

Ключови думи:

*Държавен глава, междуна-
родно право, привилегии и
имунитети*

Keywords:

*Head of State, International
Law, Privileges and
Immunities*

Blagoy Vidin

**The Head of State in
International Law**

Head of states are designated under national legislation rules. International law intervenes in this process by means of treaties and international customs. Intersection point of national and international law are the privileges and immunities of heads of state.

Prof. Blagoy Vidin, Ph. D.

*Member of the Law
Department of New
Bulgarian University
e-mail: bvidin@nbu.bg*

*Professor of Public
International Law and
related subjects at the Law
Department of NBU*

*Areas of specialization:
Public international law, Law
of treaties, Diplomatic and
consular law, International
organisations, Refugees' law
and Anti-discrimination law.*

*Author of monographs and
articles in professional
periodicals in Bulgaria and
abroad. Chair of Public
Law Section of the Law
Department of NBU.*

*Former Chair of the
Law Department of
New Bulgarian University
(2012–2017).*

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.20.9.4>

Благой Видин

Държавният глава в международното право

Държавните глави се определят по правилата на вътрешното право. Чрез международни договори и обичаи международното право се намесва в този процес. Пресечна точка на вътрешното и международното право са имунитетите и привилегиите на държавните глави.

Да се изследва правното положение на държавния глава е увлекателна задача. Материята е по-скоро оскъдна, разпръсната в общи курсове, в монографични изследвания, в отделни статии, появява се – обяснимо, но все пак неочаквано – в трудове по история или обща теория на правото.

Най-често и оправдано държавните глави се разглеждат в научните трудове по конституционно право. Това се потвърждава и от българската правна литература, в която може да се направи достатъчно пълен преглед¹.

В международното право се откриват значително по-малко на брой актове и научни трудове. В изследванията върху статута на държавните глави прави впечатление общ подход, а именно – те не се разглеждат самостоятелно, а във връзка с други въпроси.

Най-ранна е работата на Института по международно право от 1891 г., наречена „Проект за международни правила относно компетентността на съдилищата по искове към държави, суверени или чужди дър-

¹ Спасов, Б. Президентът на Републиката. Правно положение. С. УИ „Св. Кл. Охридски“, 1992. 152 с. Вълканов, В. Президиумът на НС и Държавният съвет – Социалистическо право 11/1971, 3–9 и втора статия, посветена на държавните съвети в НРБ и социалистическите страни, използващи държавни съвети. Държавният съвет в конституциите на НРБ, ГДР, ПНР и СРР. Социалистическо право, 5/1972, 3–10. Близнашки, Г. Функции на президентската институция в България. – Правна мисъл, 3/1992, 3–14. Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2018. Танчев, Е. Президентската институция в конституционализма и в новата конституция на България. – Съвременен право, 1/1991. Владикин, Л. Регенството като държавноправен институт (Сравнително историко-догматично изследване) С.: печ. Бр. Миладинови, 1927, 188 с. Киров, П. Президентът в българския конституционен модел, С.: Сиби, 2004, 320 с.

жавни глави“². Комисията по международно право отделя внимание на държавните глави във връзка с работата по имунитета на длъжностните лица на държавите по отношение на наказателната юрисдикция на други държави. Повече място на този иначе частен въпрос се отделя на Шестдесетата сесия, проведена през 2008 година, когато е приет Предварителния доклад, представен от специалния докладчик Р. Колодкин³.

Във всички посочени работи се изследва правното положение на държавните глави във връзка със сходни по притежаваните имунитети субекти – бивши държавни глави, ръководители на правителства, министри на външните работи и други представители на държави. Този поширок подход се следва и от научните трудове⁴. Най-често цитираният курс на Артър Уотс разглежда държавните глави, последвани от глави за ръководителите на правителства и министрите на външните работи⁵.

Последните десетилетия държавните глави са предмет на разглеждане в международното наказателно право. Новото развитие относно имунитета се дължи на практиката на международните наказателни съдилища⁶.

