

Коронавирусът: правата и свободите в извънредна ситуация

Даниел Смилов



Извънредното положение, въведено на 13 март 2020 г. в България, ни дава възможност да анализираме напрежението между идеята за правовата държава и необходимостта от ограничаване на правата на хората за постигане на определени общественополезни цели. В случая ставаше дума за опазването на здравето на хората в ситуация на пандемия от определен вид коронавирус – COVID–19. Анализът трябва да започне с уговорката, че краят на историята все още е неясен. В момента на писане има известно затихване на разпространението на заразата и карантинните мерки навсякъде по света се разхлабват. В България извънредното положение не беше продължено след 13 май 2020 г., макар че доста от мерките или поне възможността за налагане на карантинни ограничения се запазиха в промени на обикновените закони.

Основният извод, който може да се направи от развитието на нещата дотук, е, че извънредното положение не е край на либералната демокрация, нито е някакъв особен концептуален проблем за нея. То може да бъде инкорпорирано в демократичната правова държава при спазването на две най-общи условия: временност и пропорционалност на необходимите мерки.

От тази гледна точка възгледите като този на Карл Шмит, че изключителната ситуация разкрива „истинския“ политически суверен, който далеч не е демократичен, процедурен, избран конструкт, не получиха емпирично потвърждение. Извънредността не показва някакъв дефект на демокрация – по-скоро стана ясно, че тя може да бъде част от демократичната процедурност в Европа, Северна Америка, Австралия, Япония и т.н. Разбира се, имаше и частични изключения като Унгария, където автократични лидери въведоха неограничени във времето извънредни мерки. Но най-вероятно дори Виктор Орбан ще се върне към някакъв демократичен минимум, след като достатъчно разпали въображението на привържениците си, виждащи в него своя харизматичен спасител. Като цяло обаче кризата с коронавируса по света не даде някакъв явен бонус на персоналистките лидери и популистките водачи – всъщност и Тръмп, и Путин – двата символа на политическия персонализъм – не се справиха добре с ограничаването на разпространението на заразата, като към тяхната група можем да причислим и Борис Джонсън. Нито пък авторитарните режими като Китай се справиха с изпитанието по-добре от демокрации като Германия или Южна Корея. От тази гледна точка авторитаризмът не може да твърди, че е по-ефективен в извънредна ситуация – аргумент, на който Карл Шмит доста е разчитал.

Въпреки тези общи бележки българският, а и световният опит показва, че извънредността може да създаде рискове за демокрацията. Те вървят в няколко общи направления.

Един по-систематичен поглед върху политическите последствия от извънредната ситуация би откरोил следните промени:

Изпълнителната власт и нейният лидер (министър-председател или президент) концентрират допълнителна власт. С извънредни мерки те придобиват възможност да се намесват пряко в живота и бизнеса на почти всички хора. Затварянето на учреждения и фирми, изпращането на данъчните и други служби, е най-видимата страна на въпроса. Налагането на забрани за пътувания, както и на търговски забрани са мерките с по-дългосрочни последици. Може би най-важните правителствени действия в настоящата извънредна ситуация са свързани с подпомагането на определени бизнеси и компании да се справят с икономическите трудности. Както в България, така и в други държави правителството разполага със значителни дискреционни фондове, които може да използва в подобни ситуации дори без разрешение от страна на парламента.

Контролът на парламента върху изпълнителната власт отслабва. Извънредната ситуация прави парламентарните дебати и дейността на опозицията по-невидими. Парламентаристите не разполагат с пълната информация в реално време за разлика от изпълнителната власт и нейните „кризисни щабове“. Докато картината се изясни, правителството на практика действа извън надзора на демократичните си представители.

Други управленски приоритети биват изместени от кризисната ситуация, дори когато това не е необходимо: При намален парламентарен, граждански и медиен контрол върху изпълнителната власт, спорни и направо грешни решения на изпълнителната власт лесно може да минат под радара на здравия разум.

Големи управленски дефекти остават скрити зад коронавируса: В български контекст важни скандали, предшествващи епидемията, просто бяха забравени. Водната криза в Перник на практика слезе от дневния ред и в суматохата беше построен тръбопровод, в чиято функционалност дори министърът на екологията се усъмни. А темата с „къщата в Барселона“ съвсем беше заматена.

