

RESTRICTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE CONTEXT OF A STATE OF EMERGENCY. GENERAL THEORETICAL ASPECTS.³⁷

Asst. Prof., Doroteya M. Dimova-Severinova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty

University of Ruse, Bulgaria

Tel.: +359 82 888 429

E-mail: ddimova@uni-ruse.bg

Abstract: *In modern society, the basic right of the citizens are constitutionally established. The Supreme law of the Republic of Bulgaria allows temporary restriction on the execution of certain rights in the event of a state of emergency. On 13.03.2020, with resolution of the Bulgarian parliament a state of emergency has been declared on the territory of the Republic of Bulgaria, and with the same resolution the Council of Ministers has been assigned to take all the necessary measures in connection with the management of the emergency situation related to Covid-19 pandemic. Some of the imposed measures temporarily restricted the execution of certain rights of the citizens, which led to a sharp reaction from the society.*

This new and unusual situation has raised among the society many debatable questions – subject of analysis of the present report: for the purposes of the imposed measures, for their validity, legitimacy and correctness, for the priorities of the values – both public and personal.

Keywords: *state of emergency, restriction in execution of fundamental rights, measures, validity, legitimacy, purposes.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Установяването на основните права във върховните закони на съвременните държави е резултат от дълъг исторически процес. Държавно организираният живот извежда нови обществени потребности и налага необходимостта от създаване на механизми за тяхното осигуряване. Смисълът на съществуването на държавата като социална организация е да съхрани обществото и да осигури неговото развитие и социална достатъчност в различните области на живота.³⁸ Държавата сама определя своя правен ред, определя правните субекти, разпределя властта и държавните органи, които да го осъществяват.

Смисълът на правото произтича от неговото социално предназначение да бъде средство за налагане на определен ред като цел. С добавянето на белега „правова“ към съвременната държава се обуслови и задължението на организацията да „създава условия за правата, за тяхното разгръщане и упражняване, както и да гарантира тези условия - правата да се осъществяват „чрез държавата“³⁹. Понятието „основни права“ се употребява за първи път в германската правна доктрина. Характеристиката им на „основни“ произтича, както от характера на обществените отношения, които регулират, така и от начина на тяхното нормативно установяване – във върховния закон (съответно) на Република България.

В чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България се предоставя на народното събрание обявяването на военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея по предложение на президента или на Министерски съвет. С решение от 13.03.2020 г. във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19 народното събрание обяви извънредно положение върху цялата територия на Република България до 13.04.2020 г. Приет е и Закон за мерките и действията по време на извънредното положение.

³⁷ Докладът е представен на пленарната сесия на 13 ноември 2020 с оригинално заглавие на български език: ОГРАНИЧАВАНЕТО НА ОСНОВНИ ПРАВА В КОНТЕКСТА НА ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ. ОБЩО ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ.

³⁸ Дачев, Л. Държавата като организация. Русе, Научни трудове на РУ, 2012, с. 13.

³⁹ По-подробно виж: Друмева, Е. Конституционно право. С., 2008, с. 751 и сл.

/През м. май 2020 г. с Решение № 325 Министерски съвет обяви извънредна епидемиологична обстановка/. Последва издаването на поредица от различни актове на органи на изпълнителната власт, постановяване спазването на различни видове мерки /включително и такива ограничаващи основни права/ част, от които несистематични, непоследователни или с изключително кратка приложимост.

Това постави държавата и общество пред огромно изпитание. Вместо сигурност и стабилност в обществените взаимодействия настъпи объркване, недоверие в институциите, хаос и усещане за безпомощност. Това от своя страна предизвика множество полемики по засегнатите направления, неспазване на наложените мерки и доведе до социална недостатъчност и дисбаланс в равновесието на обществото. Равновесие, чието възстановяване е отговорност на държавата.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Днес, основните права са предмет на изследване от конституционно правната наука.

Основните права се определят и обясняват като основа и мащаб за упражняването на държавната власт. „Цялата власт в държавата трябва да се подчинява на основните права като едно „преддържавно“ и „надпозитивно“ задължение“⁴⁰. Правата на човека са част и от понятието демокрация, разбираана като политическа форма на организираност на обществото. Те придават легитимност на демокрацията.⁴¹ Основните права са права на отделния индивид, а тяхното упражняване се гарантира от държавата. Установените основни права в Конституцията на Република България имат положението на „изходни“ начала. Тази характеристика е последица от спецификата на конституционните правни норми, но и от съдържанието на правата. „Разгръщането“ на основните права се снима в отделни нормативни актове, които регулират по първичен начин определени обществени отношения.

Теорията за основните права е модерна правна теория.⁴² Както в международната, така и в българската правна доктрина съществуват няколко понятия, близки или свързани с понятието „основни права“, а именно: „права на човека“, „права на гражданина“, „права на личността“, „конституционни права“ и пр. Споделяме виждането на Н. Неновски, според когото с понятието „права на човека“ се „изразява универсалната ценност на човека, без оглед на гражданството му.“⁴³ Глава втора от Конституцията на Република България е озаглавена „Основни права и задължения на гражданите“. Гражданството е правно качество на правния субект физическо лице, което той получава в политико-правната си връзка с държавата. По силата именно на тази правна връзка гражданинът получава определени права. Тази категория права е възможно да съвпада с част от правата на човека, но не би могла да ги изчерпи. В този смисъл, както пише Н. Неновски, тогава когато правата на човека и правата на гражданина съвпадат „те изразяват юридически всеобщото съдържание на правата на човека“⁴⁴. За целите на настоящото изследване споделяме виждането на Б. Чернева, че „Основният характер на отразените в правото естествени права се изразява в техния универсален и абсолютен характер, в мястото им на правна институционализация, във функцията им на правен принцип, както и в способността им да пораждат производни права и задължения.“⁴⁵

Основните права в съвременното общество са институционализирани, което следва да покаже връзката между самите правата, предоставяни на правните субекти и държавата. Основните права са израз на свобода на отделния индивид и същевременно са част от неговата човешка същност. Те полагат фундаментите на неговата свободна воля и очертават границата

⁴⁰ По-подробно виж: Друмева, Е. Цит. съч., с. 751 и сл.

⁴¹ „Индивидуалната свобода на личността във всичките ѝ форми – гражданска, политическа, икономическа, социална и културна, съчетана с политическия плурализъм при вземане на колективните решения, изразяват съдържанието на демокрацията“ *Bovero, M. Democrazia y derechos fundamentales, Traducción del Italiano, Isonomia* 16, 2002, р. 22-24, Цит. по: Чернева, Б. Понятие за основни права на гражданите. Една европейска правна традиция. С., 2011, с. 24.

⁴² По-подробно виж: Бойчев, Г. Сб: Основни права на човека, под ред. на Ев. Танчев, с. 18.

⁴³ Неновски, Н. Права на човека. Общотеоретични въпроси. Второ допълнено издание. С., 1994, с. 99.

⁴⁴ Пак там.

⁴⁵ Вж. Чернева, Б. Понятие за основни права на гражданите. Една европейска правна традиция. С., 2011, с. 49.

на ненамеса от страна на държавата и останалите правни субекти. Основните права са особен вид субективни права.⁴⁶ Като субективни права те са израз на юридическа власт върху определени блага. Ярката им специфичност обаче, се отразява на правната връзка между носителите на правата – индивидуални правни субекти и държавата като правен субект.

Основните права не са права „предоставени“ или „санкционирани“ от държавата във философски план. От позицията на институционалния подход – те са позитивирани от законодателя, в определен момент, но от гледна точка на тяхното съдържание, те са израз на автономността и самоопределянето на човешката личност, като основна ценност за обществото. Благата, спрямо които е насочена властта на притежателите на правото, представляват екзистенциални човешки ценности. Според естествено правната теория, тяхното съществуване датира далеч по-рано, отколкото съществуването на държавата. Основните права са признати чрез тяхното съгласуване и обосноваване в правния порядък. Според Л. Дачев благото не се възлага, а се признава. Правото върху конкретното благо се възлага.⁴⁷ Субективните права са „опора и защита на качества, свойства и характеристики, представляващи условие за изразяване на всеки субект“, те „конструират правосубектността“.⁴⁸ Основните права притежават функционална същност на начала, които се детайлизират в други субективни права. Те се „проектират“ в тях и това е причината редица автори да определят основните права като правни принципи. От гледната точка на видовете класификации, основните права са абсолютни, универсални, индивидуални, безсрочни, необменни субективни права. Извън тези правнопозитивистки определения основните права следва да се изследват в полето на правната теория чрез дискурсия подход.

Раждането на човек е естествен, биологичен факт, но е релевиран от правото. С раждането си всяко физическо лице получава юридическа персонификация – правен субект. Веднъж „признат“ за правен субект индивидът е способен да се включва в различни, юридически дискурси (макар и при настъпването на определени условия). Принципът е, че всяко човешко същество с раждането си, заема страна в юридически дискурс с държавата, посредством правното си качество – гражданин. Така от позицията на конституционното право човекът получава съвкупност от конституционно установени права и задължения. Тази съвкупност той получава заради дискурсия си качество на гражданин на държавата. Аналогичен комплекс от права, задължения и императиви физическото лице получава и други дискурсни правни качества и в други отрасли на правото, тъй като правните последици следват само определено правно качество. От тази позиция може да се заключи, че сборът от всички правни качества, които са включени в позитивното право като възможност и определят правния статус на отделния човек. С него се означава правното положение на личността.⁴⁹ В даден момент всеки правен субект има точно определена съвкупност от субективни права, юридически задължения и императиви, съобразно различните позиции, които е заел в дискурсите, в които се е включил. От гледна точка на конституционното право – по-голяма част от основните права – гражданите получават от своето раждане, а друга – при настъпването на определени юридически факти.

Упражняването на основните права зависи само от волята на притежателя им. Като абсолютни те са противопоставими на всички останали правни субекти и съдържат забрана за тяхното нарушаване. Още през XVIII в. основните права са разбирани като свобода от държавата. В качеството си на суверен държавата разполага с държавната власт. Тя е необходима власт и съществува, за да поддържа социалното единство в държавата като въвежда общи правила, посредством правото като регулатор. Така се въвежда и едно нормативно, правно единство.⁵⁰ От една страна, държавата установява нормативното битие, като проектира протичането на социалното битие на правото. Така тя позитивира основните

⁴⁶ Според Михайлина Михайлова онези основни права, които не зависят от волята на правния субект не са субективни права, а обективно право. Подробно виж: Михайлова, М. Теория на правото. С., 2002, с. 104-106.

⁴⁷ Вж. Дачев, Л. Юридически дискурс. Русе, 2004, с. 208.

⁴⁸ Михалова, М. Теория на правото. С., 2002, с. 106.

⁴⁹ Подробно виж Дачев, Л., Цит. съч., с. 192; Колев, Т. Правни отношения и правни връзки. Благоевград, 1997.

⁵⁰ Подробно виж: Дачев, Л. Общо учение за държавата. С., 2001, с. 42-51.

права в Конституцията. От друга страна, държавата като правен субект трябва да осигури спазването и необезпокояването упражняване на основните права на индивидуалните субекти, включително и спрямо самата себе си. Без осигуряването - правно и социално - на основните права на индивидуалните субекти държавното управление не би изпълнило основната си цел. От тази специфична особеност произтича двойственият характер на основните права спрямо функционалните задължения на държавата.⁵¹

Държавното управление следва да осигури безпрепятственото и свободно упражняване на основните права. Това задължение на държавата е от категорията на позитивните. То налага - да се адаптират настоящите механизми или да се създават нови, които да гарантират властта на титуляра на правото (човешката личност); да се осигурят основните ценности, предмет на основните права. Същевременно държавата, също както и останалите правни субекти следва да спазва мярата, определена чрез основните права. Необходимо е да се въздържа от поведение, нарушаващо правата. Държавата, чрез своите органи, не може да нарушава границата, очертана от основните права, а именно свободното осъществяване на правната власт на титулярите на основни права. Животът в общество е живот по правила, но правила извеждащи свободата на отделната личност и зачитащи неговата автономност и независимост. Нещо повече, основните права съдържат в себе си притезание спрямо държавата - да осигурява спазването на правата и да гарантира закрила срещу тяхното нарушаване. Субективните права, в частност основните права са израз на „баланс между регулиране“ (регулиране - създадено от позицията на власт) и „свобода от регулиране“.⁵²

Държавата като правен субект влиза в правни отношения със своите членове – индивидуални и надиндивидуални субекти. От тази позиция следва да се подчертае, че държавата е носител на общите за цялото общество интереси, докато индивидуалните и надиндивидуални субекти са носители на своите частни интереси.

Нормативното регулиране се появява като необходимост за съществуването на човешкото общество. Съхраняването на обществото и на отделния индивид налага общественото съзнание да изведе екзистенциалните потребности на битието. Екзистенциалните ценности са „вектори (насоки) при осъществяване на социалното регулиране, при изграждане на ценностен социален ред като необходимо средство за съхраняване на битието като цел“.⁵³ Те предпоставят нормативната идея, отразена в нормите и „проектират“ бъдещото развитие на обществените отношения. Така ценностите налагат рамки, поставят ограничения върху обществените отношения, върху поведението при съвместното съществуване на хората.

Правото регулира отношения по повод блага. Ако благата не са значими, те няма да се възприемат като ценност. Част от благата са екзистенциално необходими за всяко човешко общество. „Това са благата, които обективно необходимо трябва да се разпределят, за да се постигне социална достатъчност, която осигурява запазването и съществуването на всяка човешка общност.“⁵⁴ Без да навлизаме в дискуссионната тема за същността на субективните права приемаме, че субективните права са юридическа власт върху благо, призната и вложена в определен дискурс.⁵⁵ Субективните права са „възможност (власт) на правния субект чрез собственото си поведение да достигне до правно признати и гарантирани от позитивното право блага от материален или духовен характер, чрез които се задоволяват определени потребности и интереси.“⁵⁶

От тази позиция основните права са юридическа власт върху свобода, равенство, неприкосновеност, сигурност, обществен ред, жизнесьобразна околна среда и пр. блага, както и върху задоволяване на различни материални и духовни потребности. Възможността за

⁵¹ Вж. Чернева, Б. Цит. съч., с. 97.

⁵² Вж. Михайлова, М. Цит. съч., с. 101.

⁵³ Дачев, Л. Курс лекции по Обща теория на правото. С., 2019.

⁵⁴ Дачев, Л. Юридически дискурс, с. 176.

⁵⁵ Подробно виж: Дачев, Л. Пактам, с. 208; Колев, Т. Теория на правото, С., 2015, с. 346-354, Павлова, М. Гражданско право. Обща част, том 1, С., 1995, с. 158.

⁵⁶ Колев, Т. Теория на правото. С., 2015, с. 346.

упражняване на тази власт – свобода на правните субекти не е безпределна. Тя е определена от съдържанието на самото основно субективно материално право.

Групата на основните права е особена категория. Благата, които „разпределят“ освен израз на интерес на конкретния субект, представляват и всеобща ценност.

2. Разпоредбите на Конституцията на Република България в глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ установяват множество основни права на гражданите. Тези права Конституцията прогласява за неотменими. В чл. 57, ал. 3 допуска: „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 правата, предвидени в чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37.“ След приемане на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. бяха издадени поредица от заповеди на Министъра на здравеопазването, с които беше временно ограничено упражняването на определени основни права. Всички заповеди от този вид бяха издадени на основание – чл. 63 от Закона за здравето. Забележителна се оказва бройката на издадените заповеди, както и тази на тяхното изменение, допълване и отменяне. С тях се преустановиха: посещенията на учебни занятия и извънкласни мероприятия, посещенията в детски заведения, всички видове масови мероприятия (спорни, културно-развлекателни, научни и пр.) Преустановиха се плановите детски и женски консултации, профилактичните прегледи, профилактичните имунизации, приема и провеждането на планова оперативна дейност⁵⁷; посещенията в увеселителни зали, заведения и ресторанти (като се забрани и консумацията на място), в големи търговски центрове⁵⁸; посещенията на паркове, градски градини, спортни и детски площадки и съоръжения на открити и закрити обществени места, забрани се на лица до 60 годишна възраст да посещават хранителни магазини в определен часови интервал. Въведени бяха контролно-пропускателни пунктове на входно-изходните пътища на областните центрове за преминаването през тях само на лица, в случай на неотложност на пътуването⁵⁹; преустановиха се посещенията в социални институции от външни лица.⁶⁰ Забрани се влизането и излизането от определени населени места за определено време.⁶¹ Преустанови се функционирането на кооперативни пазари и цветни борси.⁶² С редица заповеди временно беше забранено влизането на територията на Република България на всички лица, независимо от тяхното гражданство, през всички гранични пунктове, с въздушен, морски, железопътен и автомобилен транспорт. Тази забрана не се отнася за български граждани, както и за граждани на изчерпателно изброени държави, както и на лица с определено правно качество, също изрично посочено в съответната заповед и пр. Забранено беше и събирането на повече от двама възрастни на открито.⁶³ Нито едно от посочените със заповедите ограничения в съдържателно отношение не нарушава конституционното ограничение на чл. 57, ал. 3 от Конституцията. Този въпрос е може би единственият, който не е предизвикал полемики в обществото и правната доктрина.

С основание, изключителна дискусия предизвикаха издаваните заповеди като вид административен акт.⁶⁴ Министърът на здравеопазването издава заповеди, които *ex lege* следва да имат съдържанието на индивидуален административен акт или общ административен акт. Противно на нормативната уредба и правната теория, издаваните заповеди имат характеристиките на нормативен административен акт. Разпоредбата на чл. 75 от АПК изчерпателно извежда белезите на нормативния административен акт. От систематичното тълкуване на съдържанието на обсъжданите заповеди се извежда заключението за наличието

⁵⁷ Вж. Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁵⁸ Вж. Заповед № РД-01-144/22.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁵⁹ Вж. Заповед № РД-01-143/20.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶⁰ Вж. Заповед № РД-01-122/11.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶¹ Вж. Заповед № РД-01-132/17.03.2020 г., както и Заповед № РД-01-224/16.04.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶² Вж. Заповед № РД-01-199/11.04.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶³ Вж. Заповед № РД-01-139/19.04.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶⁴ Подробно вж. Вълчев, Д. За вируса, правото и други важни неща. С., 2020 (<https://legalbarometer.bg>).

на всички нормативни белези, предвидени от законодателя в разпоредбата. Безспорно е, че наименованието на акта не може да бъде критерий за неговото съдържание.

Извън вида на тези широко дискутирани от правната теория актове, поставяща множество въпроси, относно тяхната валидност, стои още един въпрос за правната същност на въвежданите с тях ограничения.

Правото разпределя различна власт върху благата. Нормативният ред „насочва“ поведението на правните субекти, чрез въздействието върху тяхната воля. Волята е израз на свобода. Самата свобода се свежда до снемането на волята в три форми – самоопределяне на волята, самоограничаване на волята и подчиняване на волята, в резултат на наложено ограничение.⁶⁵ Когато правният субект упражнява субективни права той реализира правна свобода; когато по необходимост сам ограничава волята си – изпълнява задължения, а когато спазва наложени ограничения той действа от позицията на несвобода. От тази позиция, следва да се изясни характерът на въведените със заповедите мерки. Дали от гледище на теорията на правото наложените мерки са израз на ограничение на субективни права, въвеждане на юридически задължения или императиви?

В правното си качество на граждани, физическите лица имат множество права – част, от които попадат в обхвата на извънредно регулираните правни отношения след 13.03.2020 г. Засегнати са: правото на свободно придвижване на територията на страната и извън нея (чл. 35 от КРБ), правото на труд (чл. 48 от КРБ), както и на избор на работно място, правото на медицинско обслужване (чл. 52 от КРБ), правото на образование (чл. 53 от КРБ), правото на ползване на културни ценности, свободата на художественото, научно и техническо творчество (чл. 54 от КРБ), както и други субективни права, обхванати от различни закони, но изведени като конституционни принципи – закрила на спорта, свободното събиране на граждани и пр.

Субективното право е юридически призната власт върху благо и затова видът и характерът на благо определят на първо място и вида на властта върху него - вида субективно право. По-голямата част от засегнатите субективните права са от категорията на необменните и неимуществени права. Видовото подразделяне на благата предполага и различната правна власт над тях на техните титуляри. Необменните права обхваща властта да се получи, да се притежава и да се ползва благо. В този смисъл ползността на благо всякога остава в неговия титуляр. Неимуществените субективни права се гарантират и охраняват чрез насрещни забрани – да не се препятства или отнема упражняването на посочените три вида власт. Разпределителната функция на правото тук се изразява чрез възможността да ползваш конституционните блага – чрез активни действия, но и забрана спрямо всички останали правни субекти да пречат или да лишат титуляра на благо от властта над него. Основните права са предоставени на всички правни субекти, които притежават правното качество „гражданин на Република България“. Поради това следва активните действия при ползването на благата да се извършва по такъв начин, че да не се създават пречки на останалите „ползвачи“ да реализират тяхната свободна воля. В създалата се особена ситуация през месец март 2020 година, посредством заповеди на министъра се наложиха редица забрани, чиито резултат беше ограничаване на субективни права на гражданите.

Каква е същината на това „ограничение“ и в какво се изразява то в конкретните мерки? Ограничаването и отнемането са относими към субективното право като власт върху благо и към самото благо. В първата хипотеза, те имат за обект именно свободата на действие – властта върху конкретното благо. Отнемането е акт, с който се лишава притежателят от субективното право. Наложени мерки законодателят обвърза с „усложняващата се епидемиологична обстановка“ като юридически факт и с установеното извънредно положение. Наложени мерки „следват“ тези две обстоятелства като последица. Те са причина за тяхното налагане от държавата от позицията на власт. И макар, част от тях да не са изрично обвързани с период на действие, което стана причина за сезирането на Конституционния съд е ясно, че те имат временен характер – докато предвидените юридически факти са налице и не последва ново

⁶⁵ Подробно вж. Дачев, Л. Юридически дискурс, с. 203-215.

волеизявление на властническите органи. В наложените мерки не може да става дума за „отнемане“ на правна власт, именно поради факта, че е изначално известно, че ограничението е темпорално и тяхното ползване ще бъде предоставено обратно във властта на титулярите им. Тези блага не подлежат на обмен, а само на ползване, поради което тяхното упражняване - като свобода, е временно ограничено. Ограничаването се изразява в намаляване обема на съдържанието на субективното право. Гражданите не са лишени от право да се придвижват въобще, те са ограничени да посещават паркове и градини, увеселителни и игрални зали, заведения, ресторанти, барове, както и да напускат границите на областните центрове. Лицата над 60 годишна възраст не са лишени от право да посещават хранителни магазини и аптеки, а времево са ограничени между 8.30 и 10.30 часа ежедневно, да не посещават тези обекти. Учениците не са лишени от право на образование, а децата от занимания в детска ясла и градина, а временно се ограничава възможността за тяхното посещение. Не сме и в хипотезата на препятстване осъществяването на субективното право, тъй като не са на лице действия по фактическо ограничаване на субективните права. Следва да се отбележи, че втората хипотеза – на ограничаване или отнемане на самото благо също не е факт. Благото – нито е поставено в опасност, нито е отнето. Духовните блага, които гарантират правото на образование, на развитието на културата на личността и пр. не са застрашени, нито са отнети. Те са предоставени като правна възможност и ще съществуват и след преминаване на извънредното положение и отмяната на мерките, свързани с тях.

Можем да заключим, че от гледна точка на съдържанието е на лице ограничаване на основните права на гражданите чрез въвеждането на императиви. Основанието за това ограничение е юридическият факт „извънредно положение“.

Правната същност на императива е външно наложено ограничение на волята. Това ограничение е безусловно и се въвежда чрез заповеди и забрани. Наложено ограничение може да бъде, както за активно, така и за пасивно поведение. Л. Дачев отбелязва, че забраните се отнасят до това да не се отнемат или нарушават чужди права, както и да не се препятства чуждото изпълнение на задължение. Насочеността на правилото за поведението при забраните е обща. Обратно е при заповедите. Изискването е за определено наложено активно поведение – заповедите се свързват с конкретни правни качества. Авторът подчертава, че заповедите определят вътрешната свързана несвобода в определен дискурс между страните. Забраните изразяват външна насрещна несвобода – гаранция за правата⁶⁶, какъвто е и настоящият случай.

От анализа на изискваното поведение, формулирано в заповедите на Министъра на здравеопазването, можем да заключим, че самото изискуемо бездействие е израз на „несвобода“, като тази несвобода е външно наложена от позицията на власт. Лесно можем да игнорираме възможността предписаното поведение да е положено чрез заповеди като правна последица (не като акт). Насочването на поведението не е спрямо определени лица. Изискуемото поведение е положено чрез забрани. Адресирането в актовете на министъра – чрез понятията „лица“, „пътуващи и пристигащи лица“ „граждани“, „работодатели“ и пр., е характеристика относима към неопределеност и неограниченост на кръг адресати. Забраните се отнасят до всички. Правните забрани имат публичноправен характер. Не-свободата е положена, чрез изразите - „преустановява се“, „забранява се“, „не се допуска“ и пр. Изискването да не се посещават определени мероприятия, определени места, да се преустановят учебните занятия, да не се напускат границите на областните центрове, освен в определени случаи е израз на пасивна обвързаност само спрямо едната страна. Наложени императиви извеждат своето основание от спазването на въведения правен ред като особен вид благо, защитавано от държавата.

Следва да се подчертае, че от позицията на различните субекти, участващи в юридическия дискурс – забраните за едни субекти съответстват на ограниченията на субективни права за насрещните правни субекти. Така например за стопанисващите заведения – забраната за недопускане консумация на място е ограничено субективно право за клиентите желаещи да ползват тази възможност; за предлагащите стоки на кооперативни пазари и цветни

⁶⁶ Вж. Дачев, Л., Цит. съч., с. 174-215.

борси – забраната за функциониране е ограничено субективно право за клиентите; забраната за работа на детски градини и ясли е адресирана към съответните частни субекти или Общини, които стопанисват детски заведения, но е ограничение на субективното право за посещение на детските заведения за децата и техните родители; забраната за посещение на домовете за възрастни хора от техните близки е ограничение на субективни права на самите настанени в тях и пр. С други думи – на насрещната забрана, съответства ограничено субективно право в правните позиции на страните.

Изводът е, че с оглед правния статус на човешкия индивид, с въвеждането на ограниченията на субективни права, държавата ограничава временно определени субективни права от правната власт на титулярите им. Тези субективни права в установените предели чрез заповедите на министъра не могат да се ползват в пълен обем от физическите лица. Държавата се намесва, в негативен план, като лимитира свободната воля; преурежда възможностите, с които разполагат правните субекти, като изважда определена част от тях чрез въведените ограничения. Така физическите лица трябва да спазят новия императив и да „свият“ обхвата на властта си в наложените, чрез забрани, от органите граници.

На следващо място сред наложените мерки се открояват и няколко юридически задължения, които се вменият на гражданите, както и на определени категории на индивидуални субекти. Такива са задължението за носене на защитна маска за лице от всички лица, когато се намират на открити/закрити обществени места⁶⁷, както и задължението за физическа дистанция⁶⁸ и дезинфекция за определени органи и работодатели.⁶⁹ Въведено беше и задължение за организация от работодателите за работата от дистанция, а при невъзможност – при засилени протиепидемични мерки,⁷⁰ както и задължение за недопускане събирането на повече от две лица над 60 годишна възраст в помещенията, в които предлагат услуги.⁷¹ Въвежда се задължения и за органите на МВР (като това за организация на контролно-пропускателните пунктове), за Общините, за ГД „Гранична полиция“ и редица задължения за Регионалните здравни инспекции и др. на индивидуални субекти.⁷² В обществените отношения, респективно и в правните отношения е задължителна двустранната обвързаност. Двете страни в юридическия дискурс са обвързани от всеобщата задължителност на правото като въведен порядък. За да е на лице юридическо задължение следва двете страни в юридическия дискурс да са заели своите правни позиции. В настоящия случай гражданството е правното качество, което обвързва правните субекти да се подчинят на предписаното поведение. Изискваното поведение можем да определим като „изискване за подчинение“, но следва логичния въпрос – на кого се дължи това подчинение? Задължението винаги се свързва с насрещен правен субект и следва да задоволи неговия правен интерес – в случая това е обществения интерес, а правният субект е държавата. Юридическото задължение е обвързване на страната – на нейната воля и фактическо поведение с определена престация. Неизпълнението на задължението се свързва с неблагоприятни правни последици.

Л. Дачев пише, че при изпълнение на правните задължения, субектите действат от позиция на необходимост. В публичното право, както е в настоящия случай необходимостта се изразява в принципа – „давам, за да получа“.⁷³ В основата на правното отношение между държавата и гражданите е „даваме власт“ – "за да получим сигурност и защита“. Сигурността и защитата, цел на наложените мерки бранят благата – здраве и живот от непознатата болест. Бранят реда, бранят достатъчността постигната към този момент в обществото. Поради това правните задължения имат общо начало с обществения интерес – който трябва да осигури

⁶⁷ Вж. Заповед № РД-01-168/30.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването, както и Заповед № РД 01 - 167/11.04.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶⁸ Вж. Заповед № РД-01-139/19.03.2020 на Министъра на здравеопазването, както и Заповед № РД-01 - 262/14.05.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁶⁹ Вж. Заповед № РД-01-262/14.05.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁷⁰ Вж. Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁷¹ Вж. Заповед № РД-01-139/19.03.2020 г. на Министъра на здравеопазването.

⁷² Вж. Заповед № РД-01-150/25.03.2020 г.; Заповед № РД-01-158/26.03.2020; Заповед РД-01-217/14.04.2020 Заповед № РД-01-179/06.04.2020 г. и др. на Министъра на здравеопазването.

⁷³ Вж. Дачев, Л., Цит. съч., с. 205.

държавата. Това е и причината хората, обществото да създават реда, да го желаят като необходимост и да подчиняват поведението си. Задължението е съгласие на субекта да се подчини на реда. Не на конкретните задължения, които може да изпълни, но може и да откаже, а на всеобщия ред – нужен за съществуването и съхранението на обществото.

В съдържанието на задълженията ползността на благо се определя от достатъчността на престацията. Съдържанието на горните задължения не прави изключение. То е основано върху необходимост от самоограничаване – чрез носене на защитна маска, спазване на дистанция и осигуряване на дезинфекция, за да се осигури публичното благо – защита на населението от нова и непозната болест.

Следва да се подчертае, че ако при ограничаването на субективни права се извеждат от правния статус на субекта определени възможности, то при юридическите задължения се прибавят нови, несъществуващи до момента самоограничения. Така общия правен статус се обогатява чрез включването на допълнителни задължения към тези, които вече притежават правните субекти. Групата на субективните права се намалява за сметка на групата на правните задължения, която се увеличава.

От анализа на съдържанието на позициите на правните субекти, спрямо които са насочени въведените мерки, можем да обосновем най-малко следните хипотези: **Първо**, в случаите, когато в правната позиция и на двата субекта в юридическия дискурс се въвеждат забрани. Например в правната позиция на субектите, в качеството им на производители на блага и услуги се въвежда **забрана** за определена дейност (предлагането на услуги на място от заведенията, ресторантите). За отсрещната правна позиция – на правните субекти, в качеството им на потребители на същата услуга се въвежда отново **забрана** (за посещения на място на съответните заведения). **Второ**, в случаите, когато в правната позиция на единия субект в дискурса се въвежда **забрана**, а за другия възниква ново **субективно право**. Например: за предоставящите обучение организации се въвежда забрана за осъществяване на тази дейност присъствено. За отсрещната правна позиция – на обучаваните лица се въвежда субективно право за обучение в дистанционна форма. В **трета хипотеза** на юридическия дискурс (в същия пример) между обучавачите се, за които е налице новото **субективно право** и обучавачата организация, се въвежда ново **юридическо задължение** за нея – да организира и осигури дистанционната форма на обучение.

Следва да се подчертае, че не всякога като резултат от налагането на мерките възниква юридически дискурс. Често **едностранно** в позицията само на един субект възникват съответните правни последици. Така са въведени **забраните** за посещения на паркове и градски градини; провеждането на масови мероприятия – културно-развлекателни, спортни и пр.; по същия начин са въведени **задълженията** за носене на маска и за спазване на дистанция; както и **ограниченията на субективни права** – правото на свободно придвижване извън границите на областите центрове, възможността за събиране на открито на повече от две възрастни лица, възможността за посещение на спортни мероприятия и пр.

3. Наложените във връзка с извънредното положение мерки сложиха началото на дискусия върху един от най-значимите въпроси, по повод ограничаването на конкретните субективни права и наложените задълженията: Наложените забрани и изискваните задължения способни и достатъчни ли са да постигнат търсения резултат – защита на живота и здравето на членовете на обществото? Това поставя въпроса за целта и целесъобразността на мерките.

Първият негативен отзвук от страна на обществото се появи при първите изменения и допълнения на въведени мерки още в рамките на деня на постановяването им. Задължението за носене на защитна маска също беше въведено и отменено за по-малко от 24 часа. Съвсем обосновано това поведение на „осигуряващата защита“ държава беше посрещнато остро и породило първите съмнения за способността изпълнителната власт да се справи с извънредното положение. В случай, че предприетите мерки са необходими и добре прецезирани – как и защо държавните органи бързо ги променят и отменят? Тези и други неправни въпроси засилиха недоверието и демотивираща гражданите да спазват предписаното поведение. Това даде повод да се появят допълнителни фактори, които да подронят доверието на гражданите и да

предизвикат още по-голям скептицизъм, доведен до крайност – че няма необходимост да се спазва въведения ред, по повод овладяване на пандемията, защото няма такъв вирус или защото той е съвсем обичаен и познат. Безспорно въведените с извънредното положение мерки, а и след това въведените при действието на извънредната епидемиологична обстановка, засягат и голяма част от икономическите интереси на гражданите, което на собствено основание поляризира допълнително обществото в поведението му по отношение на въведените мерки.

За да достигнем до заключение за целите и целесъобразността на мерките, наложени в периода на действие на извънредното положение, следва да анализираме на първо място неговата същност. Именно същността на положението ще послужи като критерий за оценка на целта и целесъобразността на мерките.

С решение № 10/23.07.2020 г. по к.д. 7/2020 г., Конституционния съд анализира понятието „извънредно положение“, като го квалифицира като „авариен режим на функциониране на конституционната система“,⁷⁴ чиято цел е „привеждане в готовност на реда“ за „преодоляване жизнената заплаха за обществото“. Извънредното положение се въвежда на основата на Конституцията и модифицира временно системата на управление, като налага ограничения на правния статус на гражданите. Целта е „да се гарантира националната сигурност и да се опази конституционния ред.“ От етимологията на думата е известно, че това е положение/ситуация „извън реда“, извън нормалното протичане на обществения живот, извън традиционната и установена регулация на обществените отношения. Разпространението на вируса по целия свят на практика поставя в опасност организирания живот на обществата. Преценката към преминаването на такъв извънреден режим на работа на държавните органи и въвеждането на извънредни по характер мерки спрямо правните субекти е винаги конкретна и е в правомощията на висшите органи на държавна власт. Предложението в нашата Конституция е предоставено на Президента или Министерски съвет, а самото решение е от компетентността на Народното събрание.

За да се квалифицира едно положение като извънредно, то трябва да отговаря на няколко критерия: да бъде изключително по своя характер – въведената обичайната регулация на обществените отношения да не е в състояние да го преодолее; да е застрашен организираният живот на обществото; да бъде обективно – действително съществуващо, а не предполагаемо; да засяга голяма част от населението. През март 2020 г. вече беше известно, че голяма част от света е засегната от нов и непознат вирус. На 11.03.2020 Световната здравна организация обяви „глобална пандемия от Covid-19“. Според речник на епидемиологията епидемия е болест „възникваща в световен мащаб или в много широк район, преминаваща международните граници и обикновено засягаща голям брой хора“.⁷⁵ Безспорно новата и непозната болест обуславя изключителния характер на извънредното положение. Наблюдавайки ситуацията в други държави – бързото разпространение, невъзможността здравните системи да се справят, все по-масовото разпространение – наложи необходимостта от реорганизация и в нашата страна. Обективния характер на явлението се свързва с фактическото съществуване, независимо от нашето съзнание на болестта и последиците, които тя действително предизвиква – лични и обществени. Състоянието на нашата здравна система, критикувано ежедневно и без допълнителни предизвикателства, трудно осигурява нуждите на гражданите. За справянето с тази болест, тя неотложно се нуждаеше от конкретни мерки и нови механизми, за да осигури предназначението си. Вярно е, че към деня на обявяване на извънредното положение в Република България все още не беше засегната значителна част от населението в страната. При равнището на разпространение в света не беше трудно да се предположи, че това неминуемо ще се случи – единственият въпрос беше кога и как ще успее да реагира системата на това предизвикателство.

Правото е целеположен ред. Целта изразява бъдещ желан резултат, към постигането, на който са насочени мерките по време на извънредното положение. „Целта е мислен образ,

⁷⁴ Подробно виж Решение №10/23.07.2020 г. на КС по к.д. 7/2020 г.

⁷⁵ Last J.A dictionary of epidemiology. 4th edition. New York: Oxford University Press; 2001.

модел на желан бъдещ резултат или състояние, което отразява определени потребности.⁷⁶ Мисленият образ се полага в нормативната реалност и се превръща в ред. Целта на въведените мерки е да се съхрани здравето и животът на българските граждани. В по-конкретен порядък – да сведе до минимум разпространението на болестта, да се извършват дейности, които ще препятстват разпространението, да се подготвят здравните заведения и здравните специалисти, да се създаде ред, който да минимизира негативните последици за гражданите. Целта ще се осъществи/или не в бъдещето – в социалната действителност след практическото осъществяване на предписаното поведение чрез въведени мерките. Проблемът за правото и социалното прогнозиране има особено важно значение в разглежданата ситуация, когато е наложително да се вземат бързи и адекватни мерки, за да се постигнат посочените конкретни цели. Юридическото прогнозиране, М. Михайлова дефинира като „познание, относно бъдещи състояния, процеси и явления в сферата на държавата и правото.“⁷⁷ То дава познания, относно онези фактори, които се очаква да окажат въздействие – върху заболяемостта и дава информация за ефективността от взетите мерки. Ние не можем да заключим дали компетентните органи са извършили юридическо прогнозиране или не, но можем да кажем от добития вече опит, че мерките за социална дистанция и носенето на защитна маска, оказват безспорно влияние върху разпространението на болестта, докато посещенията на паркове и градини, например, не може да окаже силно въздействие върху същия фактор.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трябва да се подчертае, че извънредните и необичайни ситуации винаги изискват необикновени и особени мерки за тяхното преодоляване. В този смисъл преценката за целесъобразността на по-голямата част от мерките, според нас е адекватна по своето съдържание. Необходимо е да се отбележи, че в качеството ни на граждани – освен субективни права имаме и юридически задължения – да спазваме Конституцията и законите, както и да оказваме съдействие на държавата и обществото в случай на определени бедствия.

Конституционният юридически дискурс е много по-пълнен и съдържателен от опозицията „субективно право – насрещно задължение“. Наложените с посочените административни мерки юридически заповеди и забрани разширяват и обогатяват традиционния правопорядък. Те въвеждат допълнителни задължения; прекратяват и ограничават упражняването на субективни права. Целта на тези мерки е да се запазят здравето и живота на гражданите, поради което следва да бъдат оценени като правомерни.

С оглед характера на издадените заповеди следва да се заключи, че те представляват юридически акт – волеизявление, с които се ограничава реализирането на субективни права. С това волеизявление се въвеждат заповеди и забрани в правните позиции на субектите. Особеното се състои в това, че всеки правен субект има определена, заета позиция в юридическия дискурс. В даден момент се оказва възможно, чрез тези юридически актове, да се установи последваща промяна, при това едностранно в дискурсна позиция на правните субекти.

REFERENCES

Boychev, G. 2002. Concept of Fundamental Rights - In: Tanchev, E. (ed.) Collection: Fundamental Human Rights, Sofia, Jurispress Publishing House (Оригинално заглавие: Бойчев, Г. 2002. Понятие за основни права – Във: Танчев, Е. (ред.) Сборник: Основни права на човека, София, Издателство „Юриспрес“).

Boichev, G. 2009. The legal institutionalism. Methodology of jurisprudence. Sofia, University publishing house “St. Kliment Ohridski”. (Оригинално заглавие: Бойчев, Г. 2009. Правният институционализъм. Методология на юриспруденцията. София, Унивеситетско издателство „Св. Климент Охридски“).

⁷⁶ Михайлова, М. Цел и целесъобразност в правото. С., 1983, с. 28.

⁷⁷ Михайлова, М. Цит. съч., с. 47.

Cherneva, B. 2011. The concept of fundamental rights of citizens. An European legal tradition. Sofia, Avangard Prima Publishing House (Оригинално заглавие: Чернева, Б. 2011. Понятие за основни права на гражданите. Една европейска правна традиция. София, Издателство „Авангард прима“).

Dachev, L. 2001. General doctrine of the state. Sofia, Svida Publishing House (Оригинално заглавие: Дачев, Л. 2001. Общо учение за държавата. София, Издателство „Свида“).

Dachev, L. 2004. Juridical discourse, Ruse, Svida (Оригинално заглавие: Дачев, Л. 2004. Юридически дискурс. Русе, Издателство „Свида“).

Dachev, L. 2012. The state as an organization. - In: Collection scientific works of the University of Rousse 2012 (Оригинално заглавие: Дачев, Л. 2012. Държавата като организация. – Във: Сборник научни трудове на РУ, 2012).

Dachev, L. 2019. Course of lectures on General theory of Law. Sofia (Оригинално заглавие: Дачев, Л. 2019. Курс лекции по Обща теория на правото. София).

Drumeva, E. 2008 Constitutional law. Sofia, Siela (Оригинално заглавие: Друмева, Е. 2008. Конституционно право, София, Издателство „Сиела“).

Drumeva, E. More about the basic rights of citizens. - Legal Thought, 1994, № 4 (Оригинално заглавие: Друмева, Е. Още за основните права на гражданите. – Правна мисъл, 1994, № 4).

Kolev, T. 1997. Legal relations and legal links. Blagoevgrad, Blagoevgrad Publishing House 1997. (Оригинално заглавие: Колев, Т. 1997. Правни отношения и правни връзки. Благоевград, Издателство „Благоевград 1997“).

Kolev, T. 2015. Law Theory. Sofia, University publishing house "St. Kliment Ohridski" (Оригинално заглавие: Колев, Т. 2015. Теория на правото. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“).

Last J., A dictionary of epidemiology. 4th edition. New York: Oxford University Press; 2001.

Mihailova, M. 1983. Purpose and expediency in law. Sofia, Science and Art Publishing House (Оригинално заглавие: Михайлова, М. 1983. Цел и целесъобразност в правото. София, Издателство „Наука и изкуство“).

Mihailova, M. 2002. Theory of law. Sofia, Feneya (Оригинално заглавие: Михайлова, М. 2002. Теория на правото. София, Издателство „Феней“).

Nenovski, N. 1994. Human rights. General theoretical questions. Second supplemented edition. Sofia, Jurispress Publishing House (Оригинално заглавие: Неновски, Н. 1994. Права на човека. Общотеоретични въпроси. Второ допълнено издание. София, Издателство „Юриспрес“).

Pavlova, M. 1995. Civil law. Common part. V. 1, Sofia, Sofi-R (Оригинално заглавие: Павлова, М. 1995. Гражданско право. Обща част, том 1, София, Издателство „Софи-Р“).

Stojchev, St. 2002. Constitutional law. Sofia, Siela (Оригинално заглавие: Стойчев, Ст. 2002. Конституционно право. София, Издателство „Сиела“).

Stolov, Y., Rights - pathos and prose, In: Stories and narrators. Philosophy, law, literature. Special edition for the anniversary of Prof. Stiliyan Yotov. Sofia: Critique and Humanism Publishing House, 2020 (Оригинално заглавие: Столов, Й. Правата - патос и проза, В: Истории и разказвачи. Философия, право, литература. Специално издание за юбилея на проф. Стилиян Йотов. София: ИК „Критика и хуманизъм“, 2020).

Tanchev, E. 2002. Collection: Basic Human Rights, Sofia, Jurispress Publishing House (Оригинално заглавие: Танчев, Е. 2002. Сборник: Основни права на човека, София, Издателство „Юриспрес“).

Tashev, R. (2007). General legal theory. Sofia, Sibi (Оригинално заглавие: Ташев, Р. 2007. Обща теория на правото. София: Издателство „Сиви“).

Valchev, D. 2020. About the virus, law and other important things. Sofia (Оригинално заглавие: Вълчев, Д. 2020. За вируса, правото и други важни неща. София). (<https://legalbarometer.bg>).

Decision of the Constitutional Court № 10 / 23.07.2020 under c.d. 7/2020 (Решение на КС № 10/23.07.2020 г. по к.д. 7/2020 г.).

<https://www.mh.government.bg/bg/normativni-aktove/zapovedi-pravilnitsi-instruktsii/>