

Извънредното положение. Политически и правни аспекти

доц. д-р Мария Желева

The State of Emergency. Political and Legal Aspect: *The paper follows the development of state of emergency in different historical periods and political ideas in Modern Times. It stresses on G. Agamben's book "Homo Sacer", giving reasons for the danger of violation to the principle of separation of powers. Finally, it make an attempt to analyze the present Bulgarian constitution and legislation, related with the state of emergency.*

Key words: *civil rights, emergency, law, order, state.*

ВЪВЕДЕНИЕ

За теорията и практиката на модерния конституционализъм има фундаментално значение разграничението между политическата държава, която олицетворява единството на нацията около идеята за "общо благо", от една страна, и гражданското общество, където се състезават помежду си различни частни и групови интереси, от друга. То се основава на разбирането за държавата като политически и правов ред и преди всичко *политически ред, който не винаги може да бъде отъждествен изцяло с правовия ред*. Разграничението политическа държава – правов ред проличава особено при "извънредно положение", когато общите норми не могат да се прилагат за преодоляването на кризата и се налага въвеждането в действие на принципно неограничена власт. В подобни ситуации се налага се да бъде суспендиран в някаква степен съществуващия правов ред и "правото отстъпва" в полза на държавата [13, р. 15; 4, с. 10-13].

ИЗЛОЖЕНИЕ

Идеята, че управляващите могат да използват репресивни средства в името на определена цел, която лесно може да бъде експонирана като „общо благо“, се обосновава теоретично за първи път от Макиавели (1469-1527г.). Ако „Владетелят“ се анализира в контекста на събитията, предшестващи и съвременни на неговата епоха, тя изглежда обоснована. Всеобщата разруха, предателствата, коварните убийства в Италия налагат извода, че страната може да бъде спасена само като обединена държава, който намира израз в съответните внушения на Макиавели към един мъдър държавник: „Войната, която е необходима, е справедлива; оръжието, което е единствената надежда за спасение, е свещено. Аз не мога да изразя с каква любов, с каква жажда за мъст, с каква непреклонна вяра, с какво страхопочитание, с колко сълзи ще бъде посрещнат той във всички провинции, които са страдали от чужденеца-нашественик! Кой ще му затвори вратите и кой ще откаже да му се подчинява?“ [6, с. 160-161]

От това следват поне две неща: първо, че целта (в случая – издигането на Италия до равнището на държава) оправдава средствата (войната, наказанията на тези, които създават анархия); второ, че *такава политика би срещнала подкрепа от страна на народа, защото тя се извършва в името на неговото благо*. Според Хегел средствата, които управляващите трябва да прилагат спрямо силите, причиняващи анархия, не следва да се оприличават на поведението на едно частно лице спрямо друго, защото в подобни случаи държавата изпълнява най-висшия си дълг – да се запази, като накаже престъпниците. Приложени от страна на държавата, репресивните методи не са средства, а наказание за единственото престъпление против държавата, защото анархията включва всички останали антидържавни престъпления. В случая изборът на средства е невъзможен, защото *„гангренясалите крайници не се лекуват с лавандулов спирт“* [6, с. 4-6]

Практиката всякакви действия на властта, противоречащи на морала и правото, да се оправдават в името на националните интереси, се допълва по време на Три-

десетгодишната война (1618 – 1648 г.) със съответния термин - „*raison d'Etat*” Типичен пример за това е подкрепата, която католическа Франция дава на протестантските принцове, за да противодейства на хегемонията на Свещената римска империя, както и политиката на Ришельо на незачитане на морала в името на държавните интереси (въпреки че като кардинал би следвало да служи преди всичко на Църквата).