Може да се стигне до излишна наказателна репресия. Като цяло, съдебният контрол върху действия на прокуратура и полиция може да отслабне или да се забави с оглед на извънредната ситуация.

Популисткия потенциал в политиката нараства. Доналд Тръмп в САЩ първоначално затвори границата за европейци в желанието си да прати съобщение, че проблемът не е „негов“. По принцип коронавирусът трябва да е някаква спирачка спрямо политическо говорене, което се води от това, което хората искат да чуят. Туитовете и речите на Тръмп от началото на кризата показаха, че тази спирачка не навсякъде се е задействала обаче. У нас спирачката на популизма също доста рядко се използва. Борисов например в началото на кризата съобщи, че едва ли някога ще научим „коя гад“ е пушила вируса. Смесът на това съобщение е да покаже, че премиерът мисли сходно на голяма част от населението.

Кризата има потенциал да нанесе удар върху идеята за европейска интеграция. Първосигналната реакция бе, че свободното придвижване способства разпространението на вируса и затова трябва да бъде спряно. Временни ограничения за пътувания са, разбира се, не само бяха допустими, но и задължителни. Въпросът беше как те да не прераснат в цялостно преосмисляне на общото пространство на свободно движение на хора, стоки, капитали и услуги, което е и голямо достижение на европейците. Нещо повече, ЕС и Съветът на Европа като наднационални организации са едни от най-важните гаранции за защита на универсални права на нашия континент. Тяхното отслабване би бил сериозен индиректен удар върху защитата на правата, особено в държавите от Източна Европа.

По-долу българската извънредност е анализирана темпорално. Всеки от времеви интервали – началото и завършекът на извънредното положение – повдигат отчасти различни въпроси. Тези времеви интервали се характеризират и с известна асиметричност: докато в края се знае кога е било началото, в началото на извънредността краят не е съвсем ясен. Тази неяснота е и един от най-важните стимули за несъразмерни и понякога панически реакции. Овладяването на паниката и управлението на масовия страх е ключовият проблем, който извънредността повдига в демократична среда. Уплашените хора по-лесно се разделят със своите права.

1. Началото: паниката и опасността от свръхреакция

Разпространението на коронавируса в Европа безспорно бе извънредна ситуация, в която, за да запазят начина си на живот дългосрочно, хората трябваше да го променят доста радикално поне краткосрочно. Тази промяна доби сериозни политически измерения, които засегнаха както националните държави, така и ЕС.

В началото на март 2020 г. СЗО обяви коронавируса за пандемия. Канцлерът на Германия Меркел направи прогноза, че 60–70% от германците ще бъдат заразени. По информацията, с която светът разполагаше тогава, се смяташе, че около 5% от заразените ще имат нужда от интензивни болнични грижи. На базата на китайския опит се разпространяваха изчисления, че смъртността може да достигне между 2–4%, което доведе до катастрофични прогнози за пандемията. Най-богатата провинция на Италия – Ломбардия – демонстрира, че дори много развита система на здравеопазване не може да се справи напълно с едно бързо и безконтролно разпространение на болестта. И китайският опит, и италианският показаха едно: необходимост от драстични ограничения на движението (карантина) и сериозно увеличаване на капацитета на здравните служби.

В България случаите в началото на март бяха силно ограничени и непосредствено преди обявяването на извънредното положение имаше само един, завършил фатално. Това даде надежда, че с карантинни мерки масова епидемия може да бъде избегната.

Още в началото стана ясно, че извънредността на ситуацията лесно може да стане извинение за излишни ограничения на граждански и политически свободи, както и за неоправдана държавна намеса в личния и стопанския живот на хората. Показните акции на полиция и прокуратура в търговския комплекс „Илиянци“ бяха учебникарски пример за подобни авторитарни по своя характер действия, които имат много слаба връзка с реалната опасност от заразата.

