

**КРИЗАТА
С COVID-19
И БЪДЕЩЕТО
НА ЛИБЕРАЛНАТА
ДЕМОКРАЦИЯ**

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

КРИЗАТА С COVID-19
И БЪДЕЩЕТО НА
ЛИБЕРАЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ



THE COVID-19 CRISIS
AND THE FUTURE
OF LIBERAL DEMOCRACY

Edited by
Daniel Valchev, Simeon Groysman

Scientific reviewers
Prof. Yanaki Stoilov
Assoc. Prof. Maria Pirgova

КРИЗАТА С COVID-19 И БЪДЕЩЕТО НА ЛИБЕРАЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Съставители

Даниел Вълчев, Симеон Гройсман

София • 2023

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

Научни рецензенти
Проф. д-р Янаки Стоилов
Доц. д-н Мария Пиргова

- © 2023 Даниел Вълчев, Борис Попиванов, Мартин Белов,
Симеон Гройсман, Първан Симеонов,
Джузепе Маргинико, Фабио Паничи, Йоанис А. Тасопулос
- © 2023 Антонина Георгиева, художник на корицата
- © 2023 Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

ISBN 978-954-07-5727-8
ISBN 978-954-07-5728-5 (PDF)

Съдържание

УВОД	9
1. Научният проект „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“	9
2. Съдържанието на тази книга	12
3. Благодарности	19
4. Авторите в настоящото издание	21
I. КРИЗАТА С COVID-19, СЪДЪТ И БЪДЕЩЕТО НА ЛИБЕРАЛНО-ДЕМОКРАТИЧНИТЕ КОНСТИТУЦИОННИ МОДЕЛИ	23
<i>Даниел Вълчев</i>	
1. Няколко въвеждащи думи	23
2. Обща логика и основно напрежение в либерално-демократичните конституционни модели	24
3. Развитие на техниките за съдържане на мнозинствата	26
4. Кризата с COVID-19 и тенденциите, които тя направи по-видими	30
II. COVID-19 В БЪЛГАРСКИЯ ПАРЛАМЕНТ: ПАНДЕМИЧНАТА ИЗВЪНРЕДНОСТ В ДНЕВНИЯ РЕД НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ СИЛИ	36
<i>Борис Попиванов</i>	
1. Увод	36
2. Теоретични и концептуални отправни точки	38
3. Дизайн, метод и ограничения на изследването	43
4. Развитие на парламентарния пандемичен дискурс	45
5. Какво ни казва българският парламент	52
6. Заключение	56
III. ВЛИЯНИЕТО НА КРИЗАТА С COVID-19 И НЕЙНОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ ВЪРХУ КОНСТИТУЦИОННИТЕ ПРИНЦИПИ	58
<i>Мартин Белов</i>	
1. Въведение	58
2. Криза и извънредност от конституционна гледна точка	60

3. Конкретни проблеми, породени от мерките за управление на здравната криза, предизвикана от COVID-19, свързани с конституционните принципи	64
3.1. Ковид технократизъм като отрицание на ценностите и концепцията на представителната демокрация, основаваща се върху принципите на народния суверенитет, демократичната държава и разделението на властите	64
3.2. Противоконституционност на режима за управление на пандемията от COVID-19 в България с оглед на принципа на правовата държава	67
4. Заключение	74

IV. РЕД И ПРАВОСЪДИЕ ПРИ ИЗВЪНРЕДНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА: COVID-19 И РЕАКЦИЯТА НА БЪЛГАРСКИТЕ СЪДИЛИЩА

Симеон Гройсман

1. Рамка на изследването	76
1.1. Кризите в призмата на вечното навечерие	76
1.2. Ролята на съдилищата в либерално-демократичната система	78
1.3. Структура на изложението	79
2. Българският конституционен съд и юридическото „нормализиране“ на извънредността.	79
2.1. Извънредно положение и въвеждане на института на извънредната епидемична обстановка	79
2.2. Лицето на „конституционната диктатура“. Решение № 10 по к. д. № 7/2020	82
2.3. Въвеждането на извънредната епидемична обстановка като „необоснован компромис с цял набор човешки права“. Особените мнения при постановяването на Решение № 10 по к. д. № 7/2020	86
2.4. Решение № 15/2020 по к. д. 4/2020	87
2.5. Решение № 2/2021 по к. д. 13/2020	89
2.6. Няколко предварителни извода	90
3. Административното правосъдие по време на пандемията.	92
3.1. Форма и съдържание. Нормативен или общ акт бяха (са) заповедите на министъра на здравеопазването за налагане на протиепидемичните мерки	92
3.2. Фактически оставянето на жалбите без разглеждане	95
3.3. Пандемичното правоприлагане отвъд политиката	97
3.4. Точки на сравнение на административното пандемично правораздаване с наказателноправната защита на антипандемичния режим	99
3.5. Възможната алтернатива в няколко насоки de lege ferenda	100
4. Невъзможният заместващ законодател	102
5. В заключение – поглед към темата за легитимността на правото по време на пандемия	106
5.1. Легитимността на съдебните решения при либералната демокрация	107
5.2. Системният риск пред една многоаспектна схема на взаимна легитимация: исторически аналогии	108
5.3. Пандемичният режим – бурята, посяваща съмнение	109

V. ХИПОТЕЗИ ЗА ОБЩЕСТВЕНАТА ЛЕГИТИМНОСТ В КРИЗИСНАТА СИТУАЦИЯ С COVID-19 В БЪЛГАРИЯ	111
<i>Първан Симеонов</i>	
1. Въведение	111
<i>I. Бележки по концепцията</i>	112
2. Общи очертания	112
3. Конкретни отправни точки	114
4. Бележки по методиката	116
<i>II. Синтез</i>	117
5. Ролята на политическото	117
6. Ролята на страха	120
7. Опит за периодизация	123
<i>III. Нарочни тематични търсения</i>	125
8. Каква е ролята на масовата комуникация, на комуникационната политика, на медиите	125
9. Ваксините	130
<i>IV. Обобщаващи теми</i>	133
10. Недоверие	133
11. Цялостна оценка защо в България се получи така	135
<i>V. Хипотези и дискусия</i>	139
VI. PANDEMIC POPULISM IN ITALY THE CASE OF “OBJECTOCRACY”	148
<i>Giuseppe Martinico, Fabio Pacini</i>	
1. Populism and “objectocracy” in Italy	148
2. Objectocracy and (criticism of) political institutions	152
3. Objectocracy and vaccines. What’s next?	156
VII. SOLIDARITY AND IMPARTIALITY IN TIMES OF COVID-19	163
<i>Ioannis A. Tassopoulos</i>	
1. Introduction	163
2. Solidarity and COVID-19 in the Jurisprudence of the Council of State	165
3. Solidarity and Impartiality in Greek Constitutional Law	167
4. Solidarity and Impartiality Beyond Redistribution: The Public Good and the Problem of Alienation	171
5. Respect for the Other and Tolerance in the Legal Measures of the Pandemic	176
6. Conclusion	178
БИБЛИОГРАФИЯ	179
BRIEF CONTENTS AND AUTHORS’ INTRODUCTION	191

УВОД

1. Научният проект „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“

Тази книга обединява, структурира и представя на едно място поредица от научни изследвания, осъществени от екип на Софийския университет в рамките на научния проект „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“¹. Още от самото си начало избухналата през февруари–март 2020 г. глобална пандемия от коронавирус постави това бъдеще под въпрос или най-малкото в риск. Справянето със здравното, а впоследствие и социално бедствие предположи нуждата от управление въз основа на експертни (медицински, икономически, организационни) решения, нуждаещи се от законосъобразната юридическа форма. Същевременно – в противовес на предположението за рационалност, обосноваваща експертността, както по света, така и в България ключов фактор при вземането на решенията станаха очакванията и страховете на гражданското общество.

В сравнителен план историята на либералните демокрации е история на успешни периоди, редувани с времена на сътресения и кризи. Последните обичайно са имали свои икономически и политически причини. В контекста на пандемията видяхме както използване на демократични механизми за налагането на крути протиепидемични режими – до голяма степен въз основа на исканията и очакванията на самите граждани, така и наченките и развитието на нова икономическа криза. Тези политически и икономически следствия на COVID-19 само се прибавиха към все още непреодолените предизвикателствата пред конституционните системи, породени от поде-

¹ Проектът „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“ с ръководител проф. д-р Даниел Вълчев се осъществява от научен екип на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ с финансиране от фонд „Научни изследвания“ на Министерството на образованието на Република България по договор КП-06-ДК2/3 от 30.03.2021 г.

ма на правно-политическия популизъм през последното десетилетие. През 2022 г. съвкупността от кризи беше допълнително усилена и със завръщането на пълномащабната война на европейския континент.

Споменатият сравнителен поглед към историята на демокрациите традиционно счита, че популизмът, възходът на изпълнителната власт за сметка на съдържанията и противовесите, извънредните методи на управление намират най-добра почва в условията на икономическа криза, международна нестабилност, вътрешни и външни заплахи. В тази връзка пандемията постави пред обществото, а и пред академичните социални науки, задачата да установят и проследят тенденциите във взаимоотношението между управлението на кризи, влиянието на общественото мнение и юридическото функциониране на конституционната рамка при извънредно положение.

Предложените в настоящото издание анализи търсят пресъздаването на обществения и експертния дебат, поставяйки хронологичен фокус върху зенита в развитието на пандемичните процеси през 2020 и 2021 г. Социологическият и политологичният анализ върху нагласите на гражданите и поведението на управляващите са комбинирани с юридически анализ върху законосъобразността и избора на различни алтернативи за действие от страна на държавните органи в рамките на обявяването на извънредното положение и последващата му замяна с извънредна епидемична обстановка. В тази насока става възможно и концептуализирането с оглед идентифицираните точки на напрежение в либерално-демократичната конституционно-политическа система по време на криза и на бъдещите перспективи пред нашите общества, които тези напрежения очертават.

В хода на тук представения научен проект усилията на научния екип бяха насочени към едно сравнително рядко за българската наука комбиниране на юридическо, политологично и социологическо познание чрез търсенето на съприкосновенията между управлението на кризата, създаването политически и гарантирано санкционно-юридически, и обществената реакция с нейното отношение към вземаните решения и съответните действия на изпълнение и/или съпротива чрез постъпки за обжалване или пряко нарушаване на извънредните мерки. Опитът за комбинирано изследване, надхвърлящ обичайно силните в българските университети методологически себеограждения и факултетни противопоставяния, беше осъществен на базата на поредица от социологически изследвания, амбицирани да уловят „живата социална картина“ на пандемията.

Поради тези съображения първоначално беше направен **обзор на социологическите изследвания** в страната върху обществените нагласи относно кризата с COVID-19 през периода от март 2020 до септември 2021 г.

През 2021 г. членове на научния екип и главно д-р Първан Симеонов пристъпиха към осмисляне и синтезиране на **дълбочинни интервюта** с ключови представители на санитарните власти, изследователи с изявен интерес към COVID-19, изразители на алтернативни гледни точки, включително лекари и политици; специалисти в областта на медиите, връзките с обществеността, математическото моделиране, образованието, психологията, бизнеса.

В заключение на тази част от проектната работа в периода януари–март 2022 г. бяха проведени изследвания чрез събиране на информация за социалните нагласи в рамките на **три фокус групи**, състоящи се основно от:

(1) скептици и съмняващи се в сериозността на ситуацията, критично настроени към официалните мерки;

(2) потърпевши от кризата (попаднали под ограничения; поставени под карантина; загубили доход/работа/намалено работно време; боледували);

(3) отнасящи се към кризата с повишено внимание и съвместно изпълнение на официалните мерки/притеснени от заразата/уязвими.

Резултатите от осъществените качествени социологически проучвания вече бяха представени от нашия научен екип в отделен обобщаващ доклад под заглавие „Кризата с COVID-19. Емпиричен отпечатък и потенциално значение за бъдещето на либерално-демократичния конституционен модел в България“. Същият е достъпен в свободен достъп в пространството на проекта на сайта на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“².

Читателят на настоящата книга ще може да се запознае в детайли с методологията на тези изследвания и тяхната политологична интерпретация още и в глава пета с автор Първан Симеонов. Затова, оставяйки настрана детайла на изследването, намерил място в съответните раздели на изложението, може като отправна точка за синтез да вземем лайтмотива на разделението, скициран в посоченото изследване на фокус групите. Няма да е пресилена метафора съждението, че в полето на социалните настроения **съмнението, страданието и вярата** станаха трите основни сили, разделящи обществото и диктуващи по различен начин неговия дневен ред и легитимиращ/критически наратив по времето на пандемията. Това е съмнението във вземаните решения и в налагащите ги авторитети; това е страданието – както непосредствено от болестта, така и от създалия се социален хаос и парализиращия страх за бъдещето като негово следствие; в крайна сметка – това е вярата в някоя от противопоставящите се в дискусиата гледни точки.