Струва ми се безспорно разглеждането на природата на държавния глава отделно в тези три аспекта. Изследванията са изчерпателни, но, като остават в своята област, не обхващат всички страни на правното положение на държавните глави и в крайна сметка са непълни. Изследване с обединените усилия на юристи от трите области на правото би било изчерпателно.

Сред правомощията на държавния глава, признати както от вътрешното право на държавите, така и международното право, са тези в областта на международните отношения. Те уреждат отношения главно между

² Годишник на Института 1889–1892, т.11, <http://idi-iil.org>

³ A/CN.4/601.

⁴ Fox, H. *The law of State Immunity*, NY: Oxford University Press, 2002.

⁵ Watts, A. “The legal position in international law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Ministers”, RdC, vol. 247 (1994-III).

⁶ Велчев, Б. *Имунитетът по наказателното право на Република България*. С.: Софи-Р, 2001. Михайлов, Д. *Имунитет, екстериториалност и право на убежище по наказателното право на НР България*. – *Правна мисъл*, 1/1978, 15–27. Също и по-късно издаденото *Международно наказателно право*. Т. 1. С.: Сиела, 2003. Кутиков, В. *Наказателната отговорност на индивида в междудържавната среда*. – *Год. СУ. Юрид. фак.*, 42, 1946–1947, 1–35. *Satow's Diplomatic Practice*, Sixth edition. Edited by Sir Ivor Roberts. Oxford: Oxford University Press. Summers M. A. *Diplomatic Immunity Ratione Personae*. Did the International Court of Justice Create a New Customary Rule in *Congo v. Belgium?*, *Michigan State Journal of International Law*, vol. 6 (2007). Altman H., *The Future of Head of State Immunity: the Case against Ariel Sharon*, достъпно на <http://www.indictsharon.net/heidialtman-apr02.pdf>

държави и се регулират от международното право. Изследване от гледна точка на международното право на правното положение на държавните глави е необходимо, по-специално в случаите, когато при упражняване на правомощията си в областта на международните отношения държавните глави напускат територията на своите държави. Ето защо в тази статия се разглежда правното положение на държавния глава от гледна точка на ползваните имунитети. Обаче не имунитети въобще, а само имунитети, уредени от международното право. Така предмет на изследване остават имунитетът от юрисдикция на чужда държава и от юрисдикцията на международните съдилища.

В съвременното международно право привилегиите и имунитетите на държавните глави не могат да се разглеждат извън дипломатическите привилегии и имунитети. До това твърдение се стига, като се проследи развитието от абсолютен суверенитет на държавния глава към неговото ограничаване. В историята на международното право появата на дипломатическите привилегии и имунитети е свързана с носителя на суверенитет, а такъв в по-голямата част от неговото съществуване е държавният глава. Неприкосновеността на пратениците, към която са се придържали древните народи, се е обосновавала с религиозни забрани. Светското начало си пробива път по чисто прагматични съображения – свързани със запазването на добри отношения. Обратното е означавало враждебно отношение и повод за война.

Същинското дипломатическо право започва да се оформя с появата на постоянни представителства – посолства, които постепенно заместват мисиите на пратениците. Увеличаването на броя на постоянните дипломатически представителства води до увеличаване на въпросите, които се нуждаят от правно регулиране. Това налагало изработване на правни основания за ползването на дипломатически привилегии и имунитети. В случая използваното определение „дипломатически“ в наименованието на този правен институт е условно. То е следствие от развитието на наименованието на дял от международното право. Той се наричал посланическо право, дипломатическо право, дипломатическо и консулско право, право на външните отношения, но „дипломатическо“ е получило най-широко разпространение. В него се включват имунитети и привилегии по силата на международното право, които могат да се разглеждат като изземвания от вътрешнодържавната юрисдикция и предоставяне на допълнителни

облаги. Не винаги в правната литература, а и в практиката на държавите, се прави разлика между привилегии и имунитети⁷.