Идеята, че в обстановка на криза или война настъпва преобразуване на конституционните власти, намира опора и в изследванията на Щ. Бройер. Редица епизоди от историята доказват възможността в рамките на демократични режими точно демократично излъчените титуляри на власти (служби) да присвояват правомощия, надхвърлящи условията, които са ги довели на власт. Типичен пример в това отношение е Франция по време на революцията от 1789 г., когато „са избити повече цивилни хора, отколкото през предишните хиляда години френска история” [8, с. 198]. По време на якобинската диктатура „управлението на Конвента”, позовавайки се на „всеобщата воля”, присвоява правомощията на законодателното тяло и обединява законодателни, изпълнителни и съдебни функции. Създават се Комитет за обществено спасение и Комитет за всеобщата сигурност – органи, съдържащи понятия („спасение”, „сигурност”, „всеобща”), които в бъдеще усърдно ще се прилагат във фразеологията на революционни или военновременни правителства, или просто на режими, претендиращи да бъдат такива. [5, с. 213-214].

Възможни са и други конфигурации: делегиране на диктаторски правомощия на определена личност, обикновено придобила известност във военни операции, или узурпиране на подобни правомощия от страна на държавен орган, по принцип едноличен. В повечето случаи делегирането или узурпирането на диктаторските правомощия се аргументира с война, или поне с наличието на враг, на външна опасност. Тенденцията на настъпление на публичната власт срещу гражданското общество се проявява особено остро в периода между двете световни войни, чиято основна характеристика е кризата на парламентарната демокрация. Парламентарните групи, доколкото съществуват, се оказват подчинени на предварително начертани цели и стратегии и губят автономията си. Налагането на тоталитарни, авторитарни или просто диктаторски режими в много страни води до дегенериране на парламента като институция на публичността [3, с. 30-31]. През ХХ в. не веднъж сме били свидетели на подобен парадоксален феномен, дефиниран като „законна гражданска война”. Такъв е например случаят с нацистката държава - едва дошъл на власт (по парламентарен път), на 28 февруари 1933 г. Хитлер прокламира декрет за защитата на народа и държавата. Този декрет суспендира всички членове на Ваймарската конституция, гарантиращи свобода на индивида. От юридическа гледна точка може да се приеме, че Третият райх като цяло представлява едно извънредно положение, което трае 12 години [12]. Случаят с Австрия съдържа известна аналогия - когато през 1933 г. след саморазпускането на парламента федералният канцлер Долфус създава авторитарно управление, той се опира на Военноикономическия закон за извънредни пълномощия на правителството от 1917 г. [5, с. 214].

Подобни примери подсказват, че в публичното право все още липсва истинска теория за извънредното положение. В книгите си „Диктатурата” и в „Политическа теология” Карл Шмит прави може би най-сериозният опит в това отношение. Те се допълват от част втора на книгата на Дж. Агамбен *Homo sacer (Etat d'exception)*. Целта на К. Шмит е да впише извънредното положение в юридически контекст. В „Политическа теология” (1922 г.) [13] той установява съществената близост между понятията извънредно положение и суверенитет, откъдето идва известната му дефиниция за *суверена, като „този, който решава за извънредното положение”*. Целта му е да покаже, че суверенът, който може да вземе решение за извънредното положение, гарантира своето закотвяне в правния ред; той остава извън нормално валидния правен ред и все пак му принадлежи.

Една от основните характеристики на извънредното положение според Агамбен е смесването между актовете на изпълнителната и на законодателната власт. Типичен случай е нацистският режим, в който непрекъснато се повтаря, че „думите на Фюрера имат силата на закон”. В много модерни демокрации през ХХ в. производството на закони чрез правителствени декрети, които после са ратифицирани от парламента, става редовна практика. Затова Агамбен обобщава, че съвременната република вече не е парламентарна, а правителствена. От техническа гледна точка особеността на извънредното положение не е толкова смесването на властите, колкото изолирането на „синтагмата „сила на закон” от закона.

