

(Не) Извънредното положение (*état d'urgence*) – начин за правене на политики Опитът на Франция

Увод

Франция има дълга традиция в употребата на извънредно законодателство, по силата на което според предварително дефинирана процедура определени изключителни правомощия биват трансферирани на дадена власт с цел да отговори ефективно на конкретни вътрешни или външни заплахи.

В исторически план един от най-старите примери за това е „обсадното положение“ (*état de siège*). Както посочва Агамбен (2019, с. 20), произходът на института „обсадно положение“ се открива в декрета от 8 юли 1791 г. на Учредителното събрание на Франция, където се разграничават *état de paix* (мирно положение/време), при което военните и гражданските власти действат в своите собствени сфери, *état de guerre* (военно положение), при което гражданската власт трябва да действа съгласувано с военната власт, и *état de siège*, при което всички функции, които са дадени на гражданската власт за поддържане на реда и вътрешната сигурност, преминават към военен комендант, който ги упражнява на своя изключителна отговорност. Причините за появата на този институт са комплексни, но идеята е, че пристанищните градове и военните места трябва да бъдат подложени на по-особен регламент, в който превес да имат военните правила. Така със закон от 1791 г., когато тези места са обсадени от врага, военните нужди са с предимство пред гражданските и защитата на обществения ред преминава в ръцете на военните. Въз основа на тази историческа препратка можем да заключим, че обсадното положение, основано със законодателството от 1791 г., възниква в правната регламентация изцяло поради военни причини.

Последвалите обстоятелства, били те външни или вътрешни, принуждават младата република да търси нови юридически механизми, чрез които да обоснове прибегването до още извънредни средства – чрез едно по-разширително тълкуване на законодателството от 1791 г. властите разпростират правилата на обсадното положение и отвъд военните места и пристанищните градове. По този начин обсадно положение е можело да бъде обявено и в селищата от вътрешността на страната. Вследствие на това възниква разграничението между политическо/фиктивно обсадно положение (*état de siège politique*) и военно обсадно положение (*état de siège militaire*), валидно за пристанищните градове и военни места. Така военната логика, мотивирала законодателното закрепване на обсадното положение от 1791 г., постепенно отслабва, за да отстъпи място на една друга трактовка, а именно възможността за използването

му като „екстраординерна полицейска мярка за справяне с вътрешни безредици и вълнения, като по този начин се е превърнало от „реално“ (или военно) обсадно положение във „фиктивно“ (т.е. политическо) (Агамбен, с. 21).

Няколко години по-късно, през 1815 г., конституционно се разписва, че обсадното положение може да бъде обявявано само чрез закон. Затова и в конституцията от 4 ноември 1848 г. изрично се постановява, че формите и последиците на обсадното положение трябва да бъдат установени със закон. В резултат на това е приет закона от 9 август 1849 г. (изменен през 1878 г.), в който принципите и характеристиките на обсадното положение са трайно закрепени. Според неговите разпоредби политическо обсадно положение може да бъде декларирано от парламента (или в добавка от държавния глава) в случай на непосредствена опасност за вътрешната или външната сигурност.

Понятието обсадно положение (*état de siège*) остава валидно и до днес. В настоящата Конституция на Франция от 1958 г. е разписано в чл. 36@1@ и може да бъде обявено в случаи на явна заплаха, произтичаща от чуждестранна война или военен конфликт, вследствие на което гражданската власт преминава в ръцете на военната с цел запазването и гарантирането на обществения ред.

В съвременната конституционна и законодателна регламентация на Франция обаче съществуват още два изключителни режима, които биха могли да се приложат в случаи на криза. Известният член 16 от френската конституция разпорежда: „Когато институциите на републиката, независимостта на нацията, интегритетът на територията или изпълнението на международните ангажименти са застрашени по един сериозен и непосредствен начин и редовното функциониране на властите е прекратено, президентът на републиката взема необходимите мерки с оглед обстоятелствата, след консултация с министър-председателя, председателите на двете асамблеи и на Конституционния съд. С обръщение към нацията той информира обществото. Мерките се основават на желанието в най-кратки срокове конституционните власти да могат да изпълняват своите задължения. Конституционният съд трябва да бъде консултиран по този въпрос. Парламентът продължава да заседава и Народната асамблея не може да бъде разпускана в периода на изпълнение на изключителните правомощия.

