

ТИПОЛОГИЧНИ АСПЕКТИ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ ИНСТИТУТ НА ИЗВЪНРЕДНОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Борислав Цеков¹

Анотация

Институтът на извънредното положение е предмет на дълголетни теоретични търсения. Статията обобщава основните типологични аспекти, изведени в правната теория и философия, като поставя акцент върху съдържанието на понятието за „конституционна диктатура“ и класификацията, въведена от Клинтън Роситер. През тяхната призма е разгледана действащата в България конституционна и законова уредба на извънредното положение.

Abstract

The state of emergency is the subject of long-lived theoretical searches. The article summarizes the main typological aspects formulated in legal theory and philosophy, focusing on the concept of "constitutional dictatorship" and the classification established by the Clinton Rositer. Bulgarian legal framework of state of emergency is reviewed using this theoretical prism.

Ключови думи: извънредно положение, типология, конституция, криза

1. Предварителни бележки.

Институтът на извънредното положение (state of emergency) е предмет на дълголетни теоретични търсения. На базата на поуките от възхода на авторитарните и тоталитарни режими в Европа преди Втората световна война, през втората половина на XX в. в международното право са приети редица стандарти за обявяване и действие на извънредно положение. Те намират своите проекции и в националните конституции, законодателство и юриспруденция.

¹ Докторант по Конституционно право в Института за държавата и правото на БАН с насрочена публична защита на дисертационен труд на 5.07.2016 г.

Паралелно с това развитие, политическата практика непрекъснато демонстрира опасностите от злоупотреба с извънредно положение. Расистският режим в Южна Африка утвърждава системата на апартейд и ескалира репресиите срещу съпротивата с въвеждането на извънредните положения от 1960 г. и 1985-86 г. Индия преминава през извънредно положение през 1975-77 г. Диктатурата на Алфредо Стреснер в Парагвай, продължила три десетилетия, се основава на последователно пролонгирано извънредно положение. В Европа извънредно положение през 70-те и 80-те години на ХХ в. има в Турция и Северна Ирландия, а в Полша е обявено военно положение.

След края на Студената война и блоковото противопоставяне, на пръв поглед световните дела даваха основание да се говори за „край на историята“. Имаше, като че ли, очакване, че на преден план на международната арена ще излязат мирното сътрудничество и политиката на развитие, за сметка на надпреварата във въоръжаването, военните конфликти и системното разпалване на огнища на напрежение. Процесите и събитията от последните две десетилетия обаче опровергаха напълно това очакване. Ислямски тероризъм и „война срещу терора“, поредица от военни агресии, граждански войни, хронични и замразени конфликти, политика на „смяна на режими“ чрез хибридни войни и реални военни инвазии – тези актуални международни реалности изведоха на преден план отново идеята за „държава на сигурността“ и превърнаха с още по-голяма сила дилемата „свобода/права или сигурност“ в един от централните въпроси на научните търсения в областта на политическите науки, философията и конституционното право. Динамична е научната дискуссия за баланса на властите в условията на извънредно положение; за пределите, отвъд които дерогирането на права и свободи се превръща във властови произвол и противоправна репресия; за гаранциите за демократичното функциониране на държавните институции и в същото време за капацитета им да се справят с опасностите и предизвикателствата, които застрашават самото съществуване на нацията и държавата.

В правната теория се открояват три основни възгледа за естеството на извънредното положение.

Първият акцентира преди всичко върху отмяната на съществуващия конституционен ред и ролята на суверена, който взема решение за изключението.

В извънредна ситуация „нормалното“ право, което действа при нормални условия е непригодно и се заменя от определян от суверена ред, който има първичен характер (Карл Шмит)².

Вторият възглед отива още по-нататък - напълно изключва правния характер на извънредното положение (Джорджо Агамбен)³. Разглежда го като правен вакуум, като аномия в смисъла, който постулира Емил Дюркем – обществено разстройство, неспазване на общовалидните норми, разпад на основни социални институции.

Третият възглед разглежда извънредното положение като временна и обратима трансформация на конституционния ред и своеобразното му привеждане в „бойна готовност“ с цел премахване на външна или вътрешна заплаха, която застрашава устоите на държавата и обществото. Тази трансформация се обозначава като „конституционна диктатура“ (Клинтън Роситер)⁴.