Въпреки опасностите от свръхреакция нещата в България не излязоха извън контрол поради следните фактори:

Извънредното положение беше въведено от НС с подкрепата на опозицията, което му даде широка легитимност;

То беше въведено с времево ограничение от един месец. Това беше важна отлика в сравнение с Унгария. НС продължи положението с още един месец, като се произнесе по необходимостта от тази мярка.

НС продължи да функционира по време на извънредното положение, макар и без пленарните заседания. Отмяната на пленарните заседания, която беше частично компенсирана от свиквания от опозицията, беше сериозно нарушение на демократичните принципи. Парламентът не е ресторант, който може да бъде затворен по здравни и хигиенни причини. Държавата има ресурси да гарантира функционирането на висшия си орган, който е призван да законодателства, но и да контролира изпълнителната власт. Псевдолегалистките извинения с конституцията, за да се затвори парламента, бяха нелепи. Вярно е, че основният закон изисква НС да взема решения с мнозинство от „присъстващите“, но за да се присъства на дадено гласуване, не е необходимо то да се случва в конкретна зала или всички да са в едно затворено помещение. Нищо не пречи да има лично гласуване с писмени бюлетини от кабинетите на депутатите, а обсъжданията да се провеждат онлайн в подходящи платформи.

Не се стигна до дерогацията от Европейската конвенция по правата на човека. Съдът в Страсбург има инструменти, с които да оцени дали ограничаването на определени права е било необходимо за опазване на общественото здраве. Цялостна дерогация от конвенцията, каквато в началото беше заявена от правосъдния министър, бе неоправдана и правилно правителството се отказа от нея.

Президентът на републиката правилно наложи вето върху някои спорни елементи от закона за извънредното положение. Президентското вето върху недомислени мерки, ограничаващи свободата на словото и въвеждащи регулиране на цените, подпомогна парламента, който ревизира първоначалните си неадекватни реакции. Ветото демонстрира функционирането на разделението на властите, което е и гарант на правовата държава.

Конституционния контрол не беше суспендиран. Макар че КС не беше сезиран за конституционносъобразността на извънредното положение, съществуването на такава възможност дисциплинира мнозинството в парламента. Функционирането на КС демонстрира и че извънредното положение не е цялостно суспендиране на гражданските, политическите права и конституционните принципи в страната.

Още в самото начало българският опит демонстрира и сериозни слабости обаче. Една от тях беше спомената – отмяната на пленарните заседания на НС, което не беше оправдано. Към тях трябва да добавим и карантината на съдилищата, които продължиха да функционират само по отношение на мерките, свързани с извънредното положение. Стари слабости на българската политика също излязоха на повърхността. И преди извънредното положение определени органи – като прокуратурата и КПКОНПИ – си позволяваха да действат като инструмент за разправа с политически или медийно неудобни хора. Извънредното положение и суматохата около него беше използвана за оказване на натиск върху определени неудобни, които бяха подложени на нова порция тормоз заради дързостта си да притежават несервилни към властта медии. Най-фрапантният случай на злоупотреба с власт беше наказателното преследване срещу професор Асена Стоименова – председател на сдружението на фармацевтите в България – която си беше позволила да критикува определени действия на правителството. По сходен начин обвинения за изказвания бяха повдигнати и на двама политици – Волен Сидеров и Костадин Костадинов: ограничаването на словото, особено на политическото, не беше нито необходима, нито пропорционална мярка. Надеждата е това да е и съдебното заключение по тези въпроси, ако самата прокуратура не оттегли обвиненията.

2. Краят на извънредното положение

Краят на извънредното положение дойде след 13 май. Народното събрание не взе решение за продължаване на конституционната ситуация на извънредност откъдето тази дата. На практика същите мерки, които бяха валидни, останаха с леки промени и след заветната дата. Само че бяха легализирани с нормално законодателство – в законите за народното здраве.

Може ли конституционно защитени права да се ограничават със закон?

Отговорът на този въпрос е положителен, но при определени условия. На първо място, Конституцията и ратифицираните от България международни договори (като Европейската конвенция за правата на човека) трябва изрично да позволяват това. За много от предприетите дотук мерки такава възможност съществува. Да вземем

например правото на свободно придвижване, за което чл. 35(1) на основния ни закон предвижда следното:

Всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани.