Член 16 е бил употребен един-единствен път през април 1961 г. от генерал Дьо Гол в резултат на опита за военен преврат на територията на Алжир. Тогава, както и през последвалите години тази разпоредба е силно критикувана, но въпреки това до този момент не е била обект на реформа или отмяна. Тя не би могла да се нарече режим в прекия смисъл на думата, но остава едно от изключителните „оръжия“ в ръцете на

президента на републиката, който би могъл да го използва в случаи на описаните в нея кризисни ситуации.

През 1955 г. в правния мир на Франция навлиза още един извънреден инструмент – извънредното положение (*état d'urgence*). За разлика от обсадното положение извънредното не е интегрирано в основния закон. Този законодателен акт предоставя друг юридически механизъм, чрез който държавата може да реагира в случаи на явна заплаха за обществения ред или различни събития, представляващи обществени бедствия.

Текстовете на Джорджо Агамбен показват, че понятията обсадно положение и извънредно положение могат в повечето случаи да се използват като синоними, защото в зависимост от историческите периоди и контексти описват един и същ юридико-политически феномен, а именно суспендирането на конституционния ред и на правото. В резултат изпълнителната власт е оправомощена почти произволно да предприема необходимите мерки за запазването на сигурността и обществения ред. Аз ще си позволя обаче в този текст да направя разграничение между отделните термини, поради две причини. На първо място, защото в законодателната палитра на Франция съжителстват няколко вида изключителни/извънредни режими, всеки от които има свои собствени характеристики. Неслучайно ги изброявам по-горе. Второ, настоящият текст се интересува по-специално от появата и причините за възникването на закона от 1955 г. и от този вид извънредност (*état d'urgence*), която маркира съвременната история на Франция. Инструментът „обсадно положение“ (*état de siège*) сякаш е по-малко вероятно да бъде задействан в наши дни. За сметка на това общественото развитие, разрастването на различните видове социални конфликти, появата на терористичните заплахи създават условия за различни по характер кризи, често пъти изискващи извънредни управления.

Текстът няма за цел да разсъждава теоретично върху понятието „извънредно положение“, а да представи от практическа гледна точка опита на Франция в прилагането на този правно-политически инструмент (*état d'urgence*). Нейният казус е любопитен, защото от 2015 г. с малки прекъсвания тя като че ли не е спирала да бъде в различни видове извънредни положения. Последното е свързано с пандемията от COVID-19, като тя е една от първите държави, която конкретизира характера на извънредността и въвежда в законодателството си понятието „извънредно санитарно положение“. Текстът проследява в исторически план практиката ѝ от средата на ХХ в., тръгвайки от това защо и как във френската правна регламентация е въведено законодателството от 1955 г., укрепващо *l'état d'urgence* като извънредно положение, защо и при какви условия е било задействано през годините до наши дни. Накрая на

базата на тези наблюдения завършва с няколко извода, които характеризират френския опит.

1. От историческите факти...

Появата на *l'état d'urgence* препраща към времето на Четвъртата република. Няма съмнение, че се свързва с военните конфликти, настъпили на територията на Алжир в периода 1954-1955 г., когато поддръжници и представители на Фронта за национално освобождение (*Le Front de libération nationale*) са в основата на множество размирици и атентати в продължение на близо пет месеца@2@. Властите в очевидно затруднение да овладеят ситуацията започват усилено да се оплакват от гражданското правосъдие, от неговия формализъм, от липсата на бързина на наказателните и административните процедури. До този момент, както посочихме по-горе, в правния ред на Франция съществува единствено понятието „обсадно положение“ (*état de siège*) и устройственият закон от 1849 г., според който то може да бъде задействано в случай на явна заплаха, произтичаща от военен конфликт. Естествената реакция на управляващите е да предложат неговото активиране. Появява се обаче Франсоа Митеран, който по това време е министър на вътрешните работи и отговаря за територията на Алжир, който се обявява категорично против подобна стъпка. Основният му аргумент е, че ако се стигне до обсадно положение, това мигом ще прехвърли политическото досие в ръцете на министъра на войната, а Митеран го смята за свой противник. Затова разработва междинен вариант, който, от една страна, да се различава от нормалното положение, но от друга, да улесни префектите, министрите и полицейските служби да овладеят напрежението.

