

„Преброяване“ на понятията:

вариации на извънредност в българското законодателство (към 9 май 2020)

Стоян Ставру

Стоян Ставру е доктор по право и доктор по философия в СУ „Св. Климент Охридски“, доцент в ИФС при БАН. Преподавател по медицинско и биоправо в СУ и в НБУ. Основател и главен редактор на научноно електронно издание „Предизвикай правото!“. Съорганизатор и основен участник в множество дискусии в областта на биоетиката и биоправото. Активно работи за изграждането на обществена и научна чувствителност към проблемите на биоправото, биоекологията и етико-юридическите регулации на човешкото тяло и биологичния живот.

В българското законодателство са уредени различни режими на извънредност. Два от тях се наричат „извънредно положение“ – в областта на отбраната на страната и противодействието на терористичен акт. Конституцията на Република България (КРБ) не посочва случаите, в които се обявява извънредно положение, а единствено правата, които не могат да бъдат ограничавани по време на извънредно положение, т.е. подходът на конституционния законодател е не през „извънредността“ (и нейната причина), а през ограничаването на „правата“ (като част от последиците). Съгласно чл. 57, ал. 3 КРБ, при обявяване на война, на военно или ДРУГО *извънредно* положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни *права на гражданите*, с изключение на:

- правото на живот (чл. 28 КРБ);
- неприкосновеността на личния живот (чл. 32, ал. 1 КРБ);
- свободата на съвестта, свободата на мисълта и избора на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи (чл. 37 КРБ);
- забраната на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, както и забраната на медицински, научни или други опити без доброволно писмено съгласие (чл. 29 КРБ);
- правото на всеки обвинен в престъпление да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок (чл. 31, ал. 1 КРБ);
- забраната никой да не бъде принуждаван да се признае за виновен, нито да бъде осъден само въз основа на неговото самопризнание (чл. 31, ал. 2 КРБ);
- правото обвиняемият да се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда (чл. 31, ал. 3 КРБ).

В Конституцията е посочен и държавният орган, който е компетентен да обяви извънредно положение. Извънредно положение се обявява от Народното събрание (НС) по предложение на президента или на Министерския съвет (чл. 84, т. 12 КРБ), а когато НС не заседава – от президента на Република България (чл. 100, ал. 5 КРБ).

Предпоставките за въвеждането на посочените от Конституцията три положения: „положение на война – военно положение – (друго) извънредно положение“, са посочени в Закона за *отбраната* и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ). ЗОВСРБ е законът, в който извънредното положение е получило най-пълната си правна уредба. Трите „положения“ представляват различни реакция от

страна на държавата, като ѝ предоставят определена гъвкавост и възможност за *поетапна* все по-пълна мобилизация на държавата и обществото, свързана с налагането на все по-ограничителен за правата на гражданите режим на управление:

– *извънредно положение*: обявява се при възникване на опасност от въвличане на Република България във военнополитическа криза или във въоръжен конфликт на цялата или на част от територията на страната (чл. 122, ал. 1 ЗОВСРБ);

– *военно положение*: обявява се при заплаха от въоръжено нападение или от война на цялата или на част от територията на страната (чл. 111, ал. 1 ЗОВСРБ);

– *положение на война*: обявява се при въоръжено нападение срещу страната или при необходимост от неотложно изпълнение на международни задължения (чл. 109, ал. 1 ЗОВСРБ).

Вторият случай, в който българското законодателство предвижда възможност за обявяване на извънредно положение, е уреден в Закона за противодействие на **тероризма** (ЗПТ). Отново законодателят е създал възможност държавата да „дозира“ реакцията си и свързаните с нея ограничения на правата при евентуалното *ескалиране* на причината за извънредността. Тя може:

– да проведе *антитерористична операция*: провежда се при наличие на данни за конкретна заплаха от терористичен акт или при вече извършен терористичен акт, преди да се пристъпи към обявяване на ИП. Изискването на закона е операцията да съответства на заплахата или акта (чл. 35, ал. 1 ЗПТ);

– да обяви *извънредно положение*: обявява се при извършване на терористичен акт на територията на страната, от което са настъпили: а) смърт или увреждане на здравето на мнозина, имуществени вреди или вреди за икономиката в особено големи размери, или б) значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали, на цялата или на част от територията на страната (чл. 40, ал. 1 ЗПТ).

Извънредното положение следва да се разграничава от **извънредната ситуация**, която стои най-близо до него по своите причини, но е инцидентен факт, който изисква специална реакция от страна на държавата. Извънредната ситуация се дефинира като:

– успешно извършено противозаконно отнемане или саботаж, както и ситуация, при която има вероятност системата за физическа защита да не може да изпълни функцията си да противостои успешно на *заплахата* (Наредбата за осигуряване на физическата защита на ядрените съоръжения, ядрения материал и радиоактивните

вещества – НОФЗЯС). В този случай не се обявява някакво специално „положение“, а се налагат извънредни мерки за защита или преодоляване на последствията;

– едно или повече обстоятелства, създаващи *опасност* за физическата защита на обектите на съдебната власт (Наредба № 4/10.01.2008 г. за правилата и нормите за безопасност и охрана при проектиране, строителство, реконструкция, модернизация и експлоатация на обектите на съдебната власт – Н-4/2008). В такава ситуация се изисква предприемането на специални действия за неутрализиране на рисковете и заплахите.

