

Извънредното положение и как то бе приложено в България

Красимир Кънев

Красимир Кънев е председател на Българския хелзинкски комитет. Той е доктор по философия. Преподавал е естетика, социология, история на политическите идеологии и международна защита на правата на човека в различни университети в България и в чужбина. Публикувал е няколко книги, глави от книги, студии и статии по философия, социология и международно право по правата на човека. Активно представя жалбоподатели по дела в Европейския съд по правата на човека и в Комитета по правата на човека на ООН.

Адрес за кореспонденция: krassimir@bghelsinki.org.

От гледна точка на съвременното право извънредното положение има малко общо с това, което четем за него в трудовете на Карл Шмит и Джорджо Агамбен. Според тях то представлява суспендиране на правовия ред, ситуация, в която неограничената от нищо еднолична воля (в случая с диктатора) или чистата и неотпускаща към никакъв *логос* воля (която може да се материализира в насилие) на изпълнителната власт се превръща в закон. Днес извънредното положение е друг (но все пак *правов*) ред в сравнение с „нормалното“ положение. Съществува право на извънредното положение и то е добре очертано в *Общ коментар № 29* на Комитета на ООН по правата на човека, в *Принципите от Сиракуза относно ограничаване и derogиране на разпоредби на Международния пакт за граждански и политически права*, както и в практиката на редица международни органи по правата на човека. От правна гледна точка разликата между „нормално“ и „извънредно“ положение може да е едва забележима, особено когато то е обявено по повод на ситуации, които могат да изискват ограничаване на човешки права, подлежащи според техните „неизвънредни“ формулировки и бездруго на ограничения.

Обявяването на извънредно положение в България на 13 март 2020 г. беше безсмислено. В Българската конституция за „извънредно положение“ се говори в четири разпоредби. В две от тях става дума за това, кой го обявява. В третата се говори за това, какво става с Народното събрание, след като то е обявено. Едва четвъртата, чл. 57, ал. 3, прояснява донякъде какво то представлява. Според този несръчно формулиран текст по време на извънредно положение може да бъде временно ограничено упражняването на някои конституционни права, а други не могат да бъдат ограничавани дори в такава ситуация. Сред последните, наред с правото на живот, забраната за изтезания, религиозната свобода и някои процесуални права в наказателното производство, е и правото на неприкосновеност на личния и семейния живот по чл. 32 от Конституцията. Обявяването на това последното право за недерогирруемо е курioз – то обикновено е първото, което пада жертва на всякакъв вид извънредни положения.

Управляващите обаче обявиха, че те няма да ограничават не само него, но и никакви други конституционни права. Тогава логично възниква въпросът – за какво в такъв случай бе обявено извънредно положение? В други европейски страни нещо такова се обявява, за да може орган на изпълнителната власт със свой акт да

ограничава конституционни права или да изпълнява по-широки функции на законодателен орган, включително без да спазва изискването за законодателно делегиране на правомощия. В българската система обаче това е невъзможно – чл. 57, ал. 3 от Конституцията казва изрично, че ограничаването на конституционните права може да става само със закон, тоест от Народното събрание.

От международноправна гледна точка обявяване на извънредно положение без дерогиране от права, гарантирани в основните международни договори по правата на човека, няма никакъв смисъл. Член 15 от *Европейската конвенция за правата на човека* говори за извънредно положение единствено като основание за дерогиране от права. То обаче в настоящата глобална криза, свързана с епидемията от COVID-19, не изглежда да е необходимо. Тази криза доведе до ограничаване на права, които и бездруго подлежат на ограничаване в тези договори на най-различни основания, включително в интерес на „общественото здраве“. Това са правото на личен и семеен живот, правото на свобода на придвижването, свободата на мирно събрание, свободата на съвестта и религията, правото на лична свобода и евентуално още едно или две други граждански права. Дерогирането от тях има смисъл само ако тяхното ограничаване отиде отвъд стандартите, които международните органи за защита на правата на човека, включително Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ), са приели за допустими в своята практика. Засега обаче в може би 90% от случаите нищо такова не се наблюдава. Нещо повече, няма основание да се предполага, че тези органи не биха били достатъчно гъвкави да приемат за допустими ограничения, които биха отишли отвъд тези стандарти. Предвид безпрецедентността, сериозността и всеобхватността на настоящата криза, те най-вероятно биха променили своята практика относно необходимостта и пропорционалността на ограниченията на правата, които са съответни на стандартите на едно демократично общество. Така ще се обхванат и останалите 10% от случаите.