Видно е от този текст, че въпросното право не е абсолютно и може чрез закон да бъде ограничавано за защита на здравето на хората. Това не означава обаче, че НС може да въвежда каквито си иска рестрикции в това отношение. И българското конституционно право, и юриспруденцията на съда в Страсбург (която е задължителна за нас) предполагат, че ограниченията трябва да са *строго необходими* и *пропорционални* на преследваната цел. Има най-различни тестове, които могат да се прилагат, когато се оценява необходимостта и пропорционалността на предприетите мерки. Един такъв например е дали няма по-малко ограничителен начин да се постигнат същите цели. Ако може целта да се постигне с частично затваряне на парковете, тяхното цялостно затваряне би било противоконституционно.

Накратко, от формално легалистка гледна точка няма проблем карантинни мерки да се приемат и с обикновено законодателство. Но ако Конституционният съд и парламентът не упражнят достатъчно контрол при приемането и прилагането на това законодателство, може да се стигне до „нормализация“ на непропорционални и излишни ограничения. От тази гледна точка сезирането на Конституционния съд от президента на републиката е позитивно развитие.

Защо тогава изобщо бе въведено извънредно положение?

Ако мерките се оказаха възможни и с обикновено законодателство, защо тогава беше необходимо да се въвежда извънредно положение? По този въпрос може да има различни възгледи, но ми се струва безспорно, че предприемането на тази доста радикална мярка изигра своята роля за мобилизацията на хората и за общественото осъзнаване на сериозността на проблема. Преди 13 март мнозина не бяха в състояние да видят разликата между COVID-19 и обикновения грип: извънредното положение избистри картината.

Като цяло самият факт, че една демокрация може да въвежда целево извънредно положение и след това да излиза от него, без да се изражда в диктатура, е добър знак.

Необходим ли беше Национален оперативен щаб?

Генерал Мутафчийски и оглавяваният от него щаб получиха голяма подкрепа от гражданите и разбира се, си създадоха и много врагове. Сдобихме се и с нещо като „щаб в сянка“, който за кратко функционираше официално под председателството на професор Костов, а след това продължи партизански действия, начело с доцент Мангърров.

Мутафчийски и официалният щаб поеха професионалната отговорност за мерките и с огромно търпение ги обясняваха на хората, без да политиканстват. А също така зададоха тон на отношение към ромите и малцинствата, който рязко и позитивно се отличава от тона на част от управляващите и присъдружната им кафява преса. Мангърров и съмишлениците му поддържаха и поддържат критичната гледна точка по въпроси, по които в целия свят няма еднозначни и доказали своята успешност решения.

Трябваше ли правителството да слуша щаба?

Какъвто и да е, щабът е консултативен орган, а основните решения се вземат от парламента, правителството и министрите. Отговорността за тези решения е в крайна сметка политическа.

Надигат се много гласове, че всичко предприето дотук е било излишна тежест за икономиката, без да има ясен медицински позитив. Или ако има, то той е по-малък от удара върху благосъстоянието на българина.

Такива притеснения със сигурност има не само у нас. Но по отношение на карантинните мерки и вземането на политическо решение за тях безспорно е следното:

- огромната част от държавите по света предприеха същите или сходни мерки;
- държавите, които не го направиха, след това съжаляваха и бързаха да компенсират (Великобритания), а Швеция няма особени видими позитиви от политиката си. (Да не забравяме, че сравнена с Италия, Испания и Балканите, Швеция е в постоянен режим на социално дистанциране, тъй като нито има големи фамилии,

живеещи заедно, нито има същата култура на събирания на големи групи хора по площади, мегдани, трапези и софри.);

- в Швеция смъртните случаи са около 4000, а у нас сме под 200;

- и да бяхме оставили икономиката си „отворена“, резултатът (освен по-голямата смъртност) нямаше да е много по-различен, тъй като всичките ни търговски партньори се „затвориха“.

Вярно е, че никой още не знае как ще свърши кризата. Но поне към настоящия момент управляващите имаха по-голямо основание да послушат щаба, отколкото да не го направят.