

САНИТАРНОТО ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ – ПЪТ КЪМ ЕДНА ЛИБЕРАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ

Франсоаз Маршан

Нов български университет

SANITARY EMERGENCY – A PATH TO A LIBERAL DEMOCRACY

Francois Marchand, New Bulgarian University

РЕЗЮМЕ

Изправена пред предизвикателството в лицето на кризата от COVID19 Франция потвърждава тенденцията да прибегва до използването на извънредното положение като инструмент за справяне с всяка криза. Никой не оспорва сложната ситуация в общественото здраве, но бихме могли да си зададем въпроса за тази нова мярка, каквато е извънредното санитарно положение, към което правителството прибегна още през март 2020 г. Много експерти (философи, историци, адвокати, журналисти) поставят под въпрос легитимността и ефективността на извънредните мерки, както и ползата от тяхната банализация, дължаща се на постоянното удължаване на тяхното действие, въпреки че краткото време на действие на извънредното положение е условие за неговото конституционно съответствие. Тук не се разглежда как ограничаването на свободата ще победи пандемията. В статията се изследва въпросът за това как едно тревожно състояние на общественото здраве може да се използва за нов тип управление, което суспендира конституцията и дава приоритет на изпълнителната власт пред съдебната и законодателната. Въпросът е ще бъдат ли все по-застрашени върховенството на закона и демокрацията.

Ключови думи: пандемия, общественото здраве, извънредно положение, медиаторство.

SUMMARY

Introduction: Faced with the challenge of the COVID19 crisis, France confirms the tendency to using “the state of emergency” as a tool to deal with various crisis. No one disputes the complex public health situation, but a question can be raised related to the new measure - “the state of sanitary emergency” that the government has resorted to as early as March 2020. Many experts (philosophers, historians, lawyers, journalists) question the legitimacy and effectiveness of this extraordinary measure, as well as the benefit of its banalization, holding on to its continuous prolongation, although the short time of operation of the state of emergency is a condition for its constitutional compliance. The paper is not discussing how restricting freedoms can defeat the pandemic. The article examines the question of how an alarming state of public health emergency can be used for a new type of government that suspends the constitution and prioritises the executive over the judiciary and legislative power. The question is whether the rule of law and democracy will be increasingly threatened.

Keywords: pandemic, public health, state of emergency, mediation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Дали Франция – нацията, която създаде Декларацията за правата на човека и на гражданина, постепенно се приближава до демокрация от типа „либерална“, посредством балансиране върху извънредни мерки, каквото е обявяването на извънредно положение.

В света са налице два типа на пълзящо поведение, което води до флагрантно отстъпление от устоите на демокрацията:

- Глобализацията на икономиката на либерализма се превърна в единствен модел и променя демократичния живот на държавите и на гражданите (ср. многобройните договори за свободен търговски обмен, които дават приоритет на правата на мултинационалните компании пред социалните права и опазването на околната среда от държавите) и

- Опитът на някои „демократично“ избрани правителства да не съблюдават рамките на

правовата държава. Gaël Brustier нарича това „неолиберална, технократична, с авторитарен дух смесица, която е емблемата на нашите така наречени правителства“.

Според John Dewey „демократията не е абстрактна математика, а жив опит на народа“. За Dominique Rousseau (2005) демокрацията изисква определен брой институции, но тя е преди всичко практикуване на фундаменталните права, каквито са свободата на придвижване, на говорене, на писане, на печатане, на съюзяване, на манифестиране, на стачкуване, на съблюдаване на правото на личен живот.

И in fine, както постановява чл. 6 от Декларацията за правата на човека и на гражданина от 1789, демокрацията е такова „практикуване на правата, което превръща индивида в политически сюжет, в гражданин, който е в състояние да участва лично в създаването на закона“.

Следователно, независимо дали става дума за социалистическия президент Франсоа Оланд,

или за настоящия либерален президент Емануел Макрон прибягването до извънредното положение, както и до продължаването на неговото действие се превръща в практика, водеща до възможно отслабване на демокрацията, която е все по-незащитена от посегателства върху конституцията. Обявяването на извънредно положение лишава гражданите от някои от техните фундаментални права. Gérard Haas оприличава ситуацията с отвлечане (kidnapping) на свободите (2017), Michael Foessel говори за „надзиравани свободи“ (2018).