² Вж. Кризата с COVID-19. Емпиричен отпечатък и потенциално значение за бъдещето на либерално-демократичния конституционен модел в България (доклад). <https://law.uni-sofia.bg/bg/krizata-s-covid-19-empirichen-otpechatk-i-potencialno-znachenie-zabdescheto-na-liberalno?absolute=1>

2. Съдържанието на тази книга

Гл. I. Даниел Вълчев, *Кризата с COVID-19, съдът и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели*

В първата глава на изложението Даниел Вълчев очертава предметната и методологическа рамка, обединяваща отделните изследователски погледи върху политически, юридически, социални аспекти на пандемията. Вълчев представя историческите тенденции в развитието на демократичните управления, проследявайки приложението на теорията за народния суверенитет от Просвещението насетне. Представени са няколко основни еволюционни прехода на управлението на мнозинството между различни техники за ограничаване на това мнозинство с цел полза за обществото и гарантиране на стабилността на политическите системи. В такава насока авторът представя либералната демокрация като управленски модел, изхождащ от идеята за индивидуална свобода, чието гарантиране се търси в последователното установяване на защитен личен периметър чрез идеята за човешките права и на мнозинствения принцип при вземането на решенията, посредством който самите адресати на управлението могат да получат дял в осъществяването му. Разгледани са по-ранните опити за балансиране на тази система чрез ограничения на изборителното право или с техники, усложняващи неговото реализиране през XVIII и XIX век. След Първата световна война отказът от тези цензови ограничения е изследван като предпоставка за разширяването на изборителното право в условия на икономическа несигурност и социални разочарования. Така, кризата на парламентарните демокрации, последвана от Втората световна война, е трябвало да получи отговор чрез нова система за недопускане на радикални мнозинства във втората половина на XX век. Вълчев дава анализ на тази система, свеждайки я до три основни компонента – разширено приложно поле на усложнени процедури за приемане на решения, засилване на значението на органи, формирани на принципа на професионалните елити, и създаване и отстояване на нормативната идеология на правата. След като тези тенденции в генезиса на съвременната система получават своя анализ, авторът предлага визия за тяхното проблематично справяне с новата криза на парламентарните системи, възникнала заради пандемията. Читателят ще може да се запознае с изразената позиция за пандемичното управление като управление чрез съзнателно генериран страх, извънредни режими със спорна конституционност (що се отнася до анализирания български пример) и без същински публичен дебат.

Гл. II. Борис Попиванов, *COVID-19 в българския парламент: пандемичната извънредност в дневния ред на политическите сили*

Във втора глава Борис Попиванов прави възможен анализа на периода на извънредно управление в неговия корен, разглеждайки парламентарното развитие на кризата през първата половина на 2020 г. Непосредственият акцент е поставен върху избухването на пандемията и обявяването на извънредно положение в България през март същата година. Изложението анализира националния парламентарен процес в европейски и световен контекст, строейки изводите си върху обосноваването на разбиране, че в началото на пандемията оценките за степента на здравната заплаха не са корелирали с мащаба на вземаните политически мерки на мащабна рестрикция. В множество държави се реализира опасност от свръхреакция, а пандемията се използва като оправдание за редуциране на парламентарния процес и извеждане на парламента от сферата на вземането на кризисните решения. В тази насока и в България намират своето приложение описваните световни тенденции за „окопаване на изпълнителната власт“ и създаване на институционална среда, при която изискванията за социална дистанция между хората ограничават потенциала на законодателните органи да се събират и вземат решения. Авторът представя концепцията за пандемична „експанзия на изпълнителната власт“ като форма на отстъпление на демокрацията, при която демократично избраните правителства постепенно отслабват наложените върху тях ограничения, за да възпрепятстват чрез институционални промени капацитета на опозиционните сили да оспорят политическите решения. Внимателният прочит на стенограмите от заседанията на Народното събрание, посветени на извънредното положение, води до заключения за своеобразието на българския случай. Изпълнителната власт успява да установи контрол върху вземането на решения, включително засягащи основни права на гражданите, чрез института на извънредната епидемична обстановка, но дейността на законодателната власт в крайна сметка остава нередуцирана. Редуциран обаче, с повече или по-малко ясното съгласие на парламентарните сили, се оказва фокусът на политическия дебат върху последиците от пандемията. Това става, първо, като конституционноправните измерения биват засенчени от социално-икономическите, в които политическите партии смятат себе си за по-подготвени; и второ, като политическото противостояние се завръща към обичайните си параметри на сблъсък между управляващи и опозиция, в който проблемите на пандемията биват абсорбирани.

Гл. III. Мартин Белов, *Влиянието на кризата с COVID-19 и нейното управление в България върху конституционните принципи*

В трета глава Мартин Белов анализира въздействието на антипандемичните политики върху спазването на конституционните принципи в България. Последователно е развита тезата за осъществяването у нас на „противоконституционен антиконституционализъм на извънредното положение“. Такъв извод се обосновава с аргументи за налагането на противоепидемични мерки, нарушаващи основни права в разрез с базовите конституционногарантирани очаквания за ясна регулация и правна сигурност. Осъществяването на тези политики от здравните власти чрез десезирането на парламента от сферата на провеждането на противопандемичната политика ведно с поставянето в центъра ѝ на конституционно непредвиден орган като Националния оперативен щаб (НОЩ) е разгледано в цялостния контекст на възлагането на непопулярни политически решения на експерти в ущърб на принципа на народния суверенитет със свойствените му възможности за демократично участие и обществен контрол.

Белов разглежда потенциалните оправдания на хаотичните държавни действия на крута намеса, ограничаваща стопанската инициатива, правото на образование и свободно придвижване през призмата на принципа за пропорционалност и неотменимостта на изискванията на правовата държава. В тази връзка той формулира критики към отделните хипотези в уредбата на извънредната епидемична обстановка, въведена в Закона за здравето, именно разглеждайки въздействието ѝ за ограничаване на основните права като непропорционално спрямо заплахата за общественото здраве. Оттам се прави изводът, че институтът на извънредната епидемична обстановка е създал траен риск на нарушаване на принципите на пропорционалност и правна сигурност, а така и принципа на правовата държава в българския конституционен ред.

Гл. IV. Симеон Гройсман, *Ред и правосъдие при извънредни обстоятелства: COVID-19 и реакцията на българските съдилища*

Темата за запазването на конституционната основа на демокрацията чрез гарантирането на върховенството на правото и защитата на основните права е продължена в анализа на Симеон Гройсман, посветен на действията на Конституционния съд и на административните съдилища по отношение на провеждания по време на пандемията алтернативен режим на регулиране. Във фокус са поставени юридическите качества на заповедите за налагане на противоепидемични мерки – първо в контекста на обявеното извънредното положение, а впоследствие въз основа на нововъведената извънредна епидемична обстановка. Последователно са разгледаните основните решения на

конституционната юрисдикция, относими към пандемичната проблематика, сред които от основен интерес е Решение № 10 по к. д. № 7/2020 г. относно конституционносъобразността на измененията в Закона за здравето, които направиха възможна извънредната епидемична обстановка. Използваният по делото съдебен подход, съгласяващ се с най-общи оправомощаващи законови формулировки в полза на изпълнителната власт, е противопоставен на значително по-детайлният анализ по делата относно достъпа до трафични данни за карантинно-контролни цели и за дистанционното участие в заседанията на парламента. Съдебна политика в полза на пандемичното „регулиране чрез заповеди“ авторът показва и в наложените тълкувания, че министерските заповеди, налагащи мерките, са общи (а не нормативни) актове, чиято последваща отмяна обуславя прекратяването на делата по подаването срещу тях жалби. В главата е демонстриран резултатът от тези практики: обществото не получи разглеждането на заповедите за налагане на противоепидемични мерки по същество, въпреки че те многократно „се прераждаха“ в нови актове с аналогично съдържание. Обезпокояващият извод, че по време на криза съдилищата доброволно са се отдръпнали от задължението си за нормативен контрол, Гройсман обяснява с идеята, че като не са могли да предложат алтернативна антипандемична политика, са предпочели да оставят в сила регулативния механизъм, използван от правителството за борба с кризата. Тази фактическа липса на възможност за обжалване на противоепидемичните мерки, ограничаващи основни права, е видяна в заключителната част на изложението в две перспективи. На първо място, келзенианското разбиране, че „при липсата на средство за защита, липсва и право“ представя по антиутопичен начин облика на пандемията, през която изпълнителната власт може да налага произволни мерки, без наличен (и рационален) съдебен ограничител, а само евентуално съобразявайки се със стихийното (респективно емоционално) недоволство на гражданите. До известен степен като контратеза, разсейваща идеята за „пандемичен диктат“, стои обаче правоприложната реалност при съдебния контрол върху наказателните постановления, налагащи глоби за неспазването на противоепидемични мерки. Показана е масовата отмяна на тези наказателни постановления от редовите съдии с категорични отменителни аргументи, които, ако бяха използвани при обжалването на самите заповеди, биха отменили изцяло наложения регулативен режим.

Гл. V. Първан Симеонов, *Хипотези на обществената легитимност в кризисната ситуация с COVID-19 в България*

Отделните измерения на юридическата и политическата криза, пред които пандемията изправя обществото, намират отражение в социалната психология, мотивирайки отношението на гражданите към здравната заплаха и

към съответните мерки от страна на властите. В тази насока в пета глава Първан Симеонов анализира социалните нагласи както като част от причините за развоя, който вземат събитията, така и като тяхно следствие, формиращо и формирано в условията на извънредност. Поглед към тази проблематика читателят ще получи въз основа на изследване върху социалния опит на пандемията, почерпен от проведените в рамките на проекта социологически проучвания. Той е синтезиран най-вече в дълбочинното вглеждане в мненията, типологично представляващи отношението на ключови актьори и активно въвлечени страни. Първан Симеонов формулира хипотези за легитимирането (респективно делегитимирането) на обществени авторитети в кризисната ситуация. На основата на качествено изследване, в рамките на концепция, очертана и от първи емпирични свидетелства за кризата в преглед или общение, авторът достига до основни допускания по отношение на казуса в България. Симеонов откроява възможни изводи в абстрактната и конкретната плоскост, на базата и на структурни обществени предпоставки. Авторът разглежда идеята за своего рода пандемична „фасадна експертотокрация“, зад която всъщност е била увеличена възможността за действия на политическата власт. Тази политизация се наслажда върху други два проблема, също свързани с политизацията на темата: мащабно и самопораждащо се рамково недоверие към политическите авторитети; и високо недоверие към продължително управлявала политическа сила, преминало в политическа криза. Съчетаването, респективно взаимното усилване на трите проблемни нива съставлява основната според Симеонов хипотеза за онова, което често се адресира като български неуспех в проблема с коронавируса. Тя е конструирана на база свидетелствата и критиката на участниците в изследването – почерпена от интервюта с основните актьори по темата с COVID-19 в България, заедно с фокус групите на различни участници с активно отношение по въпроса. Тези изводи позволяват на Първан Симеонов в края на главата да даде начало на дискусия, която препраща и към обективните икономически (и свързани) обществени предпоставки и насочва към необходимостта от продължаващо изследване най-вече на действията на политическата власт в контекста на кризата с коронавируса.

Гл. VI. Giuseppe Martinico, Fabio Pacini, *Pandemic populism in Italy the case of “objectocracy”*

Темата за ролята на експертността и експертите като движеща сила на решенията и като обект на обществена критика, която е прокарана в анализа на Симеонов, намира обсъждане и своеобразен тезисен контрапункт в обзорната статия върху взаимодействието на популизма и научната експертиза в пандемичен контекст на проф. Джузепе Мартинико от пизанска-

та Скуола Супериоре Сант'Анна и асистент-професора Фабио Пачини от Университета на Тура в град Витербо. В съвместно разработената от тях шеста глава читателят ще намери по-различен възглед върху съотношението между управление и експертност, сочещ като проблемна точка популистските практики за превземане на обществения дебат. Авторите въвеждат в юридическия си дискурс понятието „обектокрация“, предложено от италианския политолог Надя Урбинати. Обектокрацията, която според възгледа на Урбинати е ключова характеристика на италианския популизъм на движение „Пет звезди“ (*Movimento 5 Stelle*), представлява информационен подход, при който определени тези се представят като обективно верни и единствено възможни в противовес на по-комплексното разглеждане на сложни социални въпроси, лишени от „прости и еднозначни“ отговори. Веднъж възприета обектокрацията започва да служи за дискредитиране на самата възможност за съществуването на различни конкуриращи се политически възгледи в обществото. Развивайки тази идея, Мартинико разглежда следствията за социалния дискурс, които налагат възгледа, че „ако е възможно да се намери и използва обективната истина, защо трябва да се хаби време за политически дискусии“. Така не само получаваме кондензирана формула на популизма, но и ясно виждаме паралелите с „извеждането“ на извънредното управление от парламентарната сфера и доверяването му в ръцете на медицинската експертиза, каквато визия за българските процеси въвеждат Попиванов и Гройсман. По такъв начин на читателя е предоставен и интересен поглед върху италианския популизъм, който, бидейки с няколко крачки пред българския, активно използва идеите за „смяна на системата“ и „интернет демокрация“ и търси превръщането на управлението в шоу с активно зрителско участие. В подобен план италианските изследователи анализират все елементи, които, макар и с по-малък интензитет, намериха отблясъци в бързата промяна на българското парламентарно представителство през поредицата от пандемични легислатури.

Промените в дискурса за демокрацията под напора на популисткия възход – особено в годините предшествали пандемията – придават актуалност на идеята за дигитални партии като своеобразни платформи, разграничаващи сами себе си от принципа на партийното представителство. Тяхната цел в този смисъл не е да провеждат определена политическа програма, а да играят ролята на посредници между обществото и управлението, канализирайки „сигналите“ за желанията на широката публика по технология, сходна с тази на социалните мрежи. Така, избирателите трябва да получат правото да участват непосредствено в писането на политически програми и да влияят пряко върху гласуванията на своите избраници в парламента. Пачини на свой ред свързва тази стратегия за пряко влияние с обектокра-

цията – „здравият разум“ и „колективният интелект“ на електората получават превес пред експертните решения и политическите договорки чрез нова форма, „технопопулизъм“, с конкретни италиански измерения.