Извънредното положение следва да се разграничава от понятието „*криза*“, което се появява на няколко места в българското законодателство и в някои случаи може да доведе до обявяване на извънредно положение или „положение на криза“. Кризата се свързва с *нестабилност* в политическата и обществената сфера (параграф 1, т. 20 ДР ЗОВСРБ); с непосредствено предстоящо или вече настъпило *вредоносно събитие* (параграф 2, т. 22 ДР Закона за обществените поръчки – ЗОП) или със събитие, което *нарушава* състоянието на национална *сигурност* (параграф 1, т. 3 ДР Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност – ЗУФСЗНС).

Извънредното положение следва да се разграничава от бедственото положение по Закона за защита при бедствия (ЗЗБ), макар и при него също да са предвидени възможности за ограничаване на основни права на българските граждани. Използваното понятие *бедствие* е дефинирано като значително *нарушаване* на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност и водещо до негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото (чл. 2 ЗЗБ).

Държавата обявява *бедствено положение*, когато има опасност да се случи, случва се или вече се е случило бедствие, свързано със загуба на човешки живот, увреждане на здравето на хората, значителни вреди на имуществото или икономиката или значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали или с унищожаването на биологични видове. Бедствено положение е режим, който се въвежда в зоната на бедствието с цел овладяване на бедствието и провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи. Изрично посочени са

правата, които при обявено бедствено положение могат да бъдат ограничени в неизбежно необходимия обем и продължителност:

- правото на неприкосновеност на лицата и жилищата при временно извеждане от места, в които животът или здравето на лицата са непосредствено застрашени;
- правото на ползване на имущество поради необходимост от защита на живота, здравето и имуществото на лица или на околната среда;
- свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието;
- правото да се извършва дейност, която би затруднила или възпрепятствала осъществяването на спасителните работи.

Бедственото положение е *специален случай* на извънредност – положение „извън реда“, но законодателят е значително по-внимателен с правата, които могат да се ограничават в „неизбежно необходимия обем“. Подобен е и подходът при възникване на извънредна епидемична обстановка (ИЕО) по действащия към 09.05.2020 г. Закон за здравето (ЗЗ). За разлика от ЗЗБ, който дефинира понятието „бедствие“ и посочва конкретните бедствия, които са основание за въвеждането на бедствено положение, в ЗЗ липсва дефиниция на „извънредна епидемиологична обстановка“, както липсва и определение за *епидемия*. Уредбата се съдържа в раздел на ЗЗ, озаглавен „Надзор на заразните болести“. Подходът на ЗЗ е по-близък до този на ЗЗБ (предприемането на мерки за спасяване на живота и здравето на гражданите, станали необходими поради настъпването на определен факт – „бедствие“ или „ИЕО“), отколкото до този на ЗОВСРБ и ЗПТ (предприемането на мерки за ограничаване на движението, включително през границите на страната, чрез обявяването на „извънреден“ режим на управление – за целите на отбраната или противодействието на тероризма). Следва изрично да се посочи, че в ЗЗ (в редакция към 09.05.2020) не се предвижда ИЕО да се обявява. Посочени са *конкретните принудителни мерки*, които могат да бъдат предприети по разпореждане на министъра на здравеопазването: задължителни имунизации и реимунизации (чл. 59, ал. 1 ЗЗ) и други противоепидемични мерки (чл. 63 ЗЗ), чието съдържание беше конкретизирано с изменения в закона, обнародвани в ДВ, бр. 23 от 2020 г. и влезли в сила от 14.03.2020 г.

С изменението беше посочено, че в случай на обявено извънредно положение по чл. 84, т. 12 КРБ обявяваните от министъра на здравеопазването противоепидемични мерки могат да включват и:

– забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства (чл. 66, ал. 6 ЗЗ);

– временно ограничаване придвижването на територията на страната, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите. В тези случаи контактните лица на болните от заразни болести са длъжни да участват в извършването на изследване с цел установяване на носителство на заразна болест (чл. 66, ал. 7 ЗЗ).

ИЕО не е дефинирана легално, а е използвана като медицинско понятие, чието съдържание попада в компетентността на специализираните държавни органи (министър на здравеопазването и директор на РЗИ). Прави впечатление, че не е използвана думата „положение“ (временно, но сравнително трайно), а *обстановка* (ситуация, имаща по-скоро инцидентен характер). Не става въпрос за изключване на установения ред за управление на държавата, а за специален режим на защита. Трябва да се вземат своевременни мерки, за да се предотврати настъпваща епидемия. Самата епидемия обаче би могла да доведе до необходимост от въвеждането на извънредно положение. При възприемането на подобен подход ИЕО може да се разглежда като етап (стъпка) към възможно (но не и задължително) извънредно положение с медицинска онтология, т.е. извънредно положение, предизвикано от разпространението на заразно заболяване. Българското законодателство обаче не съдържа специален режим за извънредно положение, което е предизвикано от ИЕО (липсва уреденото в ЗОВСРБ степенуване „извънредно положение – военно положение – война“, както и това в ЗПТ: „антитерористична акция – извънредно положение“).