В Търновската конституция възможността за законосъобразно нарушаване на баланса на конституционни установените „власти”, е уредено с чл. 17 (сключването на международни договори), чл. 47 (издаването на наредби със силата на закон при наличието на вътрешна или външна опасност) и възможността за обявяване на военно положение. Законодателят е акцентирал предимно върху изключителните случаи, когато на правителството, като на координиращ дейността на отделните министерства орган, се предоставят функции, различни от правомощията му при редовното ръководене на държавната администрация. Така при външна или вътрешна опасност за държавата и невъзможност да се свика Народното събрание, чл. 47 предоставя на монарха под обща отговорност на Министерския съвет правото да издава наредби със силата на закон. Същите следва да бъдат одобрени от първото Народно събрание, свикано след това [1, с. 54-56]. С този текст конституцията дава възможност за делегирано законодателство, т. е. за изземване на функции на законодателната власт от страна на изпълнителната власт, с което на практика парламентарът се измества от правителството и на базата на чл. 47 извършва законодателна дейност [9, с. 105]. Хипотезата, която привежда в действие чл. 47, предоставящ едно извънредно право на Министерския съвет, е наличието на външна или вътрешна опасност и невъзможност за свикване на Народното събрание. Преценката дали такива условия съществуват, остава изцяло в ръцете на изпълнителната власт. Така на практика, под предлог за външна или вътрешна опасност, в новата българска история не веднъж се прилага делегираното законодателство. Типичните примери в това отношение са периодите 1934-1938 и 1944-1945 г. [2, с. 304].

Търновската конституция разкрива възможности да се прилагат по аналогичен начин разпоредбите на чл. 76 във връзка с чл. чл. 73 и 74. Той гласи, че в случай на поява на „събития, които би могли да нарушат обществената безопасност”, князът може да спре действието на чл. чл. 73 и 74 в цялото княжество или на отделни места, като се задължава да внесе това разпореждане в първото Народно събрание. Това означава и отмяна на забраната за налагане на наказания без влязла в сила присъда от надлежен съд, както и за “затвори и претърсвания по къщата”, която следва да бъде внесена от държавния глава и разгледана от първото Народно събрание. Според С. Киров текстът на чл. 76 се отнася до въвеждането на военно положение, което трябва възможно най-скоро да бъде санкционирано от законодателното тяло, защото поради неотложни обстоятелства нарушава ненакърними граждански права. Тъй като Търновската конституция не регламентира института на военното положение, се стига до разминаване между нейните текстове и текстовете на военните закони. Празните в конституционните текстове дават възможността на правителствата да въвеждат военно положение и да налагат извънредни мерки, за да разширят правата на изпълнителната власт, използвайки като предлог запазването на сигурността на държавата [11, с. 45-48; 52-53. Сравни: 1, с. 54-56; 7, с. 76].

В действащата конституция единствената правнорегламентирана възможност за временно ограничаване на упражняването на отделни права на гражданите е уредена с чл. 57, ал. 3. Това става със закон и при условие, че основните права, предвидени в чл. чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37, не могат да бъдат ограничавани. Срокът на пълномощията на Народното събрание продължава до от-

падането на съответните обстоятелства (чл. 64). Война, военно или друго извънредно положение се обявява от президента, когато Народното събрание не заседава, след което то се свиква незабавно, за да се произнесе по решението (чл. 100, ал. 5). Положението на война, военно и извънредно положение се конкретизира в Глава пета от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България. Според чл. 108, ал. 2 (2) с акта за обявяването му се посочват нормативните актове, чието действие се спира. В чл. 123-127 са изброени конкретните мерки и ограниченията, които могат да наложат държавните органи и въоръжените сили при положение на война, военно или извънредно положение.

Другата хипотеза, при която се допуска ограничаване на гражданските права и свободи е по силата на Закона за защита при бедствия (Обн. ДВ. бр. 102 от 19 Декември 2006 г., посл. изм. 15 Септември 2009 г). Съгласно този закон, при събитие или поредица от събития, предизвикани от природни явления, инциденти, аварии или други извънредни обстоятелства, които засягат или застрашават живота или здравето на населението, имуществото или околната среда (т. е. бедствие), органите на изпълнителната власт, юридическите лица и едноличните търговци организират защитата на населението при спазване на основните принципи: право на защита на всяко лице; предимство на спасяването на човешкия живот пред останалите дейности по защитата; публичност на информацията за рисковете от бедствия и за дейностите на органите на изпълнителната власт по защитата при бедствия; приоритет на превантивните мерки; отговорност за изпълнението на мерките за защита; поетапно предоставяне на сили и ресурси за защита (чл. 2-4). Съгласно чл. 19, ал. 2, защитата на населението при обявяване на режим "положение на война", "военно положение" или "извънредно положение" се осъществява в съответствие с разпоредбите на Женевските конвенции от 12 август 1949 г. Правата, които могат да бъдат ограничени при обявено бедствено положение са подробно изброени в чл. 52, ал. 1-2. Чл. 64 от Конституцията задължава гражданите да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на природни и други бедствия при условия и по ред, определени със закон.