След представянето на този инструментариум на дигиталния популизъм авторите съвместно разглеждат въпроса за популизма и информационното въздействие от обектократичен тип по отношение на ваксините в зенита на пандемията от COVID-19. Очертано е приложението на популистката стратегия за дискредитиране на науката чрез използването на политика на идентичността (identity politics). Проведеното сравнение между Европа и Съединените щати показва как на двата континента популистките партии използват идеята, че единствено лидерите им могат да бъдат информационни авторитети, а противостоящите им научни възгледи са заклеймявани като неверни. По този начин пандемичните изменения в обществения дебат печелят поле за отхвърлянето на процедурната легитимност на легалността, изтласкването на експертните решения във от политиката за сметка на влиянието на масовата публика, формирано чрез социалните медии и калкулирано посредством специални платформи. В конкретния контекст на изследване тези тенденции са илюстрирани чрез появата на различни антивакс движения в контекста на създадения цялостен климат на недоверие в науката и учените по отношение на ваксинацията.

Гл. VII. Ioannis A. Tassopoulos, *Solidarity and Impartiality in Times of COVID-19*

Заключителната глава на професор Йоанис Тасопулос от Атинския университет представя идеята за определен легитимационен преход в условията на пандемията, позициониран в контекста на тезата за завръщането административната държава, дебатирано в международния научен дебат по повод на пандемията. Политическата реторика и насоката на правоприлагането в условията на криза са принудени да преминат от темата за човешките права като основа на управлението към солидарността, центрирана около задълженията на гражданите и аргументираща възможността за принудителното налагане на предпазни мерки в полза на общественото здраве. Действията на държавата за борба с вируса са нейно задължение за защита на обществото, превръщайки се по този начин и в задължение за ограничаване на правата. В тази насока са анализирани относимите изисквания за вземането на подходящи и пропорционални мерки. Последните следва не само да отчитат определени научни и статистически критерии, но и да избегнат дискриминационни ефекти. Според автора пандемията преобръща социалните отношения, ескалирайки базисния обществен конфликт между правата на отделния гражданин и задължения на всички към цялото, върху които е базирана соли-

дарността. За Тасопулос солидарността трябва да бъде концептуализирана в светлината не само и не толкова на задължения към обществото в цялост, колкото на задължения в полза на най-слабите членове на обществото, които и са били най-застрашени от пандемията. Съображенията му, които вземат за база функционирането на административния процес по гръцкото право, търсят възможност за обосноваването на съдебна логика за възможни правоприменни изключения в полза на по-слабите. Така се подчертава „оголването“ на въпроса за дистрибутивната справедливост, което е неминуемо в моменти на криза и носи в себе си потенциала за напрежение, заплашващо стабилността на обществото. Социалната солидарност е в основата на юридически задължения, като идеята за солидарността намира отражение в различни конституции, а в коментирания глава ѝ дава рамка и в конституционно-философски контекст. Тасопулос разглежда взаимното задължение за социална солидарност като база за ограничаване на правата в съответствие с основанията, предвидени в Конституцията и в ЕКПЧ. Солидарността е необходим елемент на съвместния живот в обществото, но нуждата от равнопоставено третиране от страна на държавата, поставя ограничения пред вменияването на задължения за солидарност, за да предотврати несправедливото понасяне на тежестите на социалния живот само от определени по-засегнати и в този смисъл дискриминирани социални групи. От тази гледна точка за читателя, вярваме, ще е интересен анализът на гръцкия закон № 4865/2021 и въведената с него задължителна ваксинация за всички лица с постоянно местоживееене в Гърция, родени преди 31 декември 1961 г. Мярката бива критикувана, както заради минималните възможности за изключение (само поради медицински причини) в резултат липсата на специфичен подход по отношение на всички различни случаи, така и с оглед сериозната санкция (ако мислим в нашия сравнително балкански контекст) от 100 евро месечно.

3. Благодарности

Настоящото издание стана възможно благодарение на финансирането на фонд „Научни изследвания“ към Министерството на образованието на Република България. Същото беше получено по договор КП-06-ДК2/3 от 30.03.2021 г. от Софийския университет за изпълнението на проекта „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“ по конкурс за финансиране на фундаментални научни изследвания по обществени предизвикателства, свързани с пандемията.

Научният екип би искал да изрази още своите благодарности още и към участниците в социологическия уъркшоп по проекта, който се проведе на 29 септември 2021 г. и направи възможно обсъждането на работните хипо-

тези на членовете на научния екип с политолози, социолози и юристи. В това число – и най-вече по повод социологическата му роля – имаме особена признателност към Живко Георгиев.

Благодарим и на Културния център на Софийския университет и неговия директор проф. Александър Кьосев, по чиято покана на 16 март 2022 г. участвахме в организираната от Центъра дискусия на тема „Има ли бъдеще либералната демокрация“. С усилията на проф. Кьосев и неговите сътрудници след това взаимодействие с нашия научен екип, Културният център разви цяла поредица от (пост)пандемични дискусии за либералната демокрация, които в променящия се контекст на социални кризи продължават и в хода на настоящата 2023 г., давайки ценен принос към академичния дебат.

Изказваме своето задоволство от сътрудничеството ни с научния екип на Пловдивския университет по проекта „Икономически измерения на пандемията COVID-19“, осъществяван под ръководството на доц. д-р Мина Ангелова и с организационното старание на доц. д-р Даниела Пастармаджиева. В рамките на посочения проект с домакинството на Тракийския университет в Стара Загора през юни 2023 г. беше организирана конференцията „Мултидисциплинарен подход за осигуряване нормалното функциониране на здравните и обществени системи при пандемични вълни“, на която проф. Даниел Вълчев изнесе пленарен доклад под заглавие „COVID-19 и либералната демокрация – кое от тях си отива?“.

Благодарности дължим и на социоложката Юлиана Галъова и на политолозите Яница Петкова и Светлин Тачев за ценната им подкрепа на различните етапи от нашия проект.

В заключение бихме искали да изразим и своята признателност към проф. Александра Кустра-Рогатка от университета „Николай Коперник“ в Торун, Полша и към доц. Петра Бард от университета „Еотвъш Лоранд“, чието участие в научната конференция по проекта през октомври 2022 г. и ценни съвети в рамките на вътрешните ни дискусии оказаха ценна помощ и на настоящото издание.

4. Авторите в настоящото издание

Даниел Вълчев е професор по обща теория на правото, декан на Юридическия факултет на Софийския университет и ръководител на катедра „Теория и история на държавата и правото“. Автор е на няколко книги и множество научни статии в областта.

Борис Попиванов е доцент по институции на модерната българска държавност във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по политология. Преподава политически идеологии, български политически процес, професионална и експертна политика в програмите на специалност „Политология“. Автор и съавтор на няколко книги. Участник в международни и национални проекти, посветени на младежкото политическо участие и европейската мобилност.

Мартин Белов доцент по конституционно право в Юридическия факултет на Софийския университет. Хоноруван професор в университета Roma Tre, Италия (от 2019 г.), с лекции като гост-професор в Reichman University и Harry Radzyner Law School (Херцлия, Израел) през 2021 и 2022 г., университета Paris II Pantheon-Assas (2019), Goethe-University Frankfurt am Main, Германия (2019), Университета на Жирона, Испания (2019), университета Pompeu Fabra в Барселона (2019), Europa-University Viadrina, Германия (2017 и 2018), European Law and Governance School в Атина (2017–2018 и 2020–2021) и други. Мартин Белов е бил изследовател по проекти в Max-Planck Institute for European Legal History, Германия (2010–2012), и гост-изследовател в Института за федерализма във Фрибург, Швейцария (2014). Специализирал е в Оксфордския университет (2017), Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law в Хайделберг (2009) и други академични институции. Автор е на 23 книги и над 100 статии и глави в колективни научни издания.

Симеон Гройсман е доцент по обща теория на правото в Юридическия факултет на Софийския университет с курсове по обща теория на правото, теория на държавата, философия на правото, право и религия.

Първан Симеонов (доктор по политология) е изследовател, публицист и граждански активист. Автор на книги върху емпирични изследвания. Симеонов води курсове за политически кампании в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, както и за механизми и актьори в политическия процес във Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“. Изпълнителен директор е на „Галъп интернешънъл болкан“ и член на различни изследователски мрежи, сред които и Пула на европейските изследователи на младежта.

Джузепе Мартинико е професор по сравнително публично право в Scuola Superiore Sant'Anna в Пиза. В предходните етапи на кариерата си е бил носител на стипендията García Pelayo в Центъра по политически и конституционни изследвания (CEPC) в Мадрид и на стипендия Max Weber Fellow в Института на Европейския университет във Флоренция. По настоящем той е и гост-професор в университета Pompeu Fabra в Барселона.

Фабио Пачини е асистент по публично право в Университета на Тусция във Витербо и афилиран изследовател в Scuola Superiore Sant'Anna в Пиза, където е координатор на изследователска група по парламентарно право.

Йоаннис А. Тасопулос е професор по право в Атинския университет с основен изследователски фокус в сферите на конституционното право и на политическата философия. Автор на шест книги и множество статии на гръцки, английски и френски. Последната му монография е посветена на свободата на изразяване в Гърция.

I. Кризата с COVID-19, съдът и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели

Даниел Вълчев

1. Няколко въвеждащи думи

Това изложение няма амбицията да предскаже развитието на политическите модели от западен тип, респективно на либерално-демократичните конституционни модели, през следващите десетилетия. Съществуват достатъчно голям брой опити за предсказания в тази област – като се започне от възторжени разкази със спекулативни заключения за единствено възможния исторически път, довел ни до тези модели, и се стигне до тяхното пълно отричане, онагледено чрез откровени антиутопии. Текстът не цели и възобновяване на дебата относно възможностите за философско, социологическо, политическо и/или юридическо обосноваване на либералната демокрация, а оттам и за препотвърждаване на нейните предимства. След дебата между Ролс и Хабермас от края на миналия век подобна цел би била до голяма степен банализирана, независимо дали търсените аргументи са от субстанциално или от процедурно естество³.

Евентуалното значение на настоящото изложение би могло да се търси по посока на това да предложи *предметна и методологическа рамка* на следващи по-прецизни и задълбочени изследвания върху *различни характеристики на либерално-демократичните конституционни модели*, разкрили се в резултат на кризата с COVID-19 или известни и преди това, но допълнително подчертани от тази криза. Подобна е и неговата задача в рамките на

³ Друг е въпросът дали дебатът между Джон Ролс и Юрген Хабермас не показва, че всяка етическа теория, претендираща, че е процедурна, всъщност по необходимост съдържа в себе си априорно възприети етически постулати.

проекта *Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели*. В някаква степен изложението се опитва да обобщава и декларира *мисловен контекст*, в който са разположени по-детайлните изследвания на другите участници в проекта.

Текстът е организиран в *три части*. В *първата* ще изложи *общата логика на либерално-демократичните конституционни модели* и ще очертае *основното напрежение в тях*, следващо от противоречието между колективистичния заряд на демократичните практики и индивидуалистичния характер на либералните теории.

Във *втората част* ще предложи *историческа равностметка за развитието на техниките за съдържане на мнозинствата* (т.е. техники, недопускащи мнозинството да прекрачи границите на защитения периметър на индивида, в рамките на който той реализира своята свобода) и ще развие възглед за *трите господстващи днес техники* за това. Ще очертае особено ролята на съдилищата при това съдържане и свърхочакванията към тях.

В *третата част* ще представя своето виждане за онези видими през последните няколко десетилетия *тенденции*, които имат потенциала да променят логиката на функциониране, а оттам и да поставят на изпитание цялостната архитектура на съвременните конституционни модели от западен тип. Специално внимание ще отделя и на *кризата с COVID-19*, която по един впечатляващ начин освети крехкостта на някои от носещите конструкции в либерално-демократичните конституционни модели и повдигна въпроси, които преди това са били считани за неактуални или за недостатъчно важни и определящи.

2. Обща логика и основно напрежение в либерално-демократичните конституционни модели

Независимо каква дефиниция ще дадем на понятието *демокрация*, няма как да избегнем твърдението, че това е управление на обществото, което се осъществява *от мнозинството* или поне *със съгласието на мнозинството*. Всеки отказ от това твърдение би довел не просто до езиков парадокс, но и би проблематизирал цялото следпросвещенско развитие на представите в областта на политиката и публичното право, белязано от борбата за всеобщо избиращо право с тайно гласуване и за формиране на основните държавни органи чрез избори. Макар и отказали се от радикалните изводи в *Учението за народния суверенитет* на Русо⁴, повечето европейски консти-

⁴ Всички радикални изводи от *Учението за народния суверенитет* на Жан-Жак Русо са логично продължение на неговото твърдение, че основната разпоредба на общественния договор изисква пълно отчуждаване на естествените права и естествената свобода на

туции от революциите насам препотвърждават тезата за *народовластието*, най-малко под формата на твърдението, че законът е израз на общата воля, макар и тази обща воля да се изразява от парламента.

Наред с това невъзможно е да отречем, че днешното разбиране за демокрация е устойчиво свързано с *идеята за индивидуалната свобода*. При това индивидуалната свобода не като *право на участие* в решаването на общите работи (както според Бенжамен Констан свободата е била разглеждана през Античността, а и от по-късни автори като Русо)⁵, а като *защитен личен периметър на мислене и на поведение* – защитен в това число и от държавата, и от настроенятия на мнозинството, които в рамките на демократичните модели определят нейната политика.

Известно е, че *либералното мислене* възниква и се развива в контекста на едно постоянно *недоверие към държавата*. Теорията на Джон Лок е класически пример за изграждане на ясни аргументационни линии, обясняващи това недоверие. Цялата логика на тази теория се корени в тезата за *недостатъчната защитеност на основните права на индивида* (според Лок това са правото на живот, правото на свобода и следващото от него право на собственост) в естествено (т.е. в додържавно) състояние⁶. Тъкмо тази недостатъчна защитеност на основните права води до възникване на държавата. Но веднъж възникнала, държавата се превръща в постоянен източник на заплаха за свободата, откъдето идва и желанието нейната власт да бъде ограничена единствено до по-добрата защита на посочените права. Тази принципна подозрителност към държавата като постоянна заплаха за индивидуалната свобода драматично се усилва при демократични форми на управление. Към базовото недоверие по отношение на държавата изобщо либералното мислене прибавя и *дълбокото подозрение към решенията на мнозинството*, което от името на държавата може законосъобразно да навлезе в личната сфера на индивида и така да отнеме неговата свобода.