Както когато става дума за защита на сигурността на обществото от терористичните заплахи (2015 – 2016), така и сега, когато трябва да се съхрани общественото здраве по време на пандемия (2020), се вижда как се банализира тази екстрена мярка. Въпросът за легитимността на този вид политически акт се простира отвъд собствено юридическия дебат (този за законността на акта) и обхваща последствията от превръщането му в проблем на сигурността на правовата държава като такава (Françoise Marchand 2018).

Вниманието в тази статия е насочено към напрежението между двата противоположни полюса на опозицията „Сигурност/Правова държава“ в контекста на извънредното положение по повод на кризата в общественото здраве във връзка с пандемията.

Дали прибягването до извънредното положение е действително необходимо за сигурността на обществото, или е само основание за лидера да заобиколи защитната бариера на конституцията, за да промени основните права, предоставени от нея на гражданите и да засили собствената си власт.

Повтарящото се прибягване до чрезвичайна мярка, каквато е извънредното положение, в такъв случай би означавало авторитарност на решенията и на управлението, което само по себе си означава секюризиране на проблема в смисъла, който му придават Waever (1995) и Buzan et al. (1998). Това е процес на разширяване на заплахата, на убеждаване на аудиторията в нейната състоятелност, което да оправдае извънредните безконтролни мерки в името на сигурността.

Ще се разгледа също така медийното значение, което президентът на републиката отдава на мненията на учените по време на санитарната криза. Този тип Speech act (Buzan et al. 1998) е нещо ново в процеса на секюризирането. Може да се смята, че използването на учените е заобиколен начин да се убедят французите в основателността на извънредните мерки.

В тази статия ще стане видно, че политизирането на играта със сигурността е промяна на

републиканския договор, основан върху баланса на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Неотдавнашните събития показват, че парламентът (с изключение на президентското мнозинство) осъжда и се противопоставя на тези повтарящи се атаки срещу демокрацията и изисква по-задълбочени консултации с представителните органи на правната мисъл. На практика, за разлика от първия път, когато е приет законът за извънредното положение в здравеопазването, сега, през ноември, когато продължиха действието му до 16 февруари 2021 г., депутатите от мнозинството се оказаха сами. Сенатът, както и всички опозиционни групи в парламента осъдиха този акт.

Извънредното положение е изключителна мярка, която е въведена и подкрепена от закон

За френските юристи конституционните правителства неизбежно се сблъскват с тежки ситуации, които изискват известни ограничения на свободата (Manin 2015). За да отговори на терористичната заплаха, парламентът е предвидил изключителните пълномощия, които се приемат веднага при възникване на заплахата. Описаното в закона от 1955 г. извънредно положение позволява отклонение от основни конституционни норми, като ги ограничава. В действителност конституционната основа на извънредните мерки се заключава в следните две императивни положения: първото е краткотрайността на мярката (времевият лимит е 12 дена) и второто е необходимостта (обстоятелствата наистина да налагат такава мярка). Следователно, всяка извънредна мярка по същество дерогира стандартите, залегнали в конституцията (Beauregard 2013).

Обявяването на извънредното положение

Президентът на републиката сам решава кое е нормално и кое е извънредно (Storm 2016). Но той е длъжен да представи своя указ на министерския съвет. Въпреки че законодателят е предвидил съответните разпоредби за извънредното положение, той съчетава изпълнението му с няколко нива на демократичен контрол. Френската конституция предоставя на парламента правото да одобри или да не одобри искането за продължаване на извънредното положение. Умението на президента е в това да избегне всякакво политическо или гражданско несъгласие, без да дерогира законността. Правителството има задължението да представи на парламента проекта за удължаване на срока на действие на извънредното положение, а мнозинството гарантира избягването на евентуалното вето. Скритият политически смисъл е в увеличаване на президентските пълномощия в ущърб на съдебната система.