През този период обаче управлението във Франция е изключително нестабилно, изпълнителната власт се сменя твърде често. Така става и с правителство на Едгар Фор, вследствие на което Митеран не успява да прокара своята законодателна идея. Неговият наследник подхваща същия текст и в крайна сметка законопроекът достига до Народната асамблея. Обсъжданията са доста кратки, продължават само два дни. Мюсюлманските депутати от Алжир и комунистите са изцяло против и се опитват всячески да отклонят дебата. Те се възмущават от лицемерието на този текст, възникнал *ad hoc* и според тях създаден само за да се прилага от другата страна на Средиземноморието. Комунистите и социалистите от своя страна се опасяват, че извънредното положение може да бъде използвано по повод различни социални или синдикални протести. Естествено, управляващите отричат тези обвинения, изтъквайки, че това е текст, който цели единствено да създаде атмосфера на по-голяма сигурност. Техният аргумент е, че не размириците сами по себе си са причина да се пристъпи към подобно действие, а по-скоро продължаващата ситуация на напрежение, която няма изгледи да бъде стабилизирана.

Този момент е доста интригуващ, защото тези, които трябва да представят идеята за *l'état d'urgence* – нещо, което е напълно непознато до този момент във френския правен и политически мир, са поставени в смущаваща ситуация – от една страна, как да защитят приемането на един закон, за който няма прецедент в страната, и в същото време да представят действията на Фронта за национално освобождение като откъслечни, дело на отделни групировки, и то в няколко изолирани зони?

2. ...към политическата реалност

Законът за извънредното положение (*l'état d'urgence*), състоящ се само от 14 разпоредби, е приет и влиза в сила в началото на април [1955 г.](#) @3@ Водещият или по-скоро официалният мотив при неговото обсъждане е, че съществуващата регламентация и правните средства са крайно недостатъчни, за да служат за овладяване на ситуацията. А скритият мотив е, че основната цел на управляващите е била да се избегне обсадно положение, което би прехвърлило цялата власт на военните сили. Политическата преценка е, че прибегването до обсадно положение би се оказало неуместно, дори и контрапродуктивно. Защо? Причините са няколко:

Първо, и двете правителства през този период, свидетели на размириците в Алжир, смятат, че национализмът трябва да бъде преборен преди всичко с намаляването и премахването на неравенствата между отделните социални групи. Беднотията, неграмотността, липсата на политически права за алжирците са факти, които подхранват действията на борците за независимост от една страна и от друга, спъват в дългосрочен план развитието и съществуването на Алжир. Управляващите осъзнават, че борбата срещу активистите не минава само през репресии, но и през политика за подпомагане развитието на страната. А осъществяването на реформи няма как да се случи без запазването на действията на гражданската администрация.

Второ, отслабването на Националния фронт за освобождение изисква повече полицейска работа, т.е. властите и службите трябва да му се противопоставят и да отклонят възможността да се превърне в политическа организация, да разбиват неговите мрежи, да му пречат да извършва атентати, да разубеждават алжирците да се присъединяват към подобни действия, да ги санкционират и пр. Това е много повече работа на полицията, изразяваща се в превантивни действия – претърсвания, арести, разпити, контрол върху придвижването и т. н. Именно *l'état d'urgence* е това, което ще предостави възможността за подобни институционални действия.

Трето, обявяването на обсадно положение би им създавало повече проблеми. То би подхранило в много по-голяма степен членовете на Фронта за национално освобождение, които ще са склонни много повече към конфликти. Затова политически решението за обявяване на обсадно положение е сметнато за твърде неподходящо. Подобна стъпка би окачествила националистите като военни активисти, а в случая те са били представяни като обикновени криминални дейци, чиито действия са подвластни на обикновените съдилища. Но може би един от най-съществените елементи от тази политическа игра се състои в това, че признаването на обсадно положение на територията на Алжир ще я откъсне от останалата част на Франция. Поради тази причина в мотивите на закона е записано изрично, че Алжир като неразделна част от националната територия не може да бъде поставен в „изключителен режим“.