Следователно от самото си създаване либерално-демократичните конституционни модели носят в себе си едно *базово напрежение* – напрежение между *признанието, че принципът на мнозинството е водещ демократичен принцип*, от една страна, и *недоверието в решенията на същото това мнозинство* и подозрението, че то е склонно да *прекращва защитения периметър* на поведение и мислене на индивида, от друга.

всеки в полза на нововъзникналата общност. Русо, Ж.-Ж. Избрани съчинения. Т. I. София: Наука и изкуство, 1988, 90 и сл.

⁵ Виж Constant, B. *De la Liberté des Anciens Comparée à Celle des Modernes*. Paris: Mille et une nuits, 2010.

⁶ Locke, J. *Two Treatises of Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960, Ch. IX.

Това напрежение в либерално-демократичните конституционни (а и като цяло политически) модели, въпреки че много пъти е било отричано или омаловажавано, никога не е било тайна за либералните елити и доказателство за това е фактът, че те са търсили различни решения за неговото олекотяване в различни исторически периоди. Макар и с риск да опростим разказа чрез твърде големи обобщения, не може да не констатираме, че *до Първата световна война* мнозинството е било контролирано главно *през системата на политическо представителство*. Както вече споменахме, либералните политически елити охотно възприемат тезата на Русо, че *законът е израз на общата воля*, но изоставят другата важна част от неговото учение – разбирането, че *общата воля не може да бъде представлявана* и че тя изобщо *не е аритметична величина*⁷. Чрез системата на политическото представителство става възможно *мнозинството в обществото* да бъде сведено до *мнозинството в парламента* и следователно техниките за недопускане на радикални мнозинства да се търсят по посока на недопускане на радикални парламентарни групи. Очаквано това се постига с различни *ограничения на изборителното право или с техники, усложняващи неговото реализиране* (разнообразни цензови ограничения, варианти на непреки избори, назначаеми горни камари, а заедно с това и чрез контрол върху средствата за разпространение на информация и с помощта на фактически икономически препятствия).

3. Развитие на техниките за съдържане на мнозинствата

3.1. От гледна точка на нашата тема, случилото се в Европа *между двете световни войни* може да бъде обобщено така – *разширяването на изборителното право в условия на икономическа несигурност и социални разочарования*, водят до *криза на парламентарните модели* и в частност до *неефективност на съществуващите ограничители на мнозинството*. И както е известно от историята, резултатът не закъснява – почти навсякъде се появяват *разтревожени мнозинства с ниска степен на лоялност към либералните идеи*, които извеждат на политическата сцена (в това число и изпращат в парламенти) свои радикални представители.

След Втората световна война (донякъде в резултат на поуките от нея и от причините, довели до нея) се заражда *нова система за недопускане на радикални мнозинства*, която вече не почива върху идеята за ограничаване на достъпа до парламента. Тази нова система съчетава три компонента, които под някаква форма са известни и преди, но в съчетание се оказват отно-

⁷ Русо, Ж.-Ж. Цит. съч., с. 181–184.

сително ефективни: (а) разширено приложно поле на усложнени процедури за приемане на решения, (б) засилване на значението на органи, формирани на принципа на професионалните елити и (в) създаване и отстояване на нормативната идеология на правата.

Усложнените процедури са техника на съдържане на радикални настроения у мнозинството, чрез която, без да се отрича принципът на мнозинството, на практика част от неговите решения се превръщат в невъзможни, в трудно постижими или поне значително се отлагат във времето. Достатъчно е да дадем пример със забраната у нас за провеждане на национален референдум по въпроси, свързани с данъците и бюджета⁸. На повърхността смисълът на тази забрана е очевиден – недоверие в мнозинството, което е подозирано, че ще вземе неразумни решения за едновременното намаляване на данъците и увеличаване на бюджетните разходи. В дълбочина може да бъде открито и още едно подозрение към мнозинството – то може да приеме решение за въвеждането на такива стръмни скали за подходно и/или корпоративно облагане, които биха били неприемливи за либералните елити.

Усложнените процедури имат важно значение и за отлагане на момента за взимане на решение и по този начин спомагат за успокояване на евентуални радикални настроения. Самото започване на процедурата в някаква степен банализира по-радикалните теми и сваля напрежението, като създава впечатление, че въпросът се придвижва към решение.

Органите на професионалните елити са известни и преди Втората световна война. Новото в годините след нея е засилването на тяхната тежест в конституционно закрепения баланс на властите за сметка на органи с висока степен на демократична представителност. Например у нас Управителният съвет на Българската народна банка е компетентен със свои актове да урежда такива важни отношения като капиталовата адекватност на търговските банки, размера на техните задължителни резерви в БНБ, условията и реда за търговията с държавни ценни книжа и т.н. – правомощия, които надхвърлят *входящата легитимност* (по Хабермас) на експертен мандатен орган, избран от Народното събрание, но неотговорен за своята политика пред него.

Но може би най-красноречивият пример за такъв орган е *Конституционният съд*. Както е известно, първите конституционни съдилища са създадени непосредствено след края на Първата световна война, като тяхната основна задача на практика веднага поставя на изпитание традиционното

⁸ Според разпоредбата на чл. 9, ал. 2, т. 3 и 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление чрез национален референдум не могат да се решават въпроси за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски, респективно въпроси на държавния бюджет.

демократично мислене. На Конституционния съд е възложено *от името на конституционния законодател да контролира обикновения законодател, който пък приема закони от името на избралия го народ*. Това е и едно от измеренията на дебата от преди близо век между Келзен и Шмит по въпроса кой е пазителят на Конституцията – съдът или държавният глава. От днешна гледна точка бихме могли да се съгласим, че Келзен по-скоро печели дебата на полето на правната теория, но пък Шмит може би се оказва исторически прав от гледна точка на реалния политически процес⁹. Конституционните съдилища получават истински разцвет след Втората световна война, като тяхната тежест в баланса на властите продължава да нараства и днес.

Под *нормативна идеология* разбирам набор от *морални тези*, възприети като *общи принципи на правото*, които могат да служат за *отправна точка* при съдебното интерпретиране на една правно значима ситуация, а в някои (политически или социално чувствителни) случаи¹⁰ и за *обосноваване на юридическа валидност* (например формулата на Густав Радбрух и влиянието ѝ върху решенията на немския КС). За важността на нормативната идеология говори и фактът, че някои автори я поставят в основата на своите теории за правото – за Алф Рос например правната наука е емпирична наука и единият от двата вида факти, които изучава, е тъкмо нормативната идеология на съдиите¹¹.

Като относително цялостна концепция *Правата на човека* се появяват в края на Средновековието и се изпълват с ценностен заряд и политически смисъл през Просвещението. Наред с всичко друго те идват и за да запълнят нуждата от по-дълбоки морални основания на правото, след като на религията е отказано да продължи да играе тази роля. Всъщност обаче Правата на човека имат доста различен прочит от XVIII век до днес¹². По време на революциите те представляват идейна основа за оформянето на *нацията* и легитимирането на нейния *суверенитет*. След Втората световна война и особено след 70-те години на XX век те стават идеология, въз основа на която започва да се отрича класическата представа за национален сувере-

⁹ През последните години се забелязва нарастващ интерес към посочения дебат между Ханс Келзен и Карл Шмит. Благодарение на този интерес се появиха за пръв път на английски език и ключови текстове на двамата. Вж. Vinx, L. *The Guardian of the Constitution (Hans Kelsen and Carl Schmitt on the limits of Constitutional Law)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

¹⁰ Въпросът за моралните аргументи при решаване на т.нар. *сложни дела* е много добре представен в българската правна литература от С. Гройсман. Гройсман, С. *Право и морал*. София: Сиела, 2017, с. 213 и сл.

¹¹ Ross, A. *On Law and Justice*. London: Stevens and sons, 1958, § 8–9.

¹² Виж Moyn, S. *The Last Utopia (Human Rights in History)*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 2010.

нитет в контекста на опитите за изграждане на основан на общи ценности еднополюсен свят. Тази промяна подчертава сходствата в идеологическата роля на доктрината за правата на човека и на религиозните доктрини на западното християнство¹³ – претенции за самоочевидност, заклеяване на всеки алтернативен възглед и допускане на силово налагане, представяно като мисионерство.

3.2. Едва ли някой ще оспори наблюдението, че в рамките на днешните либерално-демократични конституционни модели на *съда* се гледа не просто като на важна институция, а като на *една от най-важните институции*. Основанията за това са също толкова банални, както и самата теза – без съда няма как да се създаде онази система на взаимно контролиращи се органи (или групи органи), която е гаранция, че демократичният ред няма да бъде заменен от диктатура и което е по-важно, без която индивидуалната свобода би била в опасност¹⁴. При това съдът не е просто един от органите, които участват в разделението на властите. По дефиниция се счита, че решенията на съда притежават много висока степен на легитимност, като основани само на закона и справедливостта и на това основание лишени от влияние на политически конюнктурни индивидуални и групови интереси, характерни за решенията на другите две групи органи.

Всъщност нито Джон Лок, нито Шарл Луи Монтескьо, които често сочим като бащи на теорията за разделение на властите, не отреждат на съда онова място в общия баланс на властите, което им отреждаме днес, често позовавайки се тъкмо на тях. Както знаем, Лок приема, че *съдебната власт е част от изпълнителната*¹⁵ и *й отделя периферно внимание, а Монтескьо, макар и посочвайки я като една от трите власти, добавя, че тя не е власт в същинския смисъл на думата*¹⁶.

Въпреки различните интерпретации, за един дълъг период от време в континентална Европа демокрацията се схваща като система на политическо представителство, при което общата воля е във владение на парламента, а ролята на съда е да прилага точно законите. Въпросът за

¹³ Развил съм по-подробно този възглед в статията си *Правото между сакралното и профанното* в сб. *Право и религия*. София: Университетско издателство на „Св. Климент Охридски“, 2021, 21–37.

¹⁴ Вж. по-подробно моята статия *Democracy and Courts beyond the ideological banality* – In: *Courts, Politics and Constitutional Law*, ed. M. Belov, Routledge, London and New York, 2021, 21–30.

¹⁵ Locke J. Op.cit., Ch. XII.

¹⁶ Оригиналният текст на Монтескьо изглежда така: „Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle.“ Montesquieu, C. *De l'Esprit des Lois*, Paris, 1832, L. XI, Ch. VI.

значението на съда в системата на демократично разделение на властите се преоткрива с дебата за конституционните съдилища. Този дебат е наистина по-скоро континентален, тъй като в англоезичния свят същите въпроси са поставени по-рано¹⁷. В годините след Втората световна война идват и първите (все още плахи) опити за установяване на *наднационални съдилища*. След края на Студената война съдилищата застават във фокуса на защитата на правата и заедно с това очакванията към тях да играят важна роля в системата за разделение на властите, и в частност в системата за съдържане на радикални мнозинства, нарастват. И това не е случайно – маркар и основната им роля да е на *защитник на нормативната идеология на правата*, те имат пряко отношение и към останалите два ограничителя на радикални мнозинства – те са *органи на професионални елити* и работят по *сложни стандартизирани процедури*.

4. Кризата с COVID-19 и тенденциите, които тя направи по-видими

4.1. Защо тези въпроси ми се струват отново актуални днес и как те се отнасят към кризата с COVID-19? През последните две десетилетия започна да се оформя *обществена среда* (показваща известни сходства с тази от преди век), която *вещае нова криза на парламентарните системи*, съществуващи в рамките на либерално-демократичните конституционни модели. Кризата с COVID-19 допълнително усили видимостта на някои от характеристиките на тази променяща се обществена среда.

На първо място, *бурното развитие на информационните и комуникационни технологии* през последните десетилетия сякаш дойде, за да довърши онова, което философи като Жан-Франсоа Лиотар и Ричард Рорти посочиха още през 90-те години на миналия век като една от характеристиките на постмодерното общество – *разколебани йерархии и криза на авторитетите*. През последните години интернет и социалните мрежи допълнително стимулират към мрежово мислене и поведение и същевременно към затваряне в малки групи от сходно мислещи хора. Наистина принципите в публичното право по правило не възникват по мрежов път, а са най-често йерархично наложени¹⁸. Но мрежите могат да имат много силен разрушителен заряд. Известно е, че при шимпанзетата властта на остарелия алфа-мъжкар се отнема от младите мъжки, координиращи се в мрежа. Факт е също, че

¹⁷ Виж например Hamilton A., Madison J., Jay J. The Federalist Papers. New York: Bentam Classics, 1982, LXXVIII.

¹⁸ Виж по-подробно моя текст Legal principles in public law, в Rule of Law at the Beginning of the Twenty-First Century. The Hague, Eleven International Publishing, 2018, 3–9.

след това отново се установява нов алфа-мъжкар – т.е. временната мрежа, разрушила старата йерархия, е изместена от нова йерархия. Ако следваме тази логика може да предположим, че информационните и комуникационни мрежи едва ли ще създадат *нови принципи в публичното право*, но могат сериозно да поставят под въпрос съществуващите, върху които именно са изградени днешните либерално-демократични конституционни модели.

