

## Извънредното положение: между конституционната диктатура и авторитарните импулси

Атанас Славов

Доц. д-р Атанас Славов е юрист-конституционалист, преподавател по публичноправни науки в СУ „Св. Климент Охридски“ (катедра „Публична администрация“). Доктор по право (и политическа теология) на Университета на Глазгоу и доктор по конституционно право на СУ. Адвокат от 2018 г., а преди това е бил съветник по конституционни въпроси на вицепремиера и министър на правосъдието (2014–2015), съветник по законодателни въпроси на вицепремиера и министър на вътрешните работи (2016), конституционен експерт към Съвета по законодателство в Министерството на правосъдието, юрист в гражданския сектор. Автор на монографиите „Гражданското участие в конституционната демокрация“ (Сиела, 2017) и „Върховенството на конституцията. Същност и гаранции“ (2010). Член на Настоятелството на Института за пряка демокрация, на Института за изследване на религиозната свобода, член на Българската асоциация по политически науки и други граждански организации.

Извънредното положение в условията на демокрация е по дефиниция **конституционна диктатура**. Приемат се извънредни управленски мерки, свързани с нарушаване на нормалния конституционен процес на вземане на решения и ограничаване на някои основни права на гражданите в името на защитата на висши конституционни ценности – живота и здравето на гражданите, оцеляването на самата демократична държава, запазването на гражданския мир и сигурността.

В конституционната и политическата теория има традиция за разглеждането на извънредното положение именно като **конституционна диктатура** (*constitutional dictatorship*), водеща до централизация и концентрация на власт в името на запазването на висшите ценности. Клинтън Роситър (1948), Карл Фридрих (1957), а по-рано Карл Шмит (1921) са сред основните автори през миналия век, а сред съвременните – конституционалистите Джак Балкин и Санфорд Левинсън (2009). След атентатите от 11 септември 2001 г. и последвалата „война срещу тероризма“ по-общата проблематика на извънредното положение се изследва от изтъкнати представители на социалните и политическите науки – Джорджо Агамбен (2003), Брус Акерман (2004), Давид Дизенхаус (2006).

Основната характеристика на *конституционната диктатура* е опитът за съхранение на демократичния ред и ценностен порядък чрез преминаването в състояние на **пълна институционална и обществена мобилизация** до преодоляването на конкретната заплаха за този ред. Приема се за легитимно ограничаването на права и демократични процедури в името на оцеляването на гражданите и обществото. Връщането към **нормалния конституционен ред** е основна цел на извънредното положение (като *конституционната диктатура*), а не постоянното удължаване на ситуацията на извънредност, при която се суспендират основни права и се централизира властта без краен срок.

За първи път в най-новата ни демократична история беше взето решение за обявяване на извънредно положение на цялата територия на страната не поради заплаха от граждански конфликт, външни и вътрешни врагове, тероризъм или други подобни, а поради появата на непознат опасен вирус и неподготвеността на здравната и социалната система да се справят с тази здравна криза, т.е. причината беше на първо място природна. Логичният въпрос тогава е защо управляващите не използваха

процедурите за обявяване на бедствено положение по реда на специалния Закон за защита при бедствия и разработените протоколи за действие, а решиха да активират конституционната форма на извънредно положение, която предполага много по-интензивна концентрация на власт и ограничаване на конституционни права.

Въвеждането на извънредно положение, за да е конституционно оправдано и легитимно, трябва да е извършено в определената за това **конституционна форма** – в българския случай това е решение на Народното събрание по реда на чл. 84, т. 12 от Конституцията. Това решение беше взето със суперконституционно мнозинство (201 гласа) на 13 март 2020 г.