В този контекст обаче изниква въпросът по какъв начин все пак Алжир като неразделна част от френската територия да бъде подложен на специален режим, без властите да бъдат обвинявани в дискриминационно отношение спрямо тази територия? Управляващите започват усилено да мислят и да събират идеи какви мерки могат да бъдат предприети. Сред обсъждането на националистическите конфликти в дебатите се прокрадват и едни други събития – две силни земетресения, случили се на територията на Алжир през есента на 1954 г., вследствие на които е настъпила дестабилизация, имало е множество грабежи и други подобни действия и липсата на ред е притеснила властите. По този начин всъщност се ражда понятието „*l'état d'urgence*“ във Франция, въведено чрез специалния закон от април 1955 г., според който то „може да бъде обявено върху една част или цялата територия на метрополията, на територията на Алжир или други отвъдморски департаменти или в случай на явна заплаха, породена от сериозни нарушения на обществения ред, или в случаи на събития, които в зависимост от характера и сериозността им представляват обществени бедствия“@4@. Именно в това се състои и тънкоцията на политическите обсъждания, защото представен по този начин и в този контекст, се оказва, че законът не визира само размириците и конфликтите, настъпили на територията на Алжир. Извънредното положение е в сила само три месеца. Въпреки краткия срок властите използват целия арсенал от предвидените законодателни мерки, затова то успява да постигне очакваните резултати.

След тези исторически събития, някои смятат, че законът ще потъне в забвение. Съмненията обаче не се потвърждават, защото само 2-3 години по-късно събитията от май 1958 г. провокират обявяването на *l'état d'urgence*, но този път на територията на цяла континентална Франция@5@. За разлика от периода на създаването на закона, когато комунистите и социалистите са изцяло против подобна нормативна мярка, обвинявайки вносителите, че създават сериозен инструмент, който в даден момент могат да използват и срещу самите французи, сега те изцяло подкрепят неговата прокламация. Защо? Защото смятат, че заплахата към републиканския режим е много

по-сериозен мотив за прибегване до извънредно положение. То отново е в сила за кратък период от време, по-малко от две седмици. Причината е промяна в разпоредбите, която предвижда отмяна на извънредното положение при смяна на правителството. При тази хипотеза за подновяването му е било необходимо съгласие на парламента. Новият министър-председател – генерал Шарл Дьо Гол@6@, обаче не се възползва от тази възможност.

Отново следва любопитен елемент в този исторически опит. Малко след като е избран за първи президент на Франция, Де Гол решава да измени закона в момент, когато той изобщо не е на дневен ред. Вероятно предусещайки как ще се развият събитията. С указ променя режима за обявяване на извънредно положение – оттук насетне правителството може самостоятелно с постановление да го разпореди за срок от 12 дни. След изтичането им следва да се намеси народното събрание, което трябва да прецени дали има основания то да бъде продължено и за какъв период от време. По този начин условията за обявяване на обсадно (*état de siège*) и извънредно положение (*état d'urgence*) се приравняват@7@. Тази реформа, разбира се, има своето обяснение. През този период доверието на управляващите в армията е много слабо, поетапно се подменят нейни ръководни служители. През 1960 г. Де Гол се е превърнал в мишена за всички, които не са склонни да отстъпят Алжир от територията на Франция, и той си дава сметка, че при това положение не може да разчита на лоялността на армията. Затова решава, че при нови протести срещу властта институциите трябва да разполагат лесно и бързо с извънредни правомощия. А изискването за одобрение от страна на парламента утежнява прекомерно процедурата. Тази промяна изпреварва събитията или по-скоро ги предвижда, защото на следващата година, през април 1961 г., Алжир попада в ръцете на военните. Още същия ден френското правителство обявява извънредно положение (*état d'urgence*) на територията на континентална Франция, за да избегне преврат отвъд границите на Алжир. Тогава то е в сила повече от 2 години, продължено е дори и след признаването на независимостта на Алжир през 1962 г. Съществен и забележителен елемент от гледна точка на институционалните процедури е, че през целия този период на действие законодателната власт изобщо не се намесва. Дьо Гол задейства чл. 16 от Конституцията, която предоставя на президента на републиката изключителни правомощия в случай на криза, застрашаваща територията на страната. Това му позволява на няколко пъти, със собствени укази и без участието на парламента, да удължава извънредното положение.