Един такъв потенциален сюжет би бил например стандартът за необходимост и пропорционалност на ограничаването на правото на лична свобода по член 5.1е от *Европейската конвенция за правата на човека* „с цел да се предотврати разпространението на инфекциозни болести“. По делото *Енхорн срещу Швеция* от 2005 г. ЕСПЧ е приел, че човек може да бъде лишен от своята свобода (т.е. карантинен и заставен да не излиза от дома си) за тази цел само ако е актуално заразен. Днес обаче виждаме да се карантинират лица, които може и да не са заразени, а само, примерно,

заради това, че са влезли на територията на България от чужда държава. Мисля обаче, че този адвокат, който се запрети на това основание да пише жалба в Страсбург за свой карантинирани клиент, е вероятно да си загуби времето. Мога да предположа с висока доза вероятност, че ЕСПЧ ще промени практиката си в този пункт и ще признае за необходимо и пропорционално лишаването от свобода и на лица, които не са заразени, а тази промяна няма да наложи дори отклонение от буквата на разпоредбата на член 5.1е от Конвенцията.

С други думи, както възможността за признаване като легитимни, необходими и пропорционални на ограниченията в рамките на сегашната практика на международните и национални органи за защита на правата на човека, така и евентуалната тяхна гъвкавост за интегриране на новите реалности, свързани с глобалната епидемия, биха били достатъчни за справяне с проблема, без да се налага дерогиране на права. А в българския случай това означава – и без извънредно положение.

Извънредното положение в България бе обявено преди всичко за да се насади страх сред хората и за да бъдат те мобилизирани да съобразяват своето поведение с изискванията на Националния оперативен щаб и на властите. Разбира се, подобен управленски подход е в разрез със стандартите за прозрачност и разумност в едно демократично общество и води до трудно предвидими бъдещи негативни последици. Българските, а и не само българските власти действаха в паника и със силна склонност към презастраховане. Пред себе си те имаха една неизвестност в лицето на глобална по обхвата си епидемия, за която няма почти никакъв опит в лечението и съдържането, рязко увеличаване на броя на заразените лица в редица европейски, включително съседни на нас страни, безпомощни вопли, идващи от богати европейски държави, и слаба, да не кажем почти никаква активност на европейските институции, от които страна като нашата е свикнала да получава указания. Зад себе си те имаха една бедна държава с висок дял възрастно население, със силно увредена и корумпирана здравна система, с липса на защитни средства, включително за медицинските специалисти на първа линия, и с много социални институции, които бързо могат да се превърнат в епидемични помпи, както стана ясно от опита на други европейски страни още по време на обявяването на извънредното положение.

Имаше и някои позитиви. Един от тях бе обявената преди извънредното положение грипна епидемия, довела до затваряне на училищата и ограничаване на

достъпа до социалните институции и затворите. Но най-вече – слабата мобилност на населението на България, включително, въпреки широко разпространените заблуди, в международен план. И двата позитива бяха сериозни предпоставки за по-слабото засягане на страната от коронавируса. В един период на кризисен пиар впрочем бе направен опит заслугата за ниските нива на заразяване в България да бъде приписана изключително на навременните мерки на властите; имаше сравнение с това как се проявявала кризата в България в сравнение с Белгия (но не и в сравнение например с Того или с Непал) и от това се вадеха съответните изводи за мъдростта и предвидливостта на българското държавно ръководство. Но този припев постепенно заглъхна.