Под имунитет се разбира неподсъдност, изземване от юрисдикцията на приемащата държава, под привилегия – предимства, облаги, които отново са изземване от общия правен режим, действащ в държавата и предоставяни като изключение. Вторите често се отнасят към международната вежливост.

В термина „дипломатически имунитет“, използван в широк смисъл, се включват имунитети и привилегии, предоставяни на държавните глави, на ръководителите и членовете на правителствата, на член на парламент, на дипломатическите представителства, на дипломатическите агенти, на консулските представителства и техния персонал, на специални мисии, на член на делегация на международни конференции и в орган на международни организации, на международни организации и международните служители.

Между XVI и XIX век се появяват и развиват три теории, които обосновават дипломатическите привилегии и имунитети. Те не са остарели, но са се променили и не се прилагат в чист вид и във вида, в който са се появили. Еволюцията им е описана от Д. Б. Левин, чието изследване *Дипломатически имунитет*, издадено през 1949 г., остава класическо⁸. Съчетанието на елементи от тях, макар и в различна степен, е в основата на действащите конвенции в дипломатическото и консулското право. Това са представителна, екстериториална и функционална теории. И трите наименования са в голяма степен условни, но се използват като професионална лексика и като такава са получили широко разпространение.

Първата по време е представителната теория. От времето на императорския период на Рим и до средните векове почестите, оказвани на извънредните пратеници, са в зависимост от положението и на техните суверени. В периода на абсолютизма в Европа тази логика за определяне на старшинство на пратениците престава да работи. Следствие от принципа на суверенитета е че владетелите са равни и сега се прилага правилото *par in parem non habet imperium*. Това е първият стълб на представителната

⁷ Машев, Д. *Дипломатически имунитет*. С.: Софи-Р, 1992. На с. 80–81 се посочват различните мнения относно привилегиите и имунитетите. Неговото е, че на практика, с оглед на юридическата задължителност, съвременното международно право не прави разлика между привилегии и имунитети.

⁸ Левин, Д. Б. *Дипломатический иммунитет*, Изд. АН СССР, Москва–Ленинград, 1949. Следващите абзаци за теориите относно дипломатическия имунитет се основават на този труд.

теория. Вторият е, че пратеникът е *alter ego* на изпратилия го монарх. В своята съвкупност двата елемента дават пълна представа за природата на имунитета на пратеника – той представлява монарха – суверен.

С увеличаване на броя на постоянните дипломатически представителства започва да се прилага теорията за екстериториалността. Тя почива на фикция, а опитите за буквалното ѝ следване водят до явно абсурдни резултати. Тази теория има сравнително кратко доминиращо положение.

През XIX век се появяват нови държави, които не познават монархията и имат за свои държавен глава президент. Започва да се налага практиката, че главите на дипломатическите представителства представляват държавата, а дипломатите са просто държавни служители. Хаванските конвенции от 1928 г. така и се наричат – за дипломатическите чиновници и за консулските чиновници. Функционалната теория, която обосновава необходимостта от привилегии и имунитети с изпълняваните функции, бързо се налага. Съчетанието на представителната, екстериториалната и функционалната теории е в основата на действащите конвенции по дипломатическо и консулско право.

По този начин имунитетът на държавния глава прелива към дипломатическите представители и се развива заедно с него, за да стигне до обичайната норма, че държавните глави се ползват с положението на глава на дипломатическото представителство.

Самото определяне на държавния глава не е лека задача, която стои основно пред конституционното право. Най-пълни изследвания относно видовете държавни глави се откриват в литературата именно там⁹. Държавните глави могат да бъдат еднолични или колективни органи. Преобладаващи са държавните глави – еднолични органи. Колективните държавни глави са рядко срещани¹⁰. Между тях има различия при осъществяване на правомощията на държавен глава.

Възможно е съвместно упражняване на правомощията на държавен глава. Пример за това е Андора, която има колективен държавен глава от двама души – президентът на Франция и епископът на Урхел. Република Сан Марино е с колективен държавен глава – двама капитани – регенти.

⁹ Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2018. с. 426 и сл.