Извънредното санитарно положение е френско изобретение

Законът от 23 март обяви извънредното положение във Франция за период от два месеца. Законът легализира всички възможни мерки за справяне с пандемията от COVID19. След положителното становище на Конституционния съвет правителството публикува закона от 11 май 2020 г., с който продължи действието на извънредното санитарно положение до 10 юли 2020 г. Този напълно нов тип извънредно положение, вдъхновено от идеята за секюризацията, ползва същата терминология, но въведените от него мерки в още по-голяма степен нарушават правата и свободите (Voual 2020). Всъщност законът съдържа разпоредби, които никога преди не са били прилагани. Наказанията при неспазване на разпоредбите са значителни – глоби от 135 до 3750 евро и 6 месеца затвор в случай на повторно нарушение. Министър председателят успя с обикновен декрет (без какъвто и да било парламентарен контрол) да постанови следното: „1. Ограничава или забранява движението на хора и на превозни средства; 2. Забранява на хората да напускат домовете си освен при крайно неотложна здравна или семейна необходимост; 3. Карантина; 4. Мерки за настаняване или за поставяне в изолация; 5. Разпорежда затварянето на различни категории заведения и публични места с изключение на магазините за основни стоки и услуги; 6. Забранява събирания от всякакъв вид; 7. Разпорежда реквизиция на различни стоки и услуги, необходими в борбата с пандемията“. Освен тези разпоредби законът също така изменя Кодекса на труда (член 11): „... позволява на всеки работодател да се отклони от правилата на обществения ред и от конвенционалните договорености...“. Приет извънредно, без какъвто и да било действителен парламентарен дебат, законът от 11 май 2020 г. за удължаване на извънредното санитарно положение ограничава още повече колективните и индивидуалните права и свободи. Гражданите вече не могат да бъдат съдени в съгласие с установените правила. Отрича се принципът на правото *non bis in idem*, презумпцията за невинност, както и правото на обжалване и защита, премахват се сроковете за обжалване. Премахват се фундаментални права като правото на медицинската тайна (създаване на неанонимни цифрови файлове) или правото за събирания. Прилагането на всички тези мерки се осъществява чрез полицията, чиито права в сферата на контрола и на санкциите се разширяват. Прилагането на извънредното положение овласти хора, определящи се като експерти, които разпореждат наред с други ограничения и забрана за пътуване на повече от 100 километра от дома (публикувано в статия от 16 юни 2020 г. в Mediapart).

Каква е ползата от извънредното санитарно положение

Първият въпрос е относно действителната полза от въвеждането му – имаше ли правителството достатъчно правни инструменти, за да се справи с кризата. В мотивите на закона се цитират следните основания: „Голямата безпрецедентна, от един век насам, здравна криза, пред която е изправена страната ни, поражда необходимостта от създаване на средства, чрез които изпълнителните органи да се справят с екстремната ситуация.“ Член 1. 31-31-1 от Кодекса за общественото здраве гласи, че „В случай на сериозна заплаха за здравето, която изисква спешни мерки, особено в случай на епидемия, министърът, който отговаря за здравето, може с мотивирана разпоредба да определи необходимите мерки в интерес на общественото здраве. Мерките следва да са съразмерни с рисковете и да са съобразени с конкретните обстоятелства по време и по място да предотвратят и да ограничат последиците от възможните заплахи за здравето на населението.“. Това показва, че здравният кодекс е дал възможност на правителството, без да прибегва до извънредно положение, да предприеме необходимите мерки, които е счело за полезни, за справяне с епидемията. Според конституционалиста Dominique Rousseau извънредното санитарно положение по същество е разрешено в закона, без да се назовава изрично. С такова общо определение в сферата на здравеопазването правителството би могло да обяви извънредно положение в тази сфера веднага щом прецени, че е изправено пред сериозна криза. Следователно правителството има голяма свобода на преценка (Rousseau 2020).

Какво се крие зад видимостта на мерките и зад речите

Може да се допусне, че правителството е прибегнало до нов начин на управление не само с цел да укрепи властта на президента, но и за да прикрие слабостите в политиката си в сферата на здравеопазването и в опитите си да се справи с пандемията. Всъщност, както показват това Olivia Elkaim, JC Noyé, Pascal Tournier (2020), здравните експерти не са преставали да предупреждават публичните власти за влошаване на условията на труд, както и за влошаване на грижите за пациентите. Въпреки многобройните стачки преди пандемията нищо не се промени. Политиката на закриване на легла и на спадане на качеството на услугите продължи в името на намаляване на разходите. Пандемията показва последиците от тази система за управление на здравето – болниците не успяха да се справят с масовия приток на пациенти към реанимацията, а маските и предпазните средства в началото на пандемията липсваха, включително и за онези, които се грижеха за