На второ място, *постоянните промени* в бита, във физическата среда, в пазара на труда (нови професии и необходимост от постоянно преквалифициране), в ежедневно общуване, в свободното време и дори в правната рамка¹⁹ създават благодатна среда за *нови разтревожени мнозинства*. Ситуацията е доста сходна с описаната от Ерих Фром тревожност на човека в края на Средновековието – той придобива позитивна икономическа и духовна свобода, но губи *сигурността*, която му е давала неговата *принадлежност към определена икономическа и духовна констелация*²⁰. *Днес човекът в западния свят е без съмнение битово и информационно по-свободен, но той изглежда все по-самотен в свят на разколебани ценностни йерархии, на информационно пресищане и на растяща икономическа несигурност.*

На трето място, през последните години *очакванията за изграждане на еднополюсен свят* не се оправдаха и днес основателно очакваме *ново противопоставяне на ценностни и на политически модели*. В обстановка на такова противопоставяне не е ясно колко устойчива ще се окаже лоялността на обществата към либерално-демократичните модели и особено – как ще се държи поколението, израснало при липса на политически и ценностни алтернативи и потопено в *масовата потребителска култура*, изграждаща повърхностни и бързо изменчиви вкусове.

И не на последно място, идеята за *индивидуалната свобода*, която е в основата на нормативната идеология на правата, беше поставена на изпитание от *възхода на тероризма* на плоскостта *свобода/сигурност*. След атентатите на 11 септември 2001 г. започна настоячиво да се поставя въпросът за ограничаването на свободата (а оттук и на някои права) в името на сигурността. Засега идеологията на правата на човека по-скоро издържа на изпитанието, но това може лесно да се промени при нови предизвикателства. Следващи изпитания може да се окажат и много по-тежки с оглед на *еволюирането* на самата идеология на правата – по посока на *разводняване на каталога от основни права, хипертрофия на политическата корект-*

¹⁹ Данните на изследването *Юридически барометър* показват, че у нас годишно се извършват между 800 и 1000 промени в правния ред – в това число нови нормативни актове и изменение и допълнение на съществуващи нормативни актове (www.legalbarometer.bg).

²⁰ Фром, Е. Бягство от свободата. София: Захари Стоянов, 2001, 102–103.

ност²¹ и налагане на негативистична аргументация на правата, следваща от забраната за причиняване на болка.

4.2. В състояние ли са днешната система за съдържане на радикални мнозинства и в частност съдът, като средоточие на трите техники за това, да се справят с тези предизвикателства? Очакванията, че съдилищата (и по-специално националните върховни и конституционни съдилища, Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека) са в състояние да решават политически въпроси, запазвайки своята поза на безпристрастен арбитър, през последните десетилетия наистина видимо нарастват. Един от най-добрите примери в това отношение е развитието на дебата за *примата на правото на Европейския съюз (ЕС) по отношение на правото на държавите членки и в частност по отношение на националните конституции*, който ми се струва симптоматичен.

Както е известно, в първичното право на ЕС принципът за примат не е изрично формулиран. Той се извежда от практиката на Съда на ЕС, установена още с известното решение на делото *Costa vs. ENEL* от 1964 г. и развита с поредица от последвали решения. Направен беше опит принципът за примат да бъде изрично формулиран на ниво договори (чл. 5, ал. 1 от проекта за Договор за Конституция на Европа), но този опит завърши несполучливо. В последвалия *Лисабонски договор* принципът за примат на правото на ЕС не намери място и беше споменат само в една от съпътстващите договора декларации (т. 17). Въпреки че от правнодогматична гледна точка е очевидно, че орган, който няма правомощието да променя Конституцията, с още по-голямо основание няма право да оправомощи друг да издава норми, които йерархично да са над Конституцията, формулираният от Съда в Люксембург принцип за примат на правото на ЕС се оспорва вяло и само по изключение. Според мен причината за това се корени във факта, че националните политически елити, които не споделят принципа за примат на правото на ЕС (ако този принцип се споделяше, просто щеше да получи израз в Лисабонския договор), трябва да преодоляват не позиции на други политически елити (брюкселските), а *решения на съда*. Това създава поне две групи проблеми. От една страна, намесата на политици в „чисто юридическата работа на съда“ противоречи на установеното разбиране за

²¹ Прередактирането на книгата *Пипи Дългото чоранче* след смъртта на автора е само пример как политическата коректност има потенциал да довежда до загуба на смисъл. „Негърски крал“ и „крал на южните морета“ са словосъчетания с различен смисъл и обем. При „крал на южните морета“ дори не става ясно дали героят е водач на уседнали хора, предводител на пирати или нещо като Нептун, който властва над риби, медузи и раковини.

разделение на властите. От друга страна, решенията на съда изначално се считат за имунизирани срещу политическата конюнктура и основаващи се само на закона и на справедливостта. Едва ли има съмнение, че решенията на съда в Люксембург, с които се установява и отстоява принципът за примат, са много повече политически аргументирани, отколкото юридически обосновани. Те са израз на една видима *политическа необходимост* – да компенсират дефицита на политическа воля за по-засилена интеграция. Но макар и политически по логика, тези решения са *решения на съд* и на това основание се ползват с висока степен на легитимност. Така националните политически елити се оказаха в трудно положение – да противопоставят външната легитимност на представителната демокрация срещу легитимността на закона и на справедливостта.

Както видяхме, националните политически елити намериха начин да изравнят силите. Формулирането на *принципа за националната конституционна идентичност* (първоначално в проекта за Договор за Конституция на Европа, а след това и в чл. 5, ал. 1 от ДЕС в консолидирания текст след Лисабонския договор) преобразува дебата от дебат между политици и съд в *дебат между съдилища*. Така в този дебат аргументът за по-голяма легитимност отпадна, тъй като би било твърде неубедително да се твърди, че решенията на *Съда в Люксембург* имат по-голяма легитимност от решенията на *Съда в Карлсруе*.

Какво ни показва този пример? На пръв поглед съдът също *черпи легитимност от разума и справедливостта*, откъдето черпят легитимност и органите, излъчени чрез политическо представителство. Но ако следваме логиката на Жувенел²², има известни акценти в източника на легитимност. *Легитимността на политически формираните органи се основава главно на аргументи от типа „защото“*, т.е. аргументи, свързани с начина на формиране на тези органи (в случая „защото са избрани от народа“), докато легитимността на съдилищата се основава много повече на аргументи от типа „за да“, т.е. свързани с целите, за които тези органи са създадени (в случая, „за да прилагат точно закона и да въздават справедливост“).

При очертаващата се нова криза на парламентарните модели, значението на *съда като защитник на нормативната идеология на правата* расте и вероятно ще продължи да расте. Но следва да се запитаме дали съдът, който не успя да се противопостави на политическия възход на никоя от големите тоталитарни идеологии на XX век, ще може да го направи в началото на XXI век. И тук идва мястото на поуките от кризата с COVID-19.

²² Jouvenel, B. d. Du Pouvoir (Histoire Naturelle de sa Croissance). Paris: Hachette, 1972, 53–54.

4.3. Нека първо да припомним с няколко изречения какво всъщност се случи. Комуникирането на един в началото изцяло здравен проблем роди *спонтанен страх* в обществата с либерално-демократични конституционни модели (в това число и у нас). Обществата (също спонтанно) оказаха натиск върху правителствата, изисквайки от тях да наложат по-тежки *ограничения на правата*, отколкото самите правителства бяха склонни да наложат в началото. Правителствата (объркани през първите седмици) скоро на свой ред започнаха *съзнателно да генерират страх* – в българския вариант среднощни заседания и изявления, показни ограничения на придвижването, изобилие от мрачни статистики, и като цяло – налагане на усещане за *извънредност*²³. *Всичко това в крайна сметка доведе до такива изкривявания на правния ред*, които повдигат въпроси около функционирането и цялостната стабилност на либерално-демократичните конституционни модели.

У нас например се оказа, че съвсем не е необходимо Народното събрание да приема решение за обявяване на *извънредно положение* за продължителен период (каквато е уредената от Конституцията правна фигура), а на практика същите ограничения могат да се налагат и от Министерския съвет. Достатъчно е законодателно (а не в Конституцията) да се закрепят една нова фигура – тази на *извънредната епидемична обстановка*. Така рамката на ограниченията вече можеше да се контролира от Министерския съвет, а конкретните ограничения – да се налагат от министъра на здравеопазването, при това с акт, който откровено въвежда в правния ред юридически норми, но пък (с малко закъснение) беше определен от самия закон като *общ административен акт*.

От друга страна, въпросът за ограничаването на базови права в рамките на тази извънредна епидемична обстановка *не получи поле за истински публичен дебат*. Не стана ясно как едни и същи хора могат да отстояват както тезата, че пълнолетен човек няма право да откаже ваксинация (въпреки че както се оказва ваксините не пречат нито заразяването, нито пренасянето на вируса), така и да обясняват как на малолетно дете следва да се признае правото да се самоопредели полово. Не можа да се случи и дебат, в рамките на който да се дискутира дали след като мога да се самоопределям като мъж или жена в отклонение от базовите си биологични характеристики, това не води до възможност да се самоопределям (отново в противоречие с фактическото състояние на тялото ми) като ваксиниран, без да съм. Ако искаме да отидем до крайност в подчертаването на *крехкостта* на съвременните кон-

²³ Безспорният усет за комуникация на тогавашния министър-председател роди и симптоматичната фигура на шеф на Националния оперативен щаб (орган от експерти с консултативни функции) – едновременно генерал и лекар (пагони, надничачи под бяла престилка).

струкции за интерпретиране на правата (в частност, ако приемем, че право е всяка претенция към поведението на друг, насочена към това имащият претенцията да не изпитва болка), бихме могли отново да се върнем към политическата коректност и да поставим и въпроса дали не е също толкова обидно да наричаме някого *антиваксър*, колкото и да прочетем в *Пити дългото чоранче*, че нейният баща е *негърски крал*.

И накрая нека да се върнем към трите актуални техники за ограничаване на радикалните мнозинства. В рамките на кризата с COVID-19 стана ясно, че в условията на обществен натиск нито една от тях не е в състояние да защити либерално-демократичния конституционен ред. *Усложнените процедури* бяха сравнително лесно заобиколени – извънредното положение беше заменено с извънредна епидемична обстановка, а министърът на здравеопазването толкова често издаваше изменителни заповеди на предишни свои заповеди, с които се въвеждат ограничения на права, че Върховният административен съд не успяваше да се произнесе по същество. Националният оперативен щаб имаше характеристиките на *орган на професионални елити*, но хората в него бяха така подбирани, че да съответстват на намеренията на правителството. Това положение още веднъж потвърди тезата на Лиотар, че научната истина (дори в науките, които сме свикнали да определяме като точни) не е толкова факт, колкото *подвижен консенсус на експерти*²⁴. *И накрая две думи за идеологията на правата* – малцина бяха онези, които изобщо поискаха от съда да я защити. В рамките на все пак образуваните дела и Върховният административен съд, и Конституционният съд постановиха актове, които още веднъж показаха възможностите за гъвкаво интерпретиране и прилагане на съответния набор от общи принципи на правото, а с това и крехкостта на тази идеология като цяло.

Някой би могъл да възрази, че предложените изводи са пресилени, а крехкостта на анализиранияте конструкции – преувеличена. Ще си позволя да отговоря с един спекулативен въпрос: *Ами ако всичко това се беше случило без истинска здравна заплаха?*

²⁴ Лиотар, Ж.-Ф. Постмодерната ситуация. София: Наука и изкуство, 1996.

II. COVID-19 в българския парламент: пандемичната извънредност в дневния ред на политическите сили

Борис Попиванов

1. Увод

Денят от седмицата е вторник, датата е 31 март 2020 г. България повече от две седмици пребивава в състояние на извънредно положение, провокирано от глобалната пандемия от COVID-19. Сутрин и следобед хората живеят с брифингите на Националния оперативен щаб за борба с коронавируса, на които постоянно се уточняват цифрите на инфектираните, хоспитализираните и починалите. Обществото напрегнато следи и тревожните репортажи от други държави. В споменатата вечер на 31 март по всички основни телевизии започва да тече лента с новина, че малко преди полунощ предстои брифинг на председателката на Народното събрание Цвета Караянчева. Брифингът е определен като „извънреден“, часът също изглежда извънреден. Темата не е известна и може да породи само догадки и несигурност. В 23:30 ч. Караянчева се показва на екраните от залата за пресконференции в сградата на парламента и съобщава, че е установен случай на народен представител, заразен с COVID-19. Предстоят, както информира тя, тестове на останалите депутати и на администрацията на законодателния орган. Несигурността обаче не е разсеяна. Караянчева предупреждава, че няма да отговаря на въпроси за здравословното състояние на народния представител. Тя отказва да предположи какво ще стане със следващото заседание на Събранието и кога ще бъде то. И бърза да обясни, че когато преди няколко дни е настоявала Народното събрание да не работи, е имала предвид „това“. Без да обвинява пряко парламентарните групи, че не са склонили и така са отворили вратите на институцията за вируса, Караянчева все пак подчертава, че „когато ситуацията се използва политически, не стоят добре нещата“.

Седемте минути, колкото протича брифингът, създават усещане за напрежение, може би дори за съзнателно търсено напрежение. Иначе е трудно да разберем кое в известието за заболял народен представител налага да има специален брифинг (а не например прессъобщение на институцията или включване на събитието в брифингите на Националния оперативен щаб), той да бъде предшестван от загадъчни анонси (подхранващи притесненията на публиката), да бъде воден лично от председателя на Народното събрание (а не например от административно или здравно лице) и да бъде правен малко преди полунощ (а не например на сутринта на следващия ден).