Анализаторите на историческите събития споделят, че в тази ситуация извънредното положение е като две страни на една и съща монета. От една страна, се използва като средство за политически репресии срещу алжирските бойци за независимост. От друга обаче, то е начин за спасяването, за съхраняването на републиката, на републиканския режим на управление, на Републиката с главно „Р“. Именно това е фундаменталният аргумент, който позволява да се вникне в употребата на инструмента “*l'état d'urgence*”.

Затова приемането на подобна постановка изисква да се съгласим с парадоксалното твърдение, че в името на републиката е възможно и трябва да ограничим правата и свободите, за да можем по-успешно да ги съхраним и защитим спрямо техните врагове. А този парадокс е ключов по отношение на въпроса кога трябва да бъде прекратено извънредното положение, т.е. кой е моментът, в който този законов инструмент като средство за защита на републиканския режим се превръща самият той в заплаха?

3. Извънредното положение (*état d'urgence*) като нещо не толкова „извънредно“

В исторически план, след като веднъж този вид изключителен режим попада в палитрата от мерки, с които разполагат правителствата, той сякаш се банализира и се превръща в нещо не толкова извънредно. Впоследствие е задействан още няколко пъти:

- През 1985 г. отново в контекста на колониалната история на Франция, този път в Нова Каледония.
- През 2005 г. е активирано за няколко месеца, когато в предградия в различни зони на Франция настъпват безредици. Действията на властите са доста оспорвани и критикувани в политическите среди, тъй като се смята, че сериозността на ситуацията не изисква нещо изключително и обявяването на извънредно положение е твърде пресилено. Още повече че единственото, което тогава то улеснява, е налагането на вечерен час от страна на префектите, правомощия, с които те разполагат и по силата на обикновеното законодателство. Употребата на извънредния режим тогава се тълкува по-скоро като политическа стратегия, чиято цел е да угоди на общественото мнение и електората, който е загрижен за сигурността и реда в страната. През 2007 г. предстоят президентски избори и Никола Саркози, който по това време е министър на вътрешните работи, ще е един от кандидатите за този пост. Използването на закона от 1955 г. дава възможност на министър-председателя да запази конкурентни позиции спрямо Саркози и да се представи като личност с твърда ръка, способна да овладява трудни ситуации. Самият премиер в телевизионна изява тогава съобщава, че целта му е била да предизвика нещо като „шок“: от една страна, да възпре безредиците и от друга – да успокои обществото. Пресмятайки плюсовете и минусите, в крайна сметка правителството решава, че ще извлече повече ползи от подобен ход, защото ще задоволи преобладаващото обществено мнение – 73% от французите одобряват въвеждането на извънредното положение. Не така обаче стои въпросът по отношение на момента, в който трябва да бъде вдигнато. Ако обявяването се е смятало за позитивна стъпка, то удължаването му във времето е щяло да бъде контрапродуктивно. Затова в началото на януари 2006 г. е прекратено.
- Веднага след терористичните нападения през ноември 2015 г. законът от 1955 г. е задействан и Франция живее в извънреден режим цели две години. За разлика от предишните случаи, когато законодателят често стои встрани от процедурата,