болните. Освен това промишлеността, която следваше да се преориентира и да остане конкурентоспособна, не успя да отговори на нуждата от медикаменти и медицинско оборудване. Анкетната комисия в Сената през юни 2020 г. обяви управлението по време на кризата за провалено поради подчиняване на действията му на изискването за рентабилност. Здравната криза разкри упадък на държавата на благоденствието (l'Etat Providence) и реалния провал на политиката на ненамеса, провеждана от години.

Правителството се опита да скрие недостатъците на системата, която се оказа неспособна да се справи с кризата. Нека не се забравя, че първият случай на заразата беше съобщен от Китай на 17 ноември 2019 г. По-късно съседна Италия беше сериозно засегната още през януари 2020-а, но френският изпълнителен директор изчака до края на февруари, като се стараше да скрие недостатъците на системата, като например във всички медии твърдеше, че носенето на маска е безполезно.

Научната общност – новият съюзник на правителството

За да успокои хората, властта широко използва учените. Президентът на 12 март 2020 г. заяви: „В нашите действия ние се ръководим от един принцип [...] вярата в науката“. Веднага след това той създаде две нови научни структури, чието политическо значение е безпрецедентно – Научен съвет COVID19 и CARE (Комитет за анализи, изследвания и експертизи), чиито членове назначи лично. Тези структури се появиха наред с постоянно съществуващия Научен съвет по общественото здраве. Тази научна подкрепа може да изглежда оправдана в условията на здравната криза, но онова, което безпокои, е нейното прекомерно медийно използване от правителството. Логичен е въпросът дали целта е да се информират и се успокоят хората, или обратното – да се поддържа климат на несигурност и страх, който благоприятства приемането на всякакъв вид „спасителни“ мерки; дали целта е да се създаде впечатление за действителен контрол от страна на правителството в протичане на здравната криза; дали това е изместване на политическото управление в посока на научните аргументи и какви са последиците за демокрацията от това.

От 20 март 2020 г. присъстваме на истинска театрализация на информацията. Всяка вечер по телевизията министърът на здравеопазването съобщава числата във връзка с пандемията и призовава медиите да повтарят по всяко време на деня за това колко е опасен и колко е заразен вирусът. Както пише генетикът Axel Khan (2020) по повод на това как медиите създават климат на широко разпространен страх и несигурност:

„За да драматизират ситуацията и така да оправдаят направените жертви и използваните средства, се налага да театрализират смъртта в този ритуал, в който всеки ден генералният директор на здравето ни кара да усетим вкуса на детайлната равностметка на смъртта.“

Медийното време, предоставяно на учените, непрекъснато се увеличава. Те са навсякъде и се изказват по всички въпроси. Те няма да престанат да нагнетяват атмосферата на несигурност, изказвайки истини и неистини, ще устройват остри публични дебати, ще разпространяват псевдоистини, преди да са ги подложили на проверка.

Създава се впечатление, че пред лицето на все по-тежката ситуация съдбата на страната е оставена в ръцете на учените. *„Това е Делфийският оракул. Ние чакаме те да ни съобщят чистата, ефирна истина, за да знаем какво да правим.“* (Olivie Borraz директор на CNRS 2020). Това е научна какофония, която като димна завеса размива отговорността на правителството. Дори в разгара на здравната криза трябва да се признае, че науката е некомпетентна по проблеми извън нейното пространство, като например основните ценности свобода, правосъдие и т.н.

От друга страна тази свръхмедийна активност на учените води до отричане на самостоятелността на два различни подхода – политическия и научния. Политиката има за задача да предприеме незабавни мерки, за да реагира на спешните случаи в здравеопазването, докато научните изследвания изискват време за изследователите, за да разберат новото явление, казва философът и физик Etienne Klein (2020), директор на изследванията в CEA. За Alain Supiot научната общност трябва да „освети ситуацията“. Учените изясняват, без при това да подменят политиците. Научните изказвания не са абсолютната истина, но са „добри отговори на добре поставени въпроси“. И обратното – политиката не трябва да оказва натиск върху учените. Тя не трябва да ги притиска с кратки срокове, тъй като това създава риск учените да не могат да приложат своите научни методи (наблюдение, експериментиране, развитие).