¹⁰ Колективен орган – държавен глава е Федералният съвет на Конфедерация Швейцария. Измежду членовете на съвета се избира за една година президент с предимно представителни функции. Колективен държавен глава има Босна и Херцеговина – Президиум.

Съвсем различно е положението на главата на Римокатолическата църква и едновременно с това държавен глава на града държава Ватикан.

Друго деление, което е от значение за международното право, е това на монархии и републики. Монархиите са достатъчна устойчива форма на съществуване, макар и претърпяла съществено развитие. Като правило постът държавен глава се наследява. Съществува и фигурата на престолонаследник, който по международен обичай има свой самостоятелен статут в международното право.

Не винаги монарсите заемат поста по линия на престолонаследиято. И в историята, и в наши дни изборните монарси (изцяло или частично) са немалка част. Примери за това са Ватикана, Малтийският орден, Малайзия. В този случай не може да има престолонаследник. Възможно е и избиране на монарх, който предава властта по наследство. Такива са примерите с България, Гърция, Румъния.

Ограничен избор съществува в Андора, на която единият от двамата държавни глави е президентът на Франция. Ограничен е и изборът на държавен глава в Саудитска Арабия, като той се избира от семеен съвет и наследникът трябва да е от династията на Саудитите. Така се появява повече от един престолонаследник.

При овакантиране на поста, заеман от президента, е предвиден ред за заемане на поста до провеждане на нови избори, но лицата, които ще заемат поста, в никакъв случай не се разглеждат като нещо, наподобяващо фигурата на престолонаследника, което е отразено в българското право¹¹. Положението на вицепрезидента се определя от обичайната практика на държавите. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 74, ал. 4 от Правилника за прилагане на Закона за държавния протокол.

България може да се похвали, че познава и е изпробвала всички разновидности на държавния глава. В историята си тя има васални кня-

¹¹ Правилник за прилагане на закона за държавния протокол. Приет с ПМС № 172 от 10.7.2009 г. Обн. ДВ, бр. 57 от 24 юли 2009 г., изм. ДВ, бр. 27 от 5 април 2016 г.

Чл. 76. (1) Посещение на престолонаследник се осъществява по покана на президента на републиката.

(2) Посрещането и изпращането се провеждат от директора на дирекция „Протокол“ от администрацията на Президента на републиката, като в програмата не се предвижда отдаване на военни почести, издигане на знамена и изпълняване на национални химни.

(3) Президентът на републиката и/или министър-председателят могат да дадат обяд или вечеря в чест на госта.

зе, царе, регенти, Президиум на Народното събрание и Държавен съвет, президент.

Ако все пак във вътрешното право се различават видове държавни глави и съответно има разлики в правното им положение, то международното право използва държавния глава като родово понятие и се опитва да установи на практика единен правен режим.

От гледна точка на вътрешното право на всяка държава, разглеждана отделно, не съществува проблем да се определи държавният глава. Държавен глава е този, който е определен от националното право. Но има и достатъчно примери за фактически държавен глава. Конституционното право не обхваща всички страни на определяне на държавните глави.

Макар и да е рядко споменавано, международното право среща трудности с определянето на държавни глави. Не е лесно да се подхожда с еднакви мерки към всички разновидности на държавни глави, както и да се прилагат еднакви критерии спрямо всички тях.

Международното право използва по-прагматичен подход в сравнение с вътрешното право. Първият е да се използват международни договори и международни обичаи, за да се определи кой е държавният глава. Вторият се основава на притежаваните и упражнявани правомощия, които са присъщи на държавните глави. Третият прибегва до международното признаване от страна на чужда държава като средство да се отхвърли или приеме едно лице в качеството на държавен глава.

Няколко конвенции се използват за посочване на държавен глава. Така е в Конвенцията за предотвратяване и наказание на престъпленията против лица, ползващи се с международна защита, в това число и дипломатическите агенти, приета през 1973 г. В обхвата на конвенцията влиза „всеки държавен глава, в това число всеки член на колективен орган, изпълняващ функциите на държавен глава съгласно конституцията на съответната държава, [...] когато такова лице се намира в чужда държава, а също така и съпровождащите го членове на неговото семейство“¹².