този път парламентът е активен спътник и подгласник на изпълнителната власт. Любопитно е да се проследи ролята на тримата основни играчи в процеса на вземане на решение за продължаването на срока на извънредния режим – правителството, което изработва проектозаковете, Държавният съвет, който задължително се сезира, за да се произнесе върху тях и парламентът, който ги разглежда и гласува. За периода ноември 2015-юли 2017 г. правителството внася шест проекта за удължаване срока на извънредното положение за различни периоди. Прави впечатление, че за всичките то получава безрезервна подкрепа от страна на останалите участници в процедурата. Този период на извънредност е многократно критикуван по различни параметри, но една от най-фундаменталните критики е свързана с неговата продължителност. Както през 2005 г., така и през 2016 г. Държавният съвет в качеството си на консултативен орган в свое решение заявява, че *„l'état d'urgence като режим на извънредни правомощия... оказва влияние върху правовата държава и по своята същност трябва да бъде ограничено във времето и пространството... Извънредното положение си остава едно кризисно състояние, което трябва да бъде временно. Привикването към подобно положение извън нормативността създава риск за демокрацията: риск от банализиране на извънредността...“*@8@. Можем да кажем, че юридически въпросът за продължителността изглежда не толкова сложен за решаване – необходимо е да се прецени дали от правна гледна точка са налице условията за неговото прекратяване, описани в закона. Трудността обаче идва от политическия спектър. Именно политическата преценка е тази, която като че ли се оказва ръководният фактор за вземане на подобно решение. В конкретния случай година след задействането на *l'état d'urgence* властите са изправени пред този избор. Това обаче се случва в момент, когато нови терористични атаки оказват неимоверно влияние върху общественото мнение (атаките в Ница през юли 2016 г., убийството на полицаи на булевард Шанз-Елизе през април 2017 г.). Вероятно този факт би могъл да се тълкува като една от причините паралелно с действието на този изключителен режим да се разработва ново законодателство срещу терористичните действия. И наистина, малко преди да бъде обявен краят на извънредното положение, като негово естествено продължение се приема Закон за вътрешната сигурност и борбата срещу тероризма@9@, който затвърждава част от извънредните правила и мерки. Неслучайно си спечелва редица критики, една от които се състои в това, че с тази обща законодателна уредба рискът от създаване на постоянно извънредно положение не е изключен.

- На 23 март 2020 г. вследствие на настъпилата пандемия от COVID-19 със закон се обявява „извънредно санитарно положение“@10@. Понятието е дефинирано в Кодекса за общественото здраве@11@, а законът има за цел да подсили нормативната основа, на базата на която правителството предприема мерките за борба срещу коронавируса. Става дума за нов извънреден режим, различен от

този, институционализиран със закона от 1955 г. и който дава „суперправомощия“ на министър-председателя и префектите да ограничават някои от конституционно гарантираните права и свободи. Стремешът към намаляване на риска от злоупотреби от страна на компетентните институции кара вносителите изчерпателно да посочат тези правомощия в законодателните разпоредби. Появата на новото понятие не е случайно – Франция все още помни, че съвсем доскоро е живяла в извънреден режим и е осъзнала, че въведените ограничения и мерки не се премахват лесно, а това води до нелепи последици върху човешките права и принципите на правовата държава. И докато останалите държави не се колебаят в необходимостта от обявяване на общо извънредно положение, френските власти са по-бдителни и търсят начин да го направят адекватно на задаващата се криза. Затова използването на конструкцията „извънредно санитарно положение“ може да бъде окачествена по-скоро като позитивна стъпка от страна на управляващите. Ако разсъждаваме през призмата на твърдението, че извънредният режим предразполага правителствата към крайности поради тяхното прекомерно овластяване, то прецизирането на характера на извънредността поставя институциите в определени рамки. Отвъд тях те вече няма да имат поле за изява и техните действия биват ограничени само до мерки, необходими за справянето със здравната криза.

4. Какви са уроците от френския опит в прилагането на извънредните правила?

Така описана, практиката показва няколко основни характеристики:

На първо място въвеждането на извънредното положение (*l'état d'urgence*) през 1955 г., колкото и спорно да е, отговаря на търсенето за обща сигурност и защитеност. Намира корените си в историята на политическите репресии във Франция срещу политически или терористични движения и в името на защитата на републиката и нейния режим и се използва срещу тези, които я поставят в опасност. Съвременната употреба на този инструмент също свидетелства за това, че свещеният характер на републиканския режим е този, който обединява властите и заличава разногласията.

Второ, в периода на тези 50-60 години от създаването на закона от 1955 г. той се тълкува първоначално като един колониален нормативен акт, защото предимно колониите са били негов обект. Последвалото реактивиране обаче се вписва в една постколониална логика, чиято цел е била да подложи имигрантите и техните семейства на същото отношение, проявявано към алжирците през 50-те години.