Това смесване на ролите говори за наличие на напрежение между политиката на сигурност и правовата държава. Преекспонирането на учените все повече прилича на политическа маневра (moves). За Frédéric Worms (2020) „В атмосферата на неясност и дискредитиране на политиката правителството не би могло да се основава единствено на думата си, за да наложи такава принудителна мярка като изолацията.“

Този нов начин на управление, според експертите по епистокрация, създава риск от това наука да произвежда политически решения (Frédéric

Worms (2020). Властта организира свръхнамесата на научната мисъл в ущърб на демокрацията, за да подкрепи решения, които ограничават свободите (Jean Garrigues 2020).

Заклучение

Без да се оспорва тежестта на ситуацията, се вижда, че извънредното санитарно положение не е от съществено значение за справяне с кризата, а по-скоро пандемията се превръща в повод за постигане на пълна президентска власт. Вече доста месеци по-късно се вижда, че Франция не е постигнала по-добри резултати в сравнение със страните, където не е обявявано извънредно положение. Това потвърждава мнението на Michael Foessel (2020), за когото по време на кризата демокрацията е отслабена, без това да покаже, че репресивните мерки са ефикасни.

Извънредното санитарно положение накърнява правовата държава, защото променя ролята на депутатите, които се произнасят постфактум. Възприема се оперативния ред на разпоредбите, за да се дерогират фундаментални права. От парламента е отнета функцията да гарантира демокрацията. Търсенето на баланс между общественото здраве и свободата не се състоя, не се състоя обществен дебат, решенията се вземат възможно най-бързо. Всичко това свидетелства за процес на политизация в смисъла, в който го представя Waever (1995) – в името на сигурността политиките вземат решения за извънреден режим, като по този начин накърняват демокрацията. Заплахата се увеличава благодарение на дискурса от типа speech-act. Колкото по-хитроумно е правителството, толкова по-лесно с подкрепата на учените то успява да убеди обществото – няма протести, няма народни движения ..., къде бяхте жълти жилетки!

Секюризирането стана възможно, тъй като онтологичният страх от смъртта в нашето общество позволи това. Колективното несъзнавано търси защита и това надделява над всякакви други ценности. Оставена без контрол, хиперпрезидентската власт може да отвори широко пътя на икономическия либерализъм. Ясно е, че GAFA са големите печеливши в кризата...

Тези извънредни мерки в течение на годините се превърнаха в обичайно право. От едно извънредно положение към следващото извънредно положение от 2015 г. насам обществото се плъзга към либерална демокрация. На 17 октомври 2020 г. правителството отново въвежда с декрет извънредно санитарно положение за четири месеца. Като разчита на президентското си мнозинство, правителството очаква лесен вот без опозиционна съпротива. Но в деня на първото четене депутатите от мнозинството са твърде малко и опозиционните партии от дясно и от ляво се обединиха

и промениха датата за внасяне на закона за 14 декември 2020 г. Сенатът, който е доминиран от десните партии, гласува с ръце на първо четене удължаването на извънредното санитарно положение, но само до 31 януари 2021 г. с мотива, че толкова широки пълномощия, каквито се дават на изпълнителната власт (ограничаване на свободата за пътуване, за събирания, временен контрол на цените) предполагат отново да се разгледа мярката. Но изпълнителната власт ще поиска повторно обсъждане, за да възстанови първоначалната дата 16 февруари 2021 г. Депутатите от президентското мнозинство този път ще наложат със сила приемането на това удължаване на извънредното санитарно положение. Въпросът тук е, че по този начин се поставя „легален“ край на парламентарния контрол.

В тази ситуация би могло да се постави въпросът дали след подобно нововъведение, каквото е извънредното санитарно положение, правителството с помощта на лобитата няма да изобрети нови форми, нови извънредни положения – за климата, за околната среда и т.н., като всяко следващо ще е още по-рестриктивно до такава степен, че просто обществото да заживее в състояние на извънредно положение (Médiapart 2020). Тероризмът спокойно продължава да притиска Запада чрез премерени удари и като използва достиженията на епохата, като удари с дронове, видеонаблюдения, източване на цифрови данни (Jean-Pierre Denis 2020). Към риска от хиперздравно наблюдение се добавя и риска от дехуманизиране, който произтича от някои мерки като тази, с която се забранява да се посещават болни или да се погребват мъртвите (Norbert Elias 2020). Всичкото това донякъде би могло да скрие провала на либералната политика на общественото здраве.