Конвенцията за специалните мисии, приета през 1969 г., отделя държавните глави от другите високопоставени лица на държавата. В член

¹² Конвенция за предотвратяване и наказание на престъпленията против лица, ползващи се с международна защита, в това число и дипломатическите агенти. Приета от Общото събрание на ООН на 14.12.1973 г. Ратифицирана с Указ № 1156 на Държавния съвет от 31.5.1974 г. – ДВ, бр. 46 от 14.6.1974 г. Издадена от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 48 от 21.6.1977 г. В сила за България от 20.2.1977 г.

21, т. 1 се указва, че „Държавният глава на изпращащата държава в случаите, когато оглавява специална мисия, се ползува в приемащата или в трета държава с улесненията, привилегиите и имунитетите, предоставени от международното право на държавните глави по време на официално посещение“¹³. Това означава отпращане и към международния обичай, и към правилата на протокола на приемащата държава.

В Конвенцията на ООН за юрисдикционните имунитети на държавите и тяхната собственост, приета от Общото събрание на ООН на 2.12.2004 г. с резолюция 59/38, в член 2, част 1, буква b), точка iii) държава означава учреждения или институции на държавата [...] в такава степен, в каквата имат правомощия и фактически извършват действия по осъществяване на суверенната власт на държавата; точка iv) под държава се разбира представителите на държавата, действащи в това качество. Двете точки описват възможни действия на държавните глави при изпълнение на техните правомощия. Член 3, част 2 предвижда, че конвенцията не намалява привилегиите и имунитетите, предоставяни от международното право на държавните глави *ratione personae*.

Освен договори, международното право използва в значителна степен международния обичай и обичайната практика. В литературата по международно право тази практика е обобщена и са посочвани критерии, по които се определя държавният глава. Такива могат да бъдат неговите правомощия.

Според А. Уотс това са: да обявява война и да сключва мирен договор, да сключва международни договори, да назначава дипломатически представители, да представлява държавата в международните отношения.

По-различно е изложението на А. Гиргинов, отнасящо се до българския монарх¹⁴.

Той изброява следните права на монарха – право на представителство, което включва акредитиране на дипломатически представители, както и че български дипломатически представители се акредитират и действат пред чужди правителства от негово име; сключва договори и утвърждава определени видове договори; обявява война и сключва мирни

¹³ Конвенция за специалните мисии. Приета от ОС на ООН на 8.12.1969 г. Ратифицирана с Указ № 618 на Държавния съвет от 24.2.1987 г. – ДВ, бр. 17 от 3.3.1987 г. Издадена от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 70 от 8.9.1987 г., попр., бр. 76 от 2.10.1987 г., в сила за България от 13.6.1987 г.

¹⁴ Гиргинов, А. Държавното устройство на България, С.: НБУ, 2021, 291–303.

договори, макар това да не е изрично уредено в конституцията; назначава и уволнява държавни служители. Той е Върховен началник на всички въоръжени сили както в мирно, така и във военно време. Упражнява право на помилване. Раздава ордени.

Международното признаване е начин, по който международното право влияе върху положението на държавния глава. Това е друг критерий за определяне на държавен глава – признаване от страна на чужда държава. Признаването на държавен глава е твърде спорно от гледна точка на международното право, но се използва във външната политика на немалък брой държави. Ако за признаване на правителства все пак съществува полемика и дори доктрина – доктрината „Естрада“ – по отношение на държавните глави има единствено практика. Пример е делото на генерал Нориега, за когото съд в САЩ приема, че не е държавен глава и никога не е бил признаван от САЩ като такъв.

Изложеното дотук дава основание за следните изводи. При държавните глави в голяма степен личният имунитет заема все още значително място. Еволюцията от представителен към функционален тип привилегии и имунитети е налице, макар да се развива по-бавно във времето. Статутът на държавните глави е уреден предимно в обичайното право.