Трето, в началото законът е създаден, за да се справи с риска от отцепване на отделни територии, но с течение на времето значението му се променя. В периода 1955-1985г. обект на извънредно положение рядко е територията на континентална Франция. От 2005 г. обаче се наблюдава отклонение от това правило. Всъщност от този момент нататък можем да говорим за съществена промяна по отношение на значението на извънредното положение. В днешно време се създава усещането, че то постепенно се превръща в инструмент, чиято основна цел и задача е да управлява тежките социални конфликти в обществото.

Четвърто, след като става дума за решаване на социални конфликти, практиката и логиката, които стоят зад тях показват, че съществува един основен играч в изпълнението на мерките, произтичащи от извънредното положение – полицейските служби. Тези полицейски служби не са статични и безучастни спрямо смисловата и съдържателна еволюция на извънредния режим. Напротив, те също претърпяват развитие – действията им се базират много повече на превенцията и преценката на риска по отношение поведението на определени групи от населението, отколкото на създаването на алгоритми, които да се основават на конкретни статистически данни. Пример в този контекст е и въведеното в средата на 2020 г. извънредно санитарно положение във френското законодателство във връзка с пандемията от COVID-19 – действията на властите, включително и на полицейските и охранителни служби не се базират на статистически данни или други показатели. Напротив, проактивността, превенцията и желанието да се пресекат рисковете са тези, които диктуват мерките. Времето за натрупване на достатъчно знания е твърде кратко, ситуацията еволюира с неимоверна скорост, няма време за натрупване на достатъчно знания, липсва сигурност и в достоверността на информацията, циркулираща в медийното пространство. Извънредността е налице и действията следва да бъдат насочени много повече към управлението на произтичащите от нея различни видове рискове.

Пето, именно защото извънредното положение се прилага много повече в ежедневието на полицейските служби, можем да кажем, че в съвременните си форми, то е далеч от това да посочва или да се насочва към някакъв конкретен обществен враг, който в даден момент би могъл да доведе до военно напрежение или война. Напротив, извънредното положение се позовава на някаква повтаряща се заплаха, която може да е непостоянна и невинаги да има един и същ интензитет, която обаче ни кара постоянно да сме нащрек и да бъдем устойчиви. Пример за това е периодът 2015-2017 г., през който извънредното положение се ползва с изключителна институционална подкрепа. Органите, които имат отношение към неговото прокламиране – Държавният съвет в качеството си на консултативен орган и законодателната власт, – са в абсолютен синхрон с правителството. Те просто го следват в стъпките му, без да има някаква видима опозиция или противопоставяне. Прави неимоверно впечатление, че проектите за продължаване на извънредното положение се гласуват почти винаги с доста

стабилни мнозинства, а с всеки следващ закон се затягат и мерките. По отношение на сроковете, в които да са в сила извънредните правила, законодателната власт е прекомерно щедра – въпреки че проектът на правителството предвижда удължаване с три месеца, Народната асамблея и сенатът гласуват този срок да е шестмесечен.

На последно място, което е най-същественото и вероятно общовалидно, е тенденцията, според която при всяка една извънредна ситуация властите са склонни много повече да търсят нови мерки, да изобретяват ново законодателство, вместо да използват инструментите, с които вече разполагат. Пример за това е въвеждането на извънредното санитарно положение по повод пандемията от COVID-19. Смята се, че Франция разполага с нужното законодателство, което абсолютно ѝ позволява да обяви необходимите мерки, но въпреки това се стига до нов закон. Дебатите в много други държави, включително и в България, протичат по сходен начин.

Наблюдава се и още една, недотам успокояваща тенденция – с всеки следващ път властите се стремят да скъсят времето за вземане на решения, за обсъждане в парламента, в комисиите и т. н. Изтъкват, че всъщност става дума за изцяло нова и непозната заплаха или риск, вследствие на което предишният опит сякаш се изтрива и миналото се зачерква. Всяка една нововъзникнала извънредна ситуация се представя като по-сериозна от предходната, много по-съществена и изискваща нещо повече от съществуващата регламентация. Именно тук е и фундаменталният извод – след всеки режим на извънредно положение всъщност никога не се връщаме към статуквото, към нормалната ситуация. Извънредността оставя видими следи след себе си. И тези следи имат невъобразим ефект върху законодателството, често пъти увеличавайки правомощията на изпълнителната власт за сметка на механизмите за парламентарен и съдебен контрол.