За да бъде изпълнено със смисъл взетото от парламента решение, беше необходимо правителството да има готов законопроект за конкретните **ограничителни мерки**, който да бъде гласуван непосредствено след взетото решение, а не една седмица по-късно.<sup>1</sup> Приетият закон обаче не покри конституционните стандарти ограниченията на основни права да са въведени със **закон**, да са **необходими и пропорционални на преследваната легитимна цел** (защитата на здравето на гражданите). Самите ограничения трябва да бъдат въведени по такъв начин, че същността на правото да не бъде накърнена. **Ограничаването не трябва да води до пълна отмяна на тези права.** Бланкетното ограничаване на конституционни права е недопустимо. Ограничаването на правата трябва да е съобразено и със стандартите на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

Вместо да въведе ясни законови стандарти за допустимите ограничения на правата, правителството предпочете да остане в *сивата зона и правния вакуум* на едно бланкетно обявено извънредно положение с постоянно променящи се мерки и заповеди, което поддържа състояние на *непоследователност, неяснота, вътрешна противоречивост на действащите актове*. Много български граждани бяха санкционирани за свои действия (бездействия), без създадената временна правна уредба да съответства на основни принципи на правовата държава и Конституцията.

В продължение на седмици със **заповеди** на министъра на здравеопазването се наложиха ограничителни мерки, които засегнаха и конкретни конституционни права – най-вече свободата на придвижване (чл. 35 КРБ), свободата на събранията (чл. 43 КРБ), религиозните свободи (чл. 37) без достатъчно ясни законови стандарти за

---

<sup>1</sup> Законът за мерките по време на извънредното положение е приет на 20 март 2020 г., една седмица след въведеното извънредно положение.

въведените ограничения. Без такива изрично приети на законово ниво разпоредби издадените заповеди за въвеждане на общи за всички граждани ограничения влизат в колизия с Конституцията и отделни закони (напр. Закон за събранията, митингите и манифестациите; Закон за вероизповеданията). В една правова държава именно конституцията е върховен закон, а не заповедите на който и да е министър. Зачитането на върховенството на правото и на закона е основен принцип, който не трябва да се нарушава дори в условията на извънредно положение. Управлението чрез ясни, трайни, публично обявени закони е част от дефиницията за правова държава, докато управлението чрез временни и конюнктурни заповеди е елемент на авторитарната диктатура. В конституционната държава заповедите трябва да се основават на конституцията и законите (вкл. извънредното законодателство), а не да ги нарушават или суспендират.

В **конституционната диктатура** изпълнителната власт, макар и да има по-широка преценка (дискреция) в условията на извънредно положение и да е по-интензивна и концентрирана, трябва да продължи да носи **политическа отговорност** (пред парламента) и **юридическа отговорност** (пред независимите съдилища). Това е ключово условие да не се допусне управленски произвол и да се защитят основните ценности и принципи на Конституцията – върховенството на правото (правовата държава), разделението на властите, защитата на основните права, независимостта на съдебната власт, народния суверенитет, политическия плюрализъм.

В условията на **конституционна диктатура** всички основни защити на правата, които не са **изрично отменени** (със специален закон в рамките на чл. 57, ал. 3 КРБ), продължават да действат – конституционното право на защита (чл. 56 КРБ) и правото да се обжалват актовете на администрацията (чл. 120 КРБ), принципът за отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани (чл. 7 КРБ), не са формално ограничени. Правото на петиции, сигнали и жалби на гражданите (чл. 45 КРБ) също не е ограничено. Засегнатите страни имат право да водят съответните видове дела и да търсят обезщетение за нанесени вреди от незаконни актове и действия на органите на власт. Фактически временното спиране на дейността на съдилищата в периода на извънредното положение (до 14 май) и наложените ограничения пред публичността на съдебните заседания след това обективно създават пречки пред защитата на правата. Административните съдилища започнаха да разглеждат подадените жалби, като вече е отменена ключова заповед на министъра на здравеопазването от Върховния

административен съд.<sup>2</sup> Подаване на искане до Конституционния съд (от органите по чл. 150 КРБ) за обявяване на закон за противоконституционен също е форма на защита на правата.