Не може да се избегне една епидемия, но би трябвало да може да се избегне здравната и социалната катастрофа (Gaël Brustier 2020).

Превод от френски: Проф. Д. Йончев

Литература:

1. Agamben G., «De l'Etat de droit à l'Etat de sécurité», Journal Le Monde, le 23 décembre 2015.
2. Beauiron E., Les mesures d'exception face à la lutte antiterroriste: un «mana juridique»? Cairn info, 2013.
3. Borraz O., «Dossier Science et Pouvoir» Avril 2020.
4. Boual J.C., «Loi «Urgence sanitaire», une loi de classe», <https://changerdecap.net/wp-content/>, 22 Mars 2020.
5. Brustier G., Le «monde d'après», Journal la Vie, Mai 2020.
6. Buzan et al. Security: a new framework for analysis, Boulder, L. Rienner publishers, 1998.
7. Denis J.P., Editorial, « La sécurité ne doit pas tuer la liberté » journal la Vie, 7 Mai 2020.
8. Dewey J., Écrits politiques, Gallimard, 2018.
9. Elias N., La dynamique sociale de la conscience <https://www.erudit.org/fr/revues/scientia/2020>.
10. Elkaim O, Noyé J.C, Tournier P., Les lourdeurs françaises. « Dossier Science et Pouvoir » 30 Avril 2020.
11. Foessel M., L'Etat vigilance, Points, 2010.
12. Garrigues J., Parlement(s) : revue d'histoire politique. Presses universitaires de Rennes, 2020.

13. Guillebaud JC., Les mutations contemporaines en action Bulletin „Info Mo“ n°2, Mai 2020.
14. Haas G., Prolongation de l'Etat d'urgence et mesures de restrictions des libertés imposées aux citoyens sont-elles justifiées ? Journal la Vie, Mai 2020.
15. Kahn A., «La mort est l'incroyablement douloureux d'une société qui se présente-et se rêve- capable de surmonter tous les obstacles», (2020).
16. Klein E., Réflexions sur la science, 2020.
17. Maertens L., La sécurité environnementale et le processus de sécurisation : définition et enjeux théoriques. Fiche de l'INSERM n 17, Juin 2012
18. Manin B., Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme, La Vie des idées, 2015.
19. Marchand F., «Face au terrorisme suicidaire : effets de la banalisation des mesures d'exception». NBU- Département SNI, Mars 2018.
20. Médiapart: Etat d'urgence sanitaire: l'exercice de la démocratie n'est pas négociable ! <https://www.mediapart.fr/> 16 juin 2020
21. Rousseau D., Radicaliser la démocratie: propositions pour une refondation, Seuil, 2005.
22. Storme T., La démocratie à l'épreuve de l'état d'exception. Presses Universitaires du Septentrion, Septembre 2015
23. Storme & Thassekos., Vers un « état d'exception » généralisé ? La démocratie et l'État de droit en danger. Penulis, Juin 2017
24. Supiot A., «Seul le choc avec le réel peut réveiller d'un sommeil dogmatique», Journal Alternatives Economiques, Mars 2020.
25. Zakaria F., The Rise of Illiberal Democracy, Foreign Affairs, numéro de novembre-décembre 1997.
26. Waeber O., Securitization and desecuritization, in Lipschutz (ed.), on security, New York, Columbia University Press, 1995
27. Worms F. Pour un humanisme vital, Odile Jacob, 2019.



За автора:

Франсоаз Маршан е водещ специалист по преценка на професионалните умения и професионалното ориентирание, съветник в Шамбери, Савоя, Франция, доктор на Нов български университет, защитила дисертация в департамент „Национална и международна сигурност“. Автор е на статии по проблемите на европейската политика на заетостта, на секюризацията, както и по проблематиката свързана с извънредното положение.

Адрес за кореспонденция:

francmar@hotmail.com, dtyonchev@abv.bg