, *The Sekond national katastrofe. The process, the culprits*, Abagar, Veliko Turnovo, (in Bulgarian)
- Galunov, T 2013, *The Third State Court. Bulgarian ministers on trial*, Faber, Veliko Turnovo, (in Bulgarian)
- Gesheva, I 1997, „The ministerial responsibility of the Turnovo Constitution and the constitutional projects (1889 – 1947)”, *Historical Review*, vol. 97, no. 3 pp. 19-36 (in Bulgarian)
- Gesheva, I 2003, *Parliamentary committee of inquiry on ministerial responsibility 1884 – 1923*, Izd. na BAN, Sofia. (in Bulgarian)
- Kostov, E 1999, *Transport Issues and Institute of Constitutional Ministerial Criminal Responsibility in Bulgaria (1895-1923)*. Izd. „Vanyo Nedkov”, Sofia. (in Bulgarian)
- Manolova, M 1989, *Parliamentarizm in Bulgaria, 1879 – 1894*, Izd. na BAN, Sofia. (in Bulgarian)
- Palangurski, M 1993, „The First State Court”, *Epohi*, vol. 93, no. 3, pp. 44 – 71. (in Bulgarian)

An indictment against the former ministers of Cabinet's in 1903 – 1908, Sofia, 1913,
(in Bulgarian)

Penchev, P 2011. *How fundamentals were laid. On the Early History (1879 – 1912),*
Riva, Sofia. (in Bulgarian)

Popov, Zh 1986. *The National Liberal Party (Stambolov) in Bulgaria 1903 – 1920,*
Nauka i izkustvo, Sofia. (in Bulgarian)

Report of the Parliamentary Commission to the XX-th Parliament on the proposal to
sue the Ministers from the Cabinet of T. Ivanchov, Sofia, 1901. (in Bulgarian)

Correspondence address:

Evgeni Kostov – Associate professor, PhD

University of National and World Economy, Department Political Economy

Student Town, 8 dekemvri Blvd., 1700 Sofia

E-mail: evgenykostov@abv.bg