Цялата организация на брифинга цели да ни увери, че положението в държавата наистина е извънредно. От такава извънредност логично следва, че традиционните инструменти и практики на поведение, характерни за „нормални“ времена, вече нямат място. Необходими са други, съобразени с новия момент. Посланията на Караянчева индиректно конструират позицията на управляващите. Тази позиция изглежда самодостатъчна в условията на криза от типа на COVID-19, с претенцията да бъде имунизирана срещу критики, оспорване или дебат. Редуцирана до три твърдения, тя звучи така:

(1) въпросът за здравето на хората не е политически и следователно не бива да влиза в политическата дискусия;

(2) положението е много опасно и управляващите съзнават своята отговорност, но другите политически сили са безотговорни; и

(3) съществуват обективни предпоставки работата на парламента да бъде прекратена.

Дали наистина така разбират управляващите в България поуките от ставащото? Брифингът от 31 март е единичен случай, който все пак е пресечна точка на два по-сериозни проблема – за политическия процес при извънредно положение и за парламентарното поведение при пандемия. Не е коректно да екстраполираме съдържанието на единично изявление. Споменаваме го не само защото е индикативно за настроеността през първите седмици от нашествието на COVID-19, но и защото повдига въпроси, изискващи по-задълбочено изследване. Другояче казано, брифингът е само повод да се запита как Народното събрание осмисля политически темата с извънредното положение; какво отличава пандемичния дискурс на парламентарния дебат; как се разполагат в него гледните точки на отделните политически сили; как се променят структурно (ако изобщо се) взаимоотношенията между тези политически сили, в частност обичайното разделение управляващи–опозиция и как това повлиява на актуалната роля на парламента в българската политика.

Опит за (частичен и предварителен) отговор на такива питання лансира настоящата статия.

2. Теоретични и концептуални отправни точки

Внезапното начало на глобалната пандемия от COVID-19, довело до драстични, цялостни, бързи и повсеместни трансформации в политическия дневен ред на обществата, започна още в първите научни анализи да се интерпретира като криза. Кризата е общият знаменател, под който практически всички изследователи решават да подведат подобно неочаквано за човечеството събитие и да потърсят аналогии на политическите му последици във въздействията на други, по-познати кризи – от терористичните до икономическите. Ето в този смисъл политиката, осъществявана в контекста на пандемията, получава обозначения като *политика на извънредност* (emergency politics)²⁵, а механизмите за реакция и овладяване на пандемията от страна на институционалните и политическите актьори по света се тълкуват през призмата на *кризисния мениджмънт* (crisis management)²⁶.

Времето от избухването на пандемията насам е относително кратко за по-солидни генерализации. Проявленията на COVID-19 през следващите 3 години вървят на приливи и отливи, като цяло в низходяща крива. Вирусът обаче все още е фактор, а ефектите от него по никакъв начин не са затворена страница. Тази уговорка можем да прочетем почти навсякъде в литературата. И все пак широко разпространено е мнението, че пандемията съдържа съществени заплахи за демокрацията. Обществените страхове, несигурността на ситуацията и необходимостта от спешни решения създават условия за погаване или заобикаляне на демократични норми. Само по себе си извънредното положение поставя под въпрос защитата на конституционно гарантираните права и свободи на гражданите. Институциите с по-голяма оперативна власт могат да придобият надмощие над останалите и по такъв начин да застрашат баланса на властите. Тази тенденция се нарича *отстъпление на демокрацията* (democratic backsliding). От гледна точка на поли-

²⁵ В съответствие с разбирането, изложено в Honig, B. *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2009. Книгата обръща внимание, че политиката на извънредност обикновено се легитимира като политика на липса на избор, при която възможното решение е единствено правилното и за цената му не може да се спори, докато всъщност демократичните режими би следвало да поставят акцент не върху самото решение, а върху неговите последици, включително последиците за самата демокрация. Последното добива актуалност именно в светлината на дискусиите за върховенството на правото по време на пандемията от COVID-19.

²⁶ Wodak, R. *Crisis communication and crisis management during COVID-19*. – In: *Global Discourse*, 11(3), 2021, 329–353. Авторката разглежда четири рамки на кризисния мениджмънт, реално приложени в началото на пандемията. Една от тях е „военната“ рамка, при която кризата е реферирана като война, откъдето следва необходимостта от единоначалие и подчинение.

тическия процес в условията на извънредност тя се реализира като превес на изпълнителната власт над законодателната. Непосредствените мотиви за това произтичат от политическия императив по време на пандемия – да се намерят най-ефективните пътища за защита на живота и здравето на хората, без да се плаща висок данък на сложни и тромави институционални процедури. Но изследванията сочат, че не съществува пряка връзка между тежестта на ковид кризата и ограниченията върху работата на законодателната власт. Проучване, обхванало внушителния брой от 159 легислатури по цял свят, демонстрира, че оценките за степента на здравната заплаха не корелират с мащаба на политическите мерки. Напротив, в множество държави възникват опасности от свръхреакция, а често пъти пандемията се оказва оправдание за редуциране на парламентарния процес²⁷.

Развитието на ковид кризата изобилства от примери, в които *политиката на извънредност* се чете като *час на изпълнителната власт* (the hour of the executive). Устойчивата практика, в която правителствата изземват функции на парламентите, е назовавана с различни термини. Ето само два от тях. Единият е *окопаване на изпълнителната власт* (executive self-entrenchment). Става дума за институционалната среда, при която изискванията за социална дистанция между хората ограничават потенциала на законодателните органи да се събират и вземат решения. Обективното оправдание понякога прераства в субективна злоупотреба, и то далеч не само в изолирани случаи. Основна негова жертва става способността на опозицията да контролира действията на управляващите²⁸. Друг термин, роден още преди пандемията, но натрупал особена популярност именно покрай нея, е *експанзия на изпълнителната власт* (executive aggrandizement). Това се разглежда като най-често срещаната форма на отстъпление на демокрацията, при която демократично избраните правителства постепенно отслабват наложените върху тях ограничения, за да възпрепятстват чрез институционални промени капацитета на опозиционните сили да оспорят политическите решения²⁹. Експанзията на изпълнителната власт в този прочит води до *обезвластяване на парламента* (parliamentary disempowerment). Още първите месеци на пандемията осигуряват на изследователите емпиричен

²⁷ Waismel-Manor, I., Bar-Siman-Tov, I., Rozenberg, O., Levanon, A., Benoît, C. & Ifergane, G. Should I stay (open) or should I close? World legislatures during the first wave of COVID-19, Political Studies, 2022. <https://doi.org/10.1177/00323217221090615>

²⁸ Kouroutakis, A. Abuse of Power and Self-Entrenchment as a State Response to the COVID-19 Outbreak: The Role of Parliaments, Courts and the People. – In: M. C. Kettemann, K. Lachmayer (eds.). Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19, Oxford: Hart, 2022, 33–46.

²⁹ Bermeo, N. On Democratic Backsliding. – In: Journal of Democracy, 2016, 27(1), 5–19.

материал, за да заключат, че подобни ситуации се наблюдават най-вече при популистски режими от нелиберален тип и при еднопартийни управления изобщо³⁰.

Би било прибързано обаче, ако по-слабите демократични традиции или профилът на управляващите в едно общество се приемат за достатъчни условия за отстъпление на демокрацията при COVID-19. Според специалистите пандемията действително може да упражни корозиращо въздействие върху демократичния процес, но само при вече отслабени и подкопани демократични институции, такива, които са се доказали като ниско ефективни или слабо легитимни в предходни периоди. Ще срещнем позовавания на анти-демократичните тенденции в Латинска Америка или в Централна и Източна Европа, особено в казуса с Унгария, където е въведено безсрочно извънредно положение и премиерът Виктор Орбан започва да управлява с декрети. Обект на анализ са станали случаите, в които пандемията е дала повод за заглушаване на опозицията чрез закони срещу дезинформацията или за прокарване на спорни политики като забрана на абортите. Но ще се натъкнем и на разнообразни мерки за избягване на парламентарния контрол в утвърдени демокрации като Франция, Великобритания или Испания³¹. Страните от Централна и Източна Европа са сред обичайните заподозрени в коментарите за криза на демокрацията. Само че опитът от пандемията разкрива в този регион както ръст на автократичната политика, така и устойчивост на демокрацията, изразяваща се във функционирането на свободна преса, независими съдилища, решителна парламентарна опозиция и активно гражданско общество³². Обосновано звучи наблюдението, че COVID-19 сам по себе си не провокира упадък на демокрацията. Вирусът би могъл да се окаже единствено катализатор на процеси, получили инерция преди появата му.

Наличните изследвания, макар и предварителни, допускат един извод – и той е, че не бива да се правят регионални или някакви други обоб-

³⁰ Bolleyer, N., & Salát, O. (2021), *Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance*, *West European Politics*, 44(5–6), 1103–1128.

³¹ Например в експертната анкета, представена и анализирана в публикацията Afsahi, A., Beausoleil, E., Dean, R., Ercan, S. A., & Gagnon, J. P. *Democracy in a global emergency: five lessons from the COVID-19 pandemic*. – In: *Democratic Theory*, 2020, 7(2), pp. v–xix. Конкретно по повод на Франция, радикалната десница в лицето на Националния сбор формулира още през юли 2020 г. подробно обвинение към управляващите в авторитарен подход към кризата, който според нея намира израз и в блокаж на властите и контролните механизми на парламента. Вж. например Попиванов, Б. *Европейската радикална десница в първия етап от коронакризата: позиции, поведение и потенциал*. – В: *Политически изследвания*, 1(1–2), 2020, 56–75.

³² Guasti, P. (2020), *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe*. – In: *Democratic Theory*, 7(2), 47–60.

щения за отстъплението на демокрацията и кризата на парламентаризма. Потребно е всеки случай, включително и българският, да бъде анализиран самостоятелно и контекстуално. Политиката на извънредност действително откроява опасност от акумулиране на власт в изпълнителните органи, в съчетание с изкушения от употреба на тази опасност като извинение за затваряне на парламентите. Но това не е даденост, действаща еднопосочно. Резултатите могат да бъдат най-различни. Важно е да се подчертае, че предизвикателствата пред функционирането на легислатурите по време на пандемия са обективни и не бива да се подценяват. Тези предизвикателства се разгръщат в най-малко три направления³³. Първо, заради императива на социалната дистанция и риска от лесно инфектиране възникват проблеми с физическото събиране на законодателните органи. Далеч не е случайно, че исторически голяма част от тях са получили наименованията си именно заради функцията да събират на едно място хора. В множество конституционни традиции парламентите се наричат *събрания*, включително в България. Второ, защото споменатият риск от заразяване на участниците в легислатурите е относително по-висок, отколкото при неполитиците. Това е така, защото дейността на политиците предполага изключително разнообразни и интензивни контакти с най-различни лица. И трето, заради по-високото медийно осъзнаване на риска от заразяване. Парламентите се намират постоянно под прожектора на медиите. А освен всичко друго, от членовете на легислатурите се очаква да дават на обществото някакъв положителен пример за спазване на мерки и поддържане на социална дистанция.

Известно е, че първите месеци на пандемията водят до различни решения на проблема с предизвикателствата пред парламентите – от фактическо разпускане до редовно функциониране. Практикуват се разреждания на заседанията, редуциране на кворума, виртуално дебатиране и гласуване. Това е обаче техническата страна на въпроса. Политическият аспект засяга отношенията между управляващи и опозиция и формирането на специфичен пандемичен парламентарен дискурс. Съществува изследване, позволяващо ни да очертаем основните варианти на тези отношения, обясненията зад тях и влияещите им фактори³⁴. Ще представим това изследване по-подробно, защото то задава подходяща рамка за локализиране и типологизиране на българския случай.

Изследването на Louwerson и съавтори е особено полезно с това, че въвежда в интерпретацията като движеща сила не само кризата, но и инте-

³³ Bar-Siman-Tov, I. COVID-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures. – In: *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 2020, 11–48.

³⁴ Louwerson, T., Sieberer, U., Tuttnauer, O. & Andeweg, R. B. Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates. – In: *West European Politics*, 44(5–6), 2021, 1025–1051.

ресите на партийните актьори. Само че дори и разбирането за криза като понятие, описващо политическите контексти на пандемията, изисква нюанси. Какъв тип криза? Възможна е аналогията с кризите, възникващи при война или тероризъм, когато настъпва консенсусно поведение на управляващи и опозиция и се наблюдава ефектът, наричан *събиране под флага* (rally around the flag)³⁵. С отшумяването на опасността започва да се релативизира и да отпада и консенсусът. Политическите противоречия, временно загърбени, отново изплуват на преден план. Възможна е не само посочената, но и друга аналогия – със социалните и икономическите кризи. Тогава изпъкват различни подходи за политически решения, които усилват разногласията между партиите и задълбочават разлома между управляващи и опозиция. Пандемията от COVID-19, казват авторите на изследването, попада по средата на тези варианти. От една страна, внезапността и бързината, с която нахлува в политическия процес, я доближават до кризите на тероризма и войните. От друга страна, липсата на ясно дефиниран противник и ефектите върху заетостта и благосъстоянието на хората я отнасят към социалните и икономическите кризи. Ето защо, ако кризата е водещото обяснение на опозиционното поведение, може да се очаква, че в началото опозиционните сили ще бъдат по-кооперативни към предложенията на управляващите и налагания от тях дискурс. Това се дължи и на информационната асиметрия, в която по правило властта знае повече. С натрупване на повече публична информация и с наличие на реални управленски действия, които могат да бъдат обсъждани и оспорвани, опозицията вероятно би започнала да се дистанцира повече от управляващите и да отхвърля техния кризисен дискурс.