В паниката от първите дни на епидемията говорител на властите стана генерал, който всяка сутрин се явяваше по екраните на всички телевизионни канали в униформа и с пагони, за да внуши на българите, че „най-страшното предстои“ и то, ако не следваме указанията, няма да е по-различно от това, което ставаше в Бергамо, с колоните от пълни с трупове военни камиони. Въведените със *Закона за мерките и действията по време на извънредното положение* и със заповедите на министъра на здравеопазването мерки първоначално бяха широкообхватни, а някои, като например забраната за разходки в парковете – трудно обясними. Мерките бяха въведени навсякъде в България, без оглед на разпространението на заразата. Градове и области, в които по време на въвеждането на извънредното положение и в продължение на близо два месеца след това нямаше никакви случаи на заразени, трябваше да търпят същите ограничения като тези, в които имаше относително много случаи. Така примерно парковете в Разград и в Търговище останаха затворени за разходки по същия начин както тези в София, а жителите на двете североизточни области трябваше да преминават през контролно-пропускателните пунктове на областните градове по същия начин както жителите на София.

Както и в много други случаи на обществено напрежение, ромските квартали станаха своеобразни пунктове на концентриране на паниката и фрустрацията. Някои от тях, като например тези в Казанлък и в Нова Загора, бяха изолирани с контролно-пропускателни пунктове дни след обявяване на извънредното положение, без в тях да има нито един заразен както по време на изолирането, така и до ден-днешен. За това дежурните расистки подстрекатели призоваха още от самото начало, а властите на

местно ниво не само в тези градове, но и на много други места в България, с охота последваха техните призови.

Във всички тези случаи става дума за ограничаване на основни човешки права – правото на свободно придвижване, правото на личен живот и правото на лична свобода. Дали тези ограничения се налагат по силата на разпоредбите, които ги допускат във формулировките на самите права или чрез дерогиране от правата, изискванията за необходимост, пропорционалност и недискриминация са едни и същи. Според принцип 51 от *Принципите от Сиракуза* „тежестта, продължителността и географският обхват на всяка мярка за дерогация трябва да бъдат строго необходими за справяне със заплахата за живота на нацията и пропорционални на нейния характер и степен“. На свой ред параграф 8 от *Общ коментар № 29* поставя като условие за всяко дерогиране на права „предприетите мерки да не включват дискриминация единствено на основата на раса, цвят на кожата, пол, език, религия или социален произход“. Това произтича от недискриминационните разпоредби на член 14 от *Европейската конвенция за правата на човека* и член 2 от *Международния пакт за граждански и политически права*.

Но може би най-сериозният проблем с осигуряване на гаранции срещу злоупотреба с правомощия по време на извънредното положение бе неработещият парламент и нефункционалната съдебна защита. Излишно е да се обосновава защо в условията на извънредно положение, което разширява правомощията на изпълнителната власт да се намесва в правата на хората, парламентарният и съдебният контрол придобиват особено значение и имат нужда от усилване. Вместо това българският парламент се полу-разпусна. Той престана да функционира освен в извънредни случаи поради някакви смехотворни причини, а парламентарен контрол на практика нямаше. Съдилищата останаха да разглеждат само малък брой дела и макар с член 3 от *Закона за мерките и действията по време на извънредното положение* да не се спряха процесуалните срокове по производствата срещу административни актове, издадени при и по повод на извънредното положение, в законодателството не бяха направени никакви изменения, за да може съдебната защита срещу такива актове да бъде ефективна. Така например карантиниранияте, които са на практика лишени от свобода, останаха единствено с възможността за защита срещу актовете, с които те се карантинират по общия административен ред съгласно член 61, ал. 5 от *Закона за здравето*. Това означава евентуално произнасяне на административните съдилища

месеци, ако не и години, след като карантината им е отпаднала. Това е в грубо противоречие с изискването на член 5.4. от *Европейската конвенция за правата на човека*, според който съдебният контрол за законосъобразността на лишаването от свобода трябва да доведе до резултат скоро след издаването на съответния акт и във всички случаи докато трае самото лишаване от свобода. Този проблем с липсата на процедура за *habeas corpus* в здравното законодателство е стар. В миналото обаче той се проявяваше в много малко на брой случаи на инфекциозно болни лица, които се карантинираха в здравни заведения. След 13 март 2020 г. той засегна хиляди хора и беше редно с приемането на закона за извънредното положение такава процедура да се въведе.