Съвременната конституционна и международноправна уредба се основава в концептуално отношение именно на теорията за „конституционна диктатура“, разгърната от Клинтън Роситер. Макар да буди някои терминологични възражения⁵, по съдържание тази концепция в най-висока степен отразява принципите на съвременната конституционна демокрация. В извънредна ситуация правото не се суспендира, за да остане само решението на суверена, а се задвижва особен конституционно регламентиран процес на временно и обратимо преразпределяне на конституционни функции и частично или цялостно дерогирание на отделни права, без да се посяга на фундаменталните права и основите на демократичната държавност.

² **Schmitt, C.** *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (1922), trans. by G. Schwab, Chicago: University of Chicago Press, 2005. 116 p., както и: **Schmitt, C.** *Dictatorship. From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle* (1921), trans. by M. Hoelzl and G. Ward, Cambridge: Polity Press, 2014. 314 p.

³ **Агамбен, Дж.** *Ното Сасер. Чрезвычайное положение*. Издателство „Европа“, 2011, 148 с., както и: **Агамбен, Дж.** *Ното Сасер. Суверенная власть и голая жизнь*. Издателство „Европа“, 2011, с. 216-217.

⁴ **Rossiter, Cl.** *Constitutional Dictatorship: Crisis government in the Modern Democracies*. Princeton University Press, 1948, 322 p.

⁵ Виж по въпроса за въвеждането на термина „конституционна диктатура“ у: **Танчев, Е.** *Националната сигурност и конституционната уредба на извънредното положение*. - сп. „Международни отношения“, кн. 5/94, с. 101-111, както и **Friedrich, C.** *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Boston, Little, Brown, and Co., 1941, p. 235-51; **Watkins, F.** *The Problem of Constitutional Dictatorship*. - *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University*, ed. Edward S. Mason and Carl J. Friedrich (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940), p. 324-79

2. По въпроса за типологията на извънредното положение.

В контекста на очертаните теоретични възгледи са изведени и някои основни типологизации на института на извънредното положение.

Карл Шмит разграничава „комисарска диктатура“ и „суверенна диктатура“. Първата, цели да спаси и възстанови конституционния ред, какъвто е съществувал преди извънредното положение. Втората е свързана с радикална степен на изключителност на създалата се ситуация и цели не спасяване на конституцията, а въвеждане на изцяло нов конституционен ред.

От своя страна, Клинтън Роситер, анализирайки характеристиките на извънредните положения, въведени в периода от средата на XIX в. до края на Втората световна война в Германия, Франция, Великобритания и САЩ, извежда три основни типа на кризисно управление: *изпълнителна диктатура*, *законодателна диктатура* и *военновременно управление*⁶.

Първообразът на „изпълнителната диктатура“ според него е институтът на диктатора в Римската република, който е бил „извънреден магистрат“, назначаван от консулите по решение на сената и е разполагал с неограничени правомощия за период не по-дълъг от шест месеца. Основанията за назначаването на диктатор са били свързани с извънредна ситуация, като например: *rei gerundae causa* – за водене на война, *seditionis sedandae et rei gerundae causa* – за потушаване на бунт и пр. Основна характеристика на изпълнителната диктатура, независимо от националните особености на „военното положение“ (*martial law*) във Великобритания и на обсадното положение (*state of siege*) във Франция, се резюмира в овластяването на изпълнителната власт по силата на законодателен акт или обичай, да упражнява дискреционна власт с цел защита на държавата в ситуация на внезапна заплаха от насилие и бунтове, насочени към силова промяна на установения конституционен ред. Тази дискреционна власт може да се изразява в суспендиране или ограничаване на определени права на гражданите, в създаване на военни трибунали за преследване и наказване на деяния срещу обществения ред и националната сигурност, в използване на армията за възстановяване на реда, включително за „обявяване на война“ на определени части от населението, които се бунтуват.

⁶ Rossiter, Cl. Цит.съч., с. 290

Спецификата на „*изпълнителната диктатура*“ се дължи на обстоятелството, че правителството не е оправомощено да приема извънредно законодателство, защото такова не е необходимо в съответната извънредна ситуация и защото извънредните пълномощия на изпълнителната власт се упражняват при наличието на действаща парламентарна институция, която следва да осъществява контрол.