Парламентарният процес в условията на пандемия може същевременно да бъде разглеждан и през призмата на партиите и техните интереси. Перспективата е обърната. Вече не става дума толкова за това как COVID-19 променя поведението на партиите, а обратно, как партиите апроприират ситуацията с COVID-19 и я използват за своите цели. Съответно, други фактори добиват по-голямо значение. Такива са идеологическата дистанция (колкото е по-голяма тя между управляващи и опозиция, толкова по-негативно ще е отношението към управленския дискурс), управленския опит на опозицията (колкото по-скоро и по-дълго опозиционните власти са пребивавали в миналото във властта, толкова по-отговорно поведение развиват и толкова

³⁵ Този ефект е формулиран за първи път през 1970 г. във връзка с кризисни тенденции в политиката на САЩ. Според изследователя, който въвежда термина, за да има събиране под флага, е необходимо едновременното наличие на три елемента: (1) интернационална криза, която е (2) нестандартна, драматична и остро фокусирана и която (3) пряко засяга управлението на страната. Вж. Mueller, J. E. Presidential Popularity From Truman to Johnson. – In: The American Political Science Review, 64(1), 1970, 18–34.

по-позитивно се отнасят към антикризисната политика на управляващите) и големината на самите опозиционни партии (колкото повече депутатски мандати имат и съответно по-голям шанс да изместят сегашните управляващи в обозримо бъдеще, толкова по-негативно се отнасят към поведението на сегашната власт). Разбира се, това са условни зависимости, които никога не функционират еднопосочно или едновременно, но уплътняват една възможна обяснителна схема. Изводите на авторите на изследването, формулирани на базата на анализ на парламентарната практика в редица държави, показват, че първите седмици на пандемията като цяло попадат в контекста на модела на кризата, в който събирането под флага доближава дискурсивно управляващи и опозиция, но с отшумяването на пика на кризата все по-голяма обяснителна сила придобива моделът на партиите, при който кризата е адресирана чрез установени във времето конкурентни стратегии на партиите. С други думи, COVID-19 наистина е шок за легислатурите, но той не предизвиква качествена промяна в отношенията между управляващи и опозиция. Кризата не променя, тя се усвоява.

Този кратък литературен обзор няма претенции за изчерпателност. Той по-скоро ни въвежда в основни понятия и тенденции („политика на извънредност“, „отстъпление на демокрацията“, „експанзия на изпълнителната власт“, „събиране под флага“, „пандемичен парламентарен дискурс“ и т.н.), които могат да бъдат проверени и уточнени чрез работата на българския парламент в първите месеци от пандемията.

3. Дизайн, метод и ограничения на изследването

Настоящата статия принадлежи на сферата, известна като изследване на парламентарен дискурс. Тя се опитва да отговори на поставените в началото въпроси чрез интерпретация на изказвания, прозвучали в пленарната зала на Народното събрание. Тези изказвания са систематизирани и представени по начин, който позволява едновременно да се изпълнят две условия: да се проследи развитието на определени теми и да се проследи развитието на позициите на определени политически сили.

Дискурсивният анализ, предложен тук, в този смисъл е тематичен. Като първоначална хронологична граница на пандемичния дискурс е избрано извънредното положение, въведено на 13 март 2020 г. Разбира се, дискусиите за COVID-19 и неговите последици продължават дълго време след отмяната на извънредното положение на 13 май същата година, но връзката между пандемия и функциониране на законодателния орган най-ясно може да бъде открита именно под знака на *политиката на извънредност*, с други думи в двумесечния период 13 март – 13 май. Изходната хипотеза се

базира на предположението, че в споменатия времеви интервал са застъпени, разработени и афиширани основни позиции на политическите актьори по отношение както на характера на кризата (каква заплаха за обществото представлява пандемията и как тази заплаха може да се преведе на езика на политиката и политическите решения), така и на нейните потенциални последици в разнообразни области (права и свободи, здраве, икономика, социална защита). Така става възможно да се разпределят темите за анализ в две централни категории: конституционно-политически (извънредно положение, права и свободи на гражданите, функциониране на държавата и нейните институции, отговорност на политическата власт, отношения между управляващи и опозиция) и социално-икономически (защита на здравето, компенсации в икономиката, протекция на уязвими групи). Взаимосвързаността на категориите е очевидна и разделението между тях обслужва само задачите на изследването. Накрая, от така очертаните теми могат да се извлекат наративи в рамките на парламентарния пандемичен дискурс, които ще бъдат критично разгледани в контекста на идеята за извънредност.

За да можем да преценим какво всъщност се променя в парламентарния дискурс с настъпването на пандемията от COVID-19, да припомним с няколко думи каква е парламентарната конфигурация в нейното навечерие. През март 2020 г. 44-ото народно събрание точно завършва третата година от своя четиригодишен мандат и навлиза в своята последна четвърт. Представени в тази легислатура са пет политически сили – по реда на изборните резултати, това са ГЕРБ-СДС, „БСП за България“, „Обединените патриоти“, Движението за права и свободи (ДПС) и „Воля – Българските родолюбци“. Правителството е излъчено от коалиция в състав ГЕРБ-СДС и „Обединените патриоти“. Другите три политически сили официално определят себе си като опозиция на управлението.

И накратко за ограниченията, които си поставяме. Вече бе споменато, че анализът ще се сведе до двата месеца на извънредно положение (13 март – 13 май 2020 г.). В този период са проведени общо 12 парламентарни заседания (5 през март, 5 през април и 2 през май). Пандемията внушително присъства като сюжет във всички. Внимателният прочит на стенограмите обаче ни дава основание да изберем само две заседания, от 13 март и от 3 април, защото това са заседанията, когато пандемията ясно е положена в контекста на вземането на решения за извънредно положение (в първия случай, за въвеждането му, във втория – за удължаването му)³⁶. С помощта на такъв фокус, а именно парламентарния дебат за извънредното положение

³⁶ По смисъла на концептуалното напрежение *решение–последствие*, възприето в цитираното съчинение на Honig, *Emergency Politics*, относно политиката на извънредност.

ние, ще бъдем в състояние по-конкретно да изясним отношението на парламентарната институция към *политиката на извънредност*. По причини, продиктувани от този фокус, няма да разглеждаме медийните позиции на политическите сили, изразени извън пленарната зала на Народното събрание, нито правните аргументи, вложени в депозираните от тях проекти.

4. Развитие на парламентарния пандемичен дискурс

Политиката на извънредност, свързана с глобалната пандемия от COVID-19, влиза в дневния ред на българското Народно събрание действително извънредно – на заседанието от 13 март 2020 г., в което е обявено и извънредно положение на територията на страната, за първи път в демократичната история на България³⁷. Стенограмите не разкриват темата за COVID-19 изобщо да е била част от дебатите в предходните дни и седмици. За сметка на това заседанието на 13 март започва официално именно с нея, с реч на министър-председателя Бойко Борисов, който обосновава предложението за въвеждане на извънредно положение.

Изказването на Бойко Борисов е относително кратко, но пределно апокалиптично. Голяма част от него е посветена на импресии от трагични ситуации по Европа и света, както и от хаоса, настъпил с нашествието на вируса. COVID-19 е наречен „това чудо“, а последиците от него в наратива на Борисов са едновременно непрогнозируеми (но страшни) и напълно ясни (и дефинитивни). Последното не бива да изглежда като парадокс. Министър-председателят декларира, че не знае как ще се развие ситуацията. Изречение по-късно твърди, че „буквално ще блокира стопанския живот“. Допълва, че българските предприятия ще бъдат „буквално поразени“, че в края на годината бюджетният дефицит ще стигне „минимум 3 млрд. лв.“³⁸. Въздействията на пандемията са посочени във всички сфери, до степен, че тя „променя изобщо начина ни на мислене, с който сме свикнали“. COVID-19 е дефиниран от Борисов като свръхопасност, която предполага свръхмобилизация. Аналогията на тази свръхопасност, вероятно очаквано, е войната³⁹. В кратката си реч министър-председателят не само констатира, че „това си

³⁷ Тук и по-нататък изказванията от заседанието на 13 март 2020 г. ще се цитират по официалния текст на стенограмата, публикуван на сайта на Народното събрание: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10137> (28.01.2023).

³⁸ Думата „буквално“ е ключова в стилистиката на министър-председателя Борисов. Тя има за очевидна задача да перформативира метафори на разрушението и смъртта в неметафорични реалности на днешния ден.

³⁹ В съответствие с една от „рамките“ на кризисен мениджмънт, очертани от Wodak, *Crisis communication and crisis management during COVID-19*, 344–5.

е една бактериологична война в момента“, но и набляга на милитаристична терминология (по отношение на медицинските кадри заявява, че са „на фронта“), а в заключение дори имплицитно внушава, че сравнението с война е недостатъчно силно („никога Америка не е затваряла вратите за Европа, дори през време на война, но мерките са такива“).

Свърхмобилизацията, която Борисов като водач представител на управляващите лансира, се разполага, също вероятно очаквано, в категориите на сплотяването и единството. Той припомня мотото на българския парламент („Съединението прави силата“), за да изтъкне, че „ще дадем и добър знак на народа, че в критични ситуации можем да се обединяваме“. Ето защо призовава за единодушна подкрепа за внесеното от властта проекторешение.

В дискусиата по предложението се включват председателите на парламентарните групи – символичен израз на факта, че самите парламентарно представени партии осъзнават сериозността и значимостта на момента. Всички те потвърждават подкрепата си за проекта на министър-председателя. Нюансите, които проличават в техните изявления, обаче заслужават внимание.

Председателката на ПГ на „БСП за България“ Корнелия Нинова е съгласна, че „най-важното днес е здравето на българските граждани“, но въвежда два допълнителни акцента, свързани с правата на гражданите и социално-икономическите проблеми. Нинова вижда като задача на опозицията да гарантира, че „Министерският съвет няма да злоупотреби с изричните правомощия, които му се дават, и да наруши основни права на българските граждани“. Заедно с това председателката на лявата партия предупреждава, че „ще дойде следващото предизвикателство – икономическата и социалната криза“. Според Нинова една актуализация на държавния бюджет не е само инструмент за компенсация на социално-икономическите щети от ограничителните мерки, но и добавъчна гаранция, че политиката в условия на пандемия ще се диктува от Народното събрание, а не от изпълнителната власт.

Председателят на ПГ на ДПС Мустафа Карадайъ почти изцяло се фокусира в своето първоначално изказване върху проблема с правата. След като признава, че първостепенно значение имат мерките за запазване на живота и здравето на хората, той цели три пъти подчертава как това не бива да става за сметка на ценностите и принципите на либералната демокрация. Според Карадайъ всички действия трябва да се изпълняват „при гарантиране на конституционните права и свободи“. Смисълът на извънредното положение в интерпретацията на лидера на ДПС е „да защити и съхрани конституционния ред, а не да го преобразува в нов“. Нещо повече, Карадайъ отбелязва, че

при извънредно положение „е недопустимо противоконституционно отнемане или ограничаване на основни права и свободи на гражданите“.

От името на ПГ на „Обединените патриоти“ Валери Симеонов не просто подкрепя извънредното положение, но смята, че са необходими „дори по-крути мерки“ от тези, които собственото му правителство е сложило на масата. От името на ПГ на „Воля – Българските родолюбци“ Кръстина Таскова опитва да си припише заслугата за решението с тезата, че нейната партия първа е започнала да настоява за ограничителни мерки, но никой не ѝ е обърнал внимание. Акцент на извънредната политика според Таскова би следвало да бъде спасяване на българската икономика от „сериозни сътресения“.

Както можем да се убедим, встъпителният консенсус по отношение на извънредното положение не означава единство на партийните наративи. За ГЕРБ те се ситуират в логиката *война–единство*, за „БСП за България“ в защитата на хората, за ДПС в защитата на правата, за „Обединените патриоти“ във връзката *суровост–ефективност*, за „Воля – Българските родолюбци“ в икономиката. И това е само първи прочит на партиите, който ще търпи изменения през следващите седмици. По-същественото е, че още в първия ден, 13 март, са заложени дискурсивни разминавания с потенциал за по-голяма конфликтност в бъдеще. И наистина решението за въвеждане на извънредно положение е първият и последен акт на Народното събрание във връзка с пандемията, който е приет единодушно. Всички останали законодателни инициативи по темата ще срещнат позиция „против“ или „въздържал се“ от една или друга парламентарна група⁴⁰.

С оглед на фокуса ни върху *политиката на извънредност*, няма да се спираме на дебатите в следващите парламентарни заседания, а ще проследим *пътя на извънредното положение*. Веднъж обявено за едномесечен срок на 13 март, то отново влиза в дневния ред на Народното събрание на 3 април⁴¹. Причината е внесено от Министерския съвет предложение за удължаването му с още един месец, до 13 май. Парламентарният контекст, в който се провежда въпросното заседание, е различен от онзи преди три седмици. Промените имат поне две измерения. Първото са новите правила за работа на Народното събрание, които предвиждат не само редуцирано присъствие в пленарната зала и гласувания по парламентарни групи, но и ограничаване на дневния ред само до теми, пряко отнасящи се до извънред-

⁴⁰ Това важи още за първия законопроект, конкретизиращ решението от 13 март – Законопроект за мерките по време на извънредното положение, обсъден от народните представители в пленарната зала на 18 март.

⁴¹ Тук и по-нататък изказванията от заседанието на 3 април 2020 г. ще се цитират по официалния текст на стенограмата, публикуван на сайта на Народното събрание: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10290> (28.01.2023).

ното положение. Всички заседания на законодателния орган в този смисъл се броят като „извънредни“. Втората промяна е внесена от правителството актуализация на държавния бюджет, която е мотивирана с желанието да се компенсират хората и бизнеса в отговор на въведените мерки. Този двоен контекст на парламентарна работа – оперативен и финансов, неизбежно създава предпоставки проблемът за извънредното положение да се дебатира във връзка с парламентаризма и с бюджетната картина.