В конституционната диктатура въведените извънредни мерки са ограничени със **срок** (докато трае извънредното положение), като периодично трябва да се прави преглед на тяхната **необходимост** и **пропорционалност**. В противоречие с този стандарт вече с промени в Закона за здравето и Наказателния кодекс имаше непропорционално увеличена административнонаказателна и наказателна репресия. По време на извънредното положение контролните органи (в т.ч. полицията и прокуратурата, инспекторати) упражняваха *селективна репресивност* – прилагане на санкциите избирателно, с оглед конкретните лица, без спазване на принципен подход и ясни процедури; повдигане на обвинения за изразяване на критично или алтернативно на официалното мнение, което се използва за заглушаване на критични гласове от гражданското общество и медиите.

**По време на извънредното положение видяхме ограничаване на възможностите за осъществяване на политическата отговорност** на изпълнителната власт. Тя трябваше да се осъществява чрез **парламентарния контрол** – въпроси и питания в пленарна зала и контролът, осъществяван от парламентарните комисии, който контрол беше ограничен до писмено задаване и отговор на въпроси. Ролята на опозицията като страж на демокрацията не бива да бъде подценявана. Не съглашателство с управляващите, а предлаганите алтернативни предложения и публично изнасяне на случаи на злоупотреби бяха съществени за запазване на демократичната публичност. **Извънпарламентарната опозиция** в лицето на Демократична България показа експертиза и алтернативни идеи, като излизаше с навременни и обосновани позиции както по законопроектите с мерките при и след извънредно положение, така и по организацията на работата на парламента и другите институции чрез въвеждане на дигитални формати на работа.

**Общественият (гражданският) контрол** беше от ключово значение по време на извънредното положение – повече, а не по-малко публичност в действията на властта е необходима. Беше създаден особен **граждански борд** (от представители на активни НПО, независими медии, правозащитници и академични лица), които

---

<sup>2</sup> <http://www.sac.government.bg/news/bg/2020518-1>

осъществяваха непрекъснат независим мониторинг на мерките, които правителството предприема, обсъждаха се и потенциални нарушения на правата.<sup>3</sup>

Както въвеждането на извънредното положение, така и неговата трансформация в *извънредна епидемична обстановка* след 14 май крият сериозни рискове за демократичния политически процес – от временно прекъсване на работата на парламента, т.е. ограничен парламентарен контрол, до допълнителна централизация на властта. Веднъж концентрирана, властта трудно се връща към нормално функциониране в условията на разделение на властите, децентрализация и обществен контрол.

С обявяването на *извънредна епидемична обстановка* вместо връщане към нормалността и *принципите на правовата държава*, получаваме нормализация на извънредното положение под ново име, като се запазват възможностите за ограничаване на конституционните права единствено със заповеди на министъра на здравеопазването – отново без извършване на необходимата преценка относно необходимост и пропорционалност на въведените ограничения, както и стандартите и критериите да са уредени на законово ниво.

Целият процес на приемане на извънредното законодателство се случи при нарушаване на процедурите на законодателния процес, изискващи предварителни консултации със заинтересованите страни, предварителна оценка на въздействие на законопроектите, а не съществена промяна на съществени текстове между първо и второ четене. Всичко това води до непредсказуемост на законодателството, чести необосновани промени, невъзможност за гражданите и организациите да съобразят адекватно поведението и дейността си с изискванията, а оттук – риск от потенциални санкции.

Състоянието на **подчиненост на обществото** на задавани от изпълнителната власт цели и мерки (с формалната санкция на парламента) крие сериозни рискове особено в условията на неукрепнала, неконсолидирана, дефектна демокрация, каквата има(х)ме в България. Отказът да се признае, че се ограничават конституционни права, няма нищо общо с демократичната политика в условията на извънредно положение. Само авторитарната пропаганда може да твърди, че диктатурата всъщност дава пълна изява на свободата.

---

<sup>3</sup> <http://bcnl.org/news/prava-po-vreme-na-kriza.html>

Както казва Клинтън Роситър, „извънредните пълномощия са като политически и социален динамит“. В една дефектна демокрация конституционната диктатура много лесно може да се превърне в реална авторитарна диктатура. Ако не искаме въведените извънредни мерки да *ерозират* пропуканата демократична рамка, е необходима **гражданска мобилизация** не само за противодействие на вируса, но и на рисковете за демокрацията.