Посочените текстове показват наличието на серия от понятия, описващи една специфична ситуация: – извънредно положение, военно положение, бедствено положение, положение на война „извънредни обстоятелства, които засягат или застрашават живота или здравето на населението, имуществото или околната среда». В случай на неизбежен конфликт се употребява термина „положение на война”. Без никакви допълнителни пояснения се употребява израза „други извънредни обстоятелства”. Наред с президента, който е активен участник в управлението на кризи, съществува възможност други източници на влияние да разширяват правомощията му, (напр. „институциите, наречени „Съвет за национална сигурност”, консултативни или не”). Президентските правомощия се разширяват и от статута му на главнокомандващ на Въоръжените сили, както и от спецификата на отношенията му със службите за сигурност. При съвпадение на политическите ориентации на парламентарното мнозинство и президента, извънредното положение и всички родови понятия за криза би могло да се окаже удобен инструмент за постигане на определени политически цели [10].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на историческите факти и нормативната база подкрепя тезата на Дж. Агамбен, че извънредното положение („извън-редното положение”) се разполага на границата на взаимодействието между правното и политическото и представлява точка на неравновесие между публичното право и политическия факт. Ако изключителните мерки, които характеризират извънредното положение, са плод на периодичните на политическа криза и следователно трябва да се търсят в сферата на политиката, а не на правото и конституцията, те ще попаднат в парадоксалното положение

да бъдат правни мерки, които не могат да бъдат разбрани от юридическа гледна точка. Нарастващите заплахи за националната сигурност, тенденцията към засилване правомощията на органите на изпълнителната власт, възможностите за деформация на принципа за разделение на «властите» и за ограничаване на гражданските права и свободи в мирно време – всичко това налага разработването на концептуална рамка, актуализиране и прецизиране на нормативната база във връзка с извънредното положение.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Андреев, М. История на българската буржоазна държава и право 1878-1917. СОФИ-Р, С. 1993.
- [2] Баламезов, Ст. Конституционно право, ч. I, СОФИ-Р, 1993
- [3] Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление. УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2007
- [4] Близнашки, Г. Формата на държавата. Съвременни конституционни измерения. С., Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, 1999.
- [5] Бройер, Щ. Държавата. Създаване, типове и организационни стадии. Военно издателство, С., 2004.
- [6] Макиавели, Н. Владетелят. Витяз, С., 2005
- [7] Манолова, М. История на държавата и правото. Трета българска държава 1878-1944 г. С., 2001.
- [8] Пантев, А. Историческата еволюция на политическата демокрация. С., 1997.
- [9] Токушев, Д. История на новобългарската държава и право 1878-1944 г. Сиби, С., 2001
- [10] Фризон-Рош, Фр. Полупрезидентският модел – В: http://www. omda. bg/public/biblioteka/fran/fran_16. htm
- [11] Янчев, В. Армия, обществен ред и вътрешна сигурност. Българският опит 1878-1912. ИФ-94, С., 2006
- [12] Agamben, G. Etat d'exception. Homo sacer, II, 1, Seuil, 2003. – In:.. (*Traduit de l'italien par Martin Rueff.*) – In: http://www. elcorreo. eu. org/article. php?id_article=1338
- [13] Schmitt, C. Political Theology (Four Chapters on the Concept of Sovereignty), Cambridge, Massachusetts, 1988.

За контакти:

Доц. Мария Желева, Катедра “Публичноправни науки”, Юридически факултет, РУ “А. Кънчев”; тел. : 052-306 451, e-mail: m_geleva@yahoo. fr