Подходът на основната управляваща сила, ГЕРБ, може да се определи като бюрократичен. Предложението за удължаване на извънредното положение е представено от министъра на здравеопазването Кирил Ананиев, който чете актуални статистически данни за пораженията от COVID-19 в глобален, европейски и национален план, придружени със списък от номерирани и датирани решения и заповеди на различни институции в България и зад граница. Отсъствието на министър-председателя Бойко Борисов допълнително подсказва как властите се стремят да сведат дискусията до експертната ѝ страна, за сметка на политическите аспекти. Трети аргумент в същата посока е очевидно преднамереният отказ на народните представители от ГЕРБ да участват активно в разискванията. Те се включват само спорадично, най-често под формата на реплики, и отстъпват на останалите партии да водят дебата. Гледната точка на ГЕРБ е „надредна“. Тя следва да внуши, че идва „отгоре“ и се опира на два стълба: отговорността на действията в противовес на безотговорността на говоренето (както отбелязва народният представител Александър Ненков); и абсолютният приоритет на „здравето на хората“ пред всички останали теми, възникващи в дискусията (както настоява народният представител Тома Биков).

Изложението на министър Ананиев има три акцента:

- (1) европейският континент е най-силно засегнат от COVID-19;
- (2) рискът от задълбочаване на пандемията може да бъде съхранен в „умерени“ граници при стриктно спазване на досегашните мерки; и
- (3) натискът върху здравната система на България може да се удържи само чрез удължаване на сроковете и мерките на извънредното положение.

Както се вижда, аргументите са преимуществено здравни и административни. Дебатът върху тях е доминиран от остър критицизъм, в който почти не се усеща повсеместната декларативна загриженост от 13 март. Действително народните представители се чувстват длъжни да започнат с ритуални фрази за приоритетния си ангажимент към здравето на населението, но практически незабавно развиват изказванията си в други посоки. Те са най-вече две – конституционно-политически и социално-икономически. И в двете водеща роля има опозиционната „БСП за България“.

В конституционно-политическата сфера основното обвинение на опозицията към управляващите е в посегателство срещу парламентаризма. Неколцина от ораторите стигат дотам да твърдят, че парламентът е бил закрит. Подобно съждение, изречено от парламентарната трибуна, вероятно звучи странно. Неговият подтекст обаче се състои в разбирането, че съгласно новите правила, оправдани с извънредното положение, Народното събрание може да бъде свиквано само от правителството и само по въпроси, които правителството смята за свързани с извънредното положение, като така отнема на законодателния орган възможността да определя сам дневния си ред. По думите на народния представител от „БСП за България“ Валери Жаблянов, тази практика е отражение на възделенията на управляващите, за които COVID-19 се е оказал удобен случай да демонстрират „как искат да управляват – без диалог, без контрол, с противоречиви и неподходящи често пъти мерки за предотвратяване на сложната ситуация“. Опозицията особено решително набляга на факта, че предложението за удължаване на извънредното положение е внесено на 3 април, цели десет дни преди изтичане на първоначалния едномесечен срок, и в такъв смисъл представлява заявка за 40-дневна безконтролна власт, съобразена (засега!) само с календара, но не и с възможните сценарии за развитието на пандемията. Народният представител от „БСП за България“ Кристиан Вигенин се обръща към управляващите с твърдението, че целта им е „да допринесат за пълния комфорт на правителството за периода на извънредното положение“. Според Вигенин правителството иска да получи „пълна свобода“ да прави „каквото намери за добре“ до 13 май, но също и „да взима и харчи 10 млрд. лв. заеми както намери за добре“. В наратива на Вигенин се очертава формула на удълженото извънредно положение като *властолюбие плюс корист*. Оттук следва и политическият извод: „Ние се превръщаме от върховна институция на Републиката в институционален придатък на министър-председателя“.

В социално-икономическата сфера опозицията упреква управляващите в липсата на официална информация за последиците от ограничителните мерки. Предложението за удължаване на извънредното положение се прави без анализ, по думите на председателката на БСП Корнелия Нинова, и това е достатъчно основание да не бъде подкрепено. Но има и друга причина, посочена от нея – „наблюденията върху това какво се случва с икономиката, със социалния живот на хората, с безработицата, с падането на доходите, с напрежението в обществото“. Народният представител от „БСП за България“ Георги Гьоков развива тезата, че управляващите са получили мандат от парламента да решат належащи проблеми на хората, но те са използвали този мандат за упражняване на властови произвол, забравяйки фактически за хората и игнорирайки практически инициативите на опозицията. Гьоков

смята, че едно извънредно положение би могло да има поносима социална и икономическа цена само ако бъде ограничено във времето до съвсем малък срок; в противен случай то се превръща в „убийство за икономиката, за хората, за държавата“. Със своята политика, заключава Гьоков, управляващите единствено са прехвърлили цялата тежест на кризата върху обществото. Взетите решения по повод на извънредното положение „налагат на българите ограничения и в същото време ги оставят да оцеляват сами без помощ от държавата“, защото тя [държавата] „чрез несъразмерни и крайни рестриктивни мерки ги остави въщи да не работят, без възможност да изкарват сами хляба си“. Така, следвайки логиката на своя анализ, Гьоков стига до същите заключения за безконтролна власт, до които са стигнали неговите колеги в анализа си на парламентарната практика: „Усилията и загрижеността на мнозинството стигнаха единствено до въвеждането на спорни мерки, които посягат пряко и косвено на свободата на словото, въвличане на армията в несвойствени задачи, натоварването ѝ с полицейски функции“. Закономерно идва и констатацията: „Това е отмяна на парламентарната република и прелюдия към установяване на премиерска република“.

Накратко и както го обобщава народният представител от „БСП за България“ Крум Зарков, обвинението към управляващите е двойно: че в политиката дезавуират Народното събрание, а в икономиката оставят „всеки да се спасява поединично“.

Категоричността на „БСП за България“ не се споделя от другите парламентарно представени политически сили. Съображенията, които те огласяват чрез своите народни представители, клонят към икономическата област, макар и без ясни социални акценти. ДПС, което представя себе си за опозиция, застава в подкрепа на управляващите от ГЕРБ-СДС и по въпроса за удължаване на извънредното положение, и по съпътстващото законодателство. В изказването си народният представител от ДПС Йордан Цонев приветства „предпазливия, консервативния подход“ на правителството и намира за целесъобразно да се изчака още месец-два, „за да се определят кои са най-нуждаещите се сектори, кои са най-нуждаещите се социални групи и те да бъдат адекватно подпомогнати“. В този смисъл икономическите притеснения, формулирани от Цонев, са адресирани повече към изпълнителната власт, а не толкова към парламента. С други думи казано, не Народното събрание, а Министерският съвет трябва да реши как да се справи с проблема. Прави впечатление, че ДПС дава крачка назад от трикратно оповестения си на 13 март императив за гаранциите на конституционните права и свободи и фактически дискретно изоставя темата. Заден ход от първоначалните си анонси дават и „Обединените патриоти“. След като на 13 март обявяват, че вероятно ще бъдат необходими още по-драстични мерки от предложените, на 3 април народният

представител от тяхната група Александър Сиди оповестява, че не може да си обясни смисъла и логиката на мерките. Според неговата оценка „няма ясен анализ, който очакваме да видим какво прави държавата в една все по-стагнираща икономика, в ескалираща безработица, при една тежка социална криза, каквато се задава в нашето общество“. Сиди насочва фокуса си към икономиката и апелира да се въведат разграничения между повече и по-малко уязвими от пандемията групи, така че по-малко уязвимите да се върнат към икономическия живот. В Народното събрание има и още една парламентарна група, тази на „Воля – Българските родолюбци“. Нейният председател Веселин Марешки възприема сходна на „Обединените патриоти“ позиция. Според него извънредното положение е създадо адекватна рамка за решаване на здравния проблем, но не е предвидило институционални механизми за атакуване на икономическия проблем. Ето защо според Марешки извънредното положение предполага да се формира „щаб за борба с икономическата смъртност, за да не може утре да започнем да говорим, че толкова фирми фалираха днес и има толкова безработни, което да бъде следващата грозна статистика“.

Парламентарните дебати завършват с решение за удължаване на извънредното положение до 13 май. Очаквани са подкрепата на ГЕРБ-СДС за това решение и отрицателният вот на „БСП за България“. По-любопитно е парламентарното поведение на останалите политически сили. „Обединените патриоти“, които заедно с ГЕРБ-СДС са част от управляващата коалиция, се противопоставят на идеята на ГЕРБ-СДС и настояват извънредното положение да се удължи само до 30 април. ДПС, което е опозиционна формация, гласува с управляващите от ГЕРБ-СДС. „Воля – Българските родолюбци“, които системно изразяват тревога от неадекватността на решенията в икономическата сфера, в крайна сметка също се нареждат до управляващите.

Заседанието от 3 април 2020 г. е и последното, на което българските народни представители обсъждат извънредното положение, породено от пандемията от COVID-19. След второто удължаване не идва трето. Извънредното положение изтича на 13 май, както е заложено, и не се подновява. Вместо това от следващия ден в страната започва да функционира извънредна епидемична обстановка, периодично подновявана до окончателната ѝ отмяна на 1 април 2022 г.

Преходът от извънредно положение към извънредна обстановка окончателно санкционира от името на Народното събрание прехода на компетенции по политиката на извънредност от законодателната към изпълнителната власт. Това се случва с промени в Закона за здравето, обсъдени и приети на 12 май 2020 г. Съгласно тях извънредната епидемична обстановка се въвежда с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването въз основа на оценка на главния държавен здравен

инспектор. В рамките на тази обстановка е предвидено министърът да издава временни заповеди за противоепидемични мерки, които биха могли да ограничават основни права (на свободно движение и на труд, в частност). Последното е посочено от народния представител от „БСП за България“ Крум Зарков в иначе вялия парламентарен дебат. Зарков съзира в тези правомощия продължение на извънредното положение под прикритие. Темата не се подема. Вносителите от ГЕРБ-СДС се оправдават с „международни документи, които е ратифицирала България“, и с практиките в други страни. Другите политически сили почти или изобщо не вземат участие освен с чисто професионални медицински разсъждения за потенциалния обхват и разпространение на заболяванията, налагащи извънредна обстановка. Министърът на правосъдието Данаил Кирилов успокоява притесненията за незаконосъобразност с обяснението, че всички актове в рамките на „обстановката“ могат да бъдат атакувани пред Върховния административен съд. Според прочита на Кирилов няма значение кой орган налага мерки, защото органът за обжалване винаги е един и същ⁴². Законодателните изменения сравнително бързо са одобрени с гласовете на ГЕРБ-СДС, „Обединените патриоти“ и „Воля – Българските родолюбци“. „БСП за България“ гласува против, докато ДПС се въздържа.

5. Какво ни казва българският парламент

За броеци седмици от началото на извънредното положение парламентарният дискурс по темата търпи съществени изменения. Решението на Народното събрание за въвеждане на извънредно положение е взето на 13 март 2020 г. единодушно. Дебатите сочат ясна доминация на *наратива на отговорността* – отговорност на политиките пред гражданите за опазване на техния живот и тяхното здраве. Отговорността предполага единство, което декларативно е заявено от всички парламентарни групи. Още тогава обаче са назовани двете направления, в които потенциално може да настъпи разпад на единството. Това са конституционно-политическото (притеснението от властови произвол) и социално-икономическото (притеснението от властова безчувственост).

Този разпад, може да се каже, реално е настъпил едва три седмици по-късно, в началото на април. Тогава наративът на отговорността встъпва в конфликт с *наратива на некомпетентността*. И двата могат да бъдат открити достатъчно отчетливо в отделните изказвания. От едната страна е

⁴² Позициите, изразени в хода на заседанието от 12 май 2020 г., са цитирани или преразказани по официалния текст на стенограмата, публикувана на сайта на Народното събрание: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10424> (28.01.2023).

аргументирана тезата, че съществуващата криза е преди всичко здравна и тя изисква преодоляване на противоречията, смирение пред опасностите, осъзнаване на рисковете, съобразяване с медицинските авторитети и отказ от „политизация“⁴³. Имаме налице стратегия на управленско апроприиране на отговорността, при която обществото следва да бъде убедено, че властите са принудени от обстоятелствата да взимат тежки, но правилни решения, докато онези, които не са във властта, не носят същата отговорност и си позволяват да оспорват всичко в търсене на конюнктурни политически дивиденди. От другата страна се разпространява контратезата, че властта допуска системни грешки в реакциите си на кризата, които са породени най-вече от некомпетентност. Тази хипотетична некомпетентност води както до хаос и задълбочаване на проблемите, така и до антидемократични импулси, изразяващи се в стремежа да бъдат заглушени алтернативните гледни точки. Не може да се твърди, че някой от двата наратива успява да надделее категорично над другия. Общата им дискурсивна основа е единствено разбирането за криза, но не и за характера на тази криза. Получава се така, че извънредното положение добива легитимност в парламентарния дебат само като здравен инструмент. На него се приписва положителна добавена стойност единствено доколкото спомага за опазване на здравето на хората. Другите последици от въвеждането му се третират като (неизбежно или предотвратимо, в зависимост от позицията) негативни.

В тематично отношение пандемичният парламентарен дискурс мигрира от територията на единството (необходимост от единството, но и граници на единството) към баланса между здраве и икономика. В рамките на този баланс се сблъскват конфликтни интерпретации. В едната крайност стои виждането, че защитата на здравето е абсолютен приоритет и не търпи съображения като икономическа ефективност, бедност, фалити, безработица; докато в другата крайност тържествува икономическият императив, според който уязвимите могат да бъдат затворени по домовете си, а работещите да бъдат освободени от ограничения. Конституционно-политическите фактори, свързани с нарушаването на граждански права и разделението на властите, фигурират, но с второстепенна тежест. Вероятно това се