Практическият опит на Франция вероятно не следва да бъде разглеждан като самостоятелно явление. Напротив, той се вписва в един по-общ глобален контекст и не се отклонява от тенденциите на съвременните демократични държави за правене на политики чрез извънредни решения. Независимо обаче от историческия период конкретните територии и обстоятелства, при подобен тип политически и законодателно укрепено извънредно положение държавното управление като че ли винаги ще е съпътствано от следната дилема: дали да го прекрати с риск това решение да влезе в разрез с общественото мнение, или пък да го запази с риск да понесе критиките, че демократичният режим е отслабен, защото основните права не са изцяло гарантирани и защото обществото е принудено да се адаптира към рестрикциите на индивидуалните права и свободи. Поставянето на властта в този „капан“ е неизбежно.

БЕЛЕЖКИ

¹ Разпоредби се съдържат и в Кодекса за военна защита (L2121-1 à L2121-8 du Code de la défense).

² Виж Sylvie Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). de l'Algérie coloniale à la France contemporaine: destin*

d'une loi, Le Mouvement Social, 2007/1, 218, p. 63-78.

³ Закон №55-385 от 3 април 1955 г. относно извънредното положение (*Loi No 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*).

⁴ Чл. 1 от Закон №55-385 от 3 април 1955 г. относно извънредното положение.

⁵ Правителството на Pierre Pflimlin предлага извънредно положение да се обяви на територията на цяла Франция за период от 3 месеца.

⁶ Дьо Гол встъпва в длъжност като министър-председател на 1 юни 1958 г.

⁷ Чл. 36 от конституцията – военното положение може да бъде обявено с постановление на правителството. Удължаването му след 12-ия ден е възможно само с решение на парламента.

⁸ Вж. Michel Rousset, „L'Etat face aux situations exceptionnelles: Etat de siège, état de guerre, Article 16 de la constitution de la 5^e République, état d'urgence.“, PSEI, Numéro 7, Etudes de Paix et Sécurité Européenne et Internationale, URL: <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1561>.

⁹ Закон №2017-1510 от 30 октомври 2017 г., засилващ вътрешната сигурност и борбата срещу тероризма.

¹⁰ Извънреден закон н° 2020-290 от 23 март 2020 г. за справяне с епидемията от COVID-19.

¹¹ Извънредно санитарно положение може да се обяви върху част или цялата територия на страната в случай на здравна катастрофа, застрашаваща здравето на населението.

БИБЛИОГРАФИЯ

Агамбен, Дж. *Ното Sacer II. Извънредно положение. Stasis. Критика и хуманизъм*, София, 2019.

Bigo, D., Bonelli, L. *Ni État de droit, ni État d'exception. L'état d'urgence comme dispositif spécifique?*, Cultures&Conflits, 112/hiver 2018, mis en ligne le 06 juillet 2019, <http://journals.openedition.org/conflits/20490>.

Bigo, D., *Les modalités des dispositifs d'état d'urgence*, L'Harmattan, Cultures & Conflits, 2019/1 n° 113, p. 7-15, <https://www.cairn.info/revue-cultures-et-conflits-2019-1-page-7.htm>

Rousseau, D. *L'état d'urgence, un état vide de droit(s)*, C.E.R.A.S, 2006/2 n° 29, p. 19-26, <https://www.cairn.info/revue-projet-2006-2-page-19.htm>.

Hennette-Vauchez, St., *La fabrique législative de l'état d'urgence : lorsque le pouvoir n'arrête pas le pouvoir*, Cultures & Conflits, 2019/1 n° 113, p. 17-41.

<https://www.cairn.info/revue-cultures-et-conflits-2019-1-page-17.htm>.

Thénault, S., *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi*, Le Mouvement Social, 2007/1, 218, p. 63-78.

<https://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2007-1-page-63.htm>.

Rousset, M., *L'Etat face aux situations exceptionnelles: Etat de siège, état de guerre, Article 16 de la constitution de la République, état d'urgence.*, mis en ligne le 23 juillet 2017, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1561>.