Обявеното по чл. 84, т. 12 КРБ от Народното събрание извънредно *положение*, което е свързано с ИЕО в новите (ДВ, бр. 23 от 2020 г.) алинеи 6 и 7 на чл. 63 ЗЗ, не е дефинирано – нито като предпоставки, нито като съдържание. Обявяването му обаче води до възникването на нови правомощия в полза на министъра на правосъдието, които излизат извън осъществяването на чисто медицински дейности спрямо конкретни лица (каквито са например имунизациите) и водят до засягане на основни права на българските граждани (забрана за влизане и ограничаване на придвижването на територията на страната). В резултат на нарастващото обществено недоволство от обявеното „извънредно положение“ в началото на м. май 2020 г. българското

правителство внесе законопроект, чиято цел е да се заличи изразът „извънредно положение“ и вместо него да се използва „извънредна епидемиологична обстановка“. Успешното провеждане на тази законодателна инициатива би имало най-малко два ефекта: а) ИЕО няма да е факт (предвиден в хипотезата на правната норма), който се констатира, а положение (уредено в диспозицията на правната норма), което се обявява, и б) ИЕО ще е изцяло под контрола на министъра на здравеопазването, който не само ще установява фактите, явяващи се предпоставка за обявяването на ИЕО, но и ще определя съдържанието на въведените от него ограничителните мерки като реакция на така установените предпоставки.

закон	степени		
	ЗОВСРБ	извънредно положение	военно положение
ЗПТ	антитерористична акция		извънредно положение
закон	основание	факт	мерки/положение
НОФЗЯС	заплаха	извънредна ситуация	извънредни мерки
Н-4/2008	опасност		специални действия
ЗОВСРБ	нестабилност	криза	извънредно положение
ЗОП	вредоносно събитие		облекчени мерки за снабдяване
ЗУФСЗНС	нарушена сигурност		положение на криза
ЗЗБ	ненормалност	бедствие	бедствено положение
ЗЗ	заболяване	епидемия	извънредна епидемична обстановка

Общото впечатление е, че българското законодателство използва *твърде много различни режими и лица на извънредността*, като липсват каквито и да е правила, които да осъществяват връзка между тези режими, включително да разрешават евентуалната конкуренция между тях. Посочването на различни предпоставки за всяко едно от описаните по-горе положения, обстановки, ситуации и кризи, не е достатъчно, за да се направи ясно разграничение на различните инструменти, с които разполага държавата, когато са застрашени обичайният ред и нормалността. Липсата на изградена и степенувана „система на извънредността“ е и причината в периода 13.03-13.05.2020 г. България да се намира в извънредно положение, което не е уредено от

постоянно действащото българско законодателство, въпреки огромния брой „извънредности“, които това законодателство познава. Специално за ИЕО съществуват два варианта за нейното законодателно уреждане: а) ИЕО да се запази като ситуация, в която могат да се предприемат определени действия, без да се обявява някакво особено положение в държавата, като се предвиди допълнително и възможност при влошаване на ИЕО да се обяви извънредно положение (това е моделът на антитерористичната акция по ЗПТ), или б) ЕИО да се уреди като самостоятелен вид положение, което се обявява при наличието на определени предпоставки и налага предприемането на определени действия от страна на държавата (подобно на бедственото положение по ЗЗБ).

Характерно за извънредното положение по ЗОВСРБ и по ЗПТ е, че *държавата* се мобилизира, за да се изправи срещу определен *политически враг*, което оправдава възможността за въвеждането на сериозни ограничения на правата на гражданите (в границите, посочени от чл. 57, ал. 3 КРБ). В останалите случаи на предприемане на извънредни мерки (действия) или на обявяване на особени режими („положения“) за управление на възникнали ситуации/кризи/бедствия, засягането на правата, ако въобще има такова, е свързано с опазването на конкретни интереси, без да е налице някакъв враг, налагащ „обединяване на нацията“ в единен политически субект. Поради „аполитичността“ на втората група от случаи, тяхната извънредност не е причина за установяване на единство на властта за сметка на правата на гражданите, както и за сметка на принципа за разделение на властите. КРБ минимизира неподлежащите на ограничение основни права на гражданите само в условията на извънредно положение, поставено редом до война и военно положение (чл. 57, ал. 3 КРБ), като едновременно с това посочва, че в случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства (чл. 64, ал. 2 КРБ). При уреждането на всички останали извънредни ситуации, кризи и положения ограничения на правата на гражданите следва да се допускат само до характерните за всяко едно от тях „редовни“ граници, които не могат да бъдат преодолявани с искания за политическа мобилизация и единство на държавата. Подобни искания нямат политическо оправдание, тъй като естеството на ситуацията предполага единствено целенасочено управление на реакцията на държавата, адресирано към подпомагане на нейните граждани, а не към ограничаване на техните права.