Понятието за „*законодателната диктатура*“ се свързва с института на делегираното законодателство, което Роситер отнася преди всичко до преодоляването на икономически кризи и депресии. Като типични примери в това отношение той посочва делегираното законодателство във Ваймарска Германия в периода 1923-1924 г., във Великобритания – от 1931 г. и Законът за възстановяване на националната индустрия от 1933 г., както и френското делегирано законодателство през 30-те години на XX век.

Третият тип конституционна диктатура – „*военновременното управление*“ – Роситер определя като най-крайна форма, при която параметрите на дискреционната власт са практически неограничени и могат да включват не само ограничаване или суспендиране на права и свободи на гражданите и делегирано законодателство, а и дълбока намеса в икономиката и ограничаване на свободното предприемачество, реквизиране на частна собственост, налагане на военновременни данъци, отмяна на избори, участие на военните на всички нива на вземане на управленски решения и пр.

В българската конституционноправни наука се откроява типологизацията на извънредното положение, предложена от проф. Евгени Танчев⁷. Разграничават се: а) *обсадно положение*, определено от автора като „най-архаичен и тежък извънреден режим“, характерен за Франция, Испания, Бразилия и редица латиноамерикански държави; б) *положение на необходимост* – при което ограниченията за гражданските права са по-малки; в) *военно положение*; г) *изключителен режим* при природни бедствия; д) *финансово или икономическо извънредно положение* (Индия); е) *законодателно извънредно положение*, съгласно чл. 81 от германската конституция.

Наред с това, проф. Танчев акцентира и върху друга диференциация, съобразно отношението между съществуващия политически режим и кризисното управление: а) *гаранционно извънредно положение* – с цел да се запази статуквото след ликвидиране на

⁷ Танчев, Е. Цит.съч., с. 101-111.

опасността; б) *преобразуващо* извънредно положение – което става инструмент за преход към нова конституционна система.

Два модела на конституционно уреждане на извънредното положение – *парламентарен* и *президентски* – от своя страна очертава Венелин И. Ганев⁸. При парламентарният модел обявяването на извънредно положение е в компетентността на законодателната власт, докато при президентският – това правомощие е предоставено на държавния глава. Акцентирайки предимно върху процедурните аспекти на обявяването на извънредно положение, Ганев поставя важният въпрос за взаимодействието между институциите в условията на извънредно положение. Авторът констатира, че изрична конституционна уредба в тази насока в разглежданите от него държави практически липсва. Неговият извод е, че при парламентарният модел законодателната власт се явява ключов фактор и в периода на извънредното положение, запазвайки своята свобода на действие.

По отношение на президентския модел, Ганев изтъква наличието на фактори, които балансират в известна степен ролята на силната изпълнителна власт (правителство и/или президент) в извънредна ситуация. В тази насока са посочени правомощието на парламента да ограничава или суспендира определени граждански права, както и възможността да определя и контролира бюджета и да прави назначения в системата на изпълнителната власт. Към това той прибавя и предупредителната роля на парламента, който дори и да не може да се противопостави реално на едно фактическо дерогиране на основни права от страна на правителството, то може да алармира обществото за нарушенията.

3. Типологични характеристики на извънредното положение според българската уредба.

В този теоритичен контекст следва да бъде разгледана и типологията на конституционния институт на извънредното положение според българската конституционна и законова уредба.

⁸ **Ganев, V.I.** *Emergency Powers and the New East European Constitutions.* - The American Journal of Comparative Law, Vol. 45, No. 3 (Summer, 1997), p. 585-612.

Уредбата на извънредното положение в България понастоящем е лаконична и бланкетна. В нея се дава отговор на въпросите „кой“ и до известна степен „кога“ е правомощен да въведе извънредно положение, но е оставен открит въпроса „как“ се прилага извънредното положение от гледище на разместване на конституционни функции и правомощия на висшите конституционни органи⁹. Понастоящем такава уредба относно обявяването на война, военно или друго извънредно положение се съдържа в Закона за отбраната и въоръжените сили (ЗОВС). Въведен е милитаризиран модел на държавна реакция. При война или военно положение ръководството на отбраната и въоръжените сили се съсредоточава напълно в държавния глава. Функцията по осигуряване на вътрешния ред се прехвърля от Министерския съвет към президента. В правомощията на държавния глава, като върховен главнокомандващ, е военновременното ръководство на страната и всички предвидени мерки и ограничения, уредени в чл. 123 и сл. от ЗОВС. В това отношение президентът е подпомаган от Върховно главно командване, в което са включени: министър-председателя, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на икономиката, министъра на енергетиката, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на финансите, началника на отбраната, председателя на Държавна агенция "Национална сигурност" и други лица, определени от върховния главнокомандващ (чл. 114 от ЗОВС).

Такова „милитаризиране“ на властта е предвидено от българския законодател и за режима на „извънредно положение“ (чл. 122 от ЗОВС) с тази разлика, че не се предвижда преместване на функцията по осигуряване на вътрешния ред под ръководството на президента. Разпоредбата на чл. 113 ЗОВС изрично урежда такова преместване само за положението на война и за военното положение. Нормативната уредба се ограничава само до дефиниране на ролята на въоръжените сили в условията на извънредно положение. Предвидено е, че с акта за обявяване на извънредно положение – решение на НС или указ на президента - се определят и задачите, числеността, срокът за използване и ръководството на формиранията от въоръжените сили.

⁹ Друмева, Е. Конституционно право. Четвърто допълнено и преработено издание. София, Сиела, 2013, с. 411-412, както и Цеков, Б. Някои открити въпроси в конституционната уредба на извънредното положение. – сп. „Общество и право“, бр. 4/2016 г.

Наред с това, при извънредно положение се въвежда задължение за министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, председателя на Държавна агенция " Разузнаване" и председателя на Държавна агенция "Национална сигурност" да предоставят на министъра на отбраната пълния обем информация, свързана с изпълнението на задачите по отбраната на страната (чл. 125, ал. 2 ЗОВС).

Анализът на действащата конституционна и законова уредба показва следните **типологични характеристики на института на извънредното положение в България:**

Първо, действащият у нас модел на извънредно (кризисно) управление е **хибриден**. От една страна конституционното правомощие по обявяване на извънредно положение е изключително правомощие на Народното събрание. От друга страна обаче, конституционните функции по отбрана и вътрешен ред при война и военно положение са съсредоточени в правомощията на президента, а при извънредно положение в президента и Министерския съвет. При военно или друго извънредно положение, обявено съгласно ЗОВС, е възможно укази на президента да обхващат нормативно съдържание¹⁰. Въобще, при кризи правомощията на държавния глава нарастват и придобиват изпълнителен характер. Българският модел на управление може „динамично да се трансформира в доста широки граници – от класическото парламентарно управление до полупрезидентската република“, в зависимост от обстоятелствата и разпределението на политическите сили в триъгълната конфигурация парламент-правителство-президент¹¹.

Второ, българският модел на въвеждане на извънредно положение и прилагане на извънредни мерки има **гаранционен характер**. Легитимната конституционна цел на въвеждането на такъв особен, „авариен“ режим на функциониране на конституционната система е да защити и съхрани конституционния ред, а не да го преобразува в нов. Принципът на неотменимост на основните права (чл. 57 КРБ), както и усложнената процедура за промени в действащата и за приемане на нова конституция са солидна преграда пред опити за използване на извънредна ситуация за конюнктурни промени в конституционния ред.

¹⁰ Киров, Пл. *Президентът в българския конституционен модел*. София, Сиби, 2004, с. 197, 213-220. ISBN 954-730-201-9.

¹¹ Киров, Пл. *Конституиране на представителното управление в България*. София, Сиела, 2015, с. 484-485, ISBN 978-954-28-1661-4.

Трето, уредбата на извънредното положение у нас следва да бъде причислена към типа „изпълнителна диктатура“ (по Клинтън Роситер) – парламентарната институция остава действаща законодателна власт, която има контролни правомощия по отношение на правителството; не се допуска делегирано законодателство от страна изпълнителната власт. Следва да се има предвид, че „предпазна мрежа“ срещу авторитарни тенденции, включително срещу необосновано или недопустимо дерогиране на основни права и свободи на гражданите в условията на извънредно положение, имат и ратифицираните и влезли в сила за България международни актове – МПГП, ЕКЗПЧОС, както и практиката на Съда в Страсбург, които установяват важни стандарти за основанията, времевите и териториални предели на извънредното положение и за допустимите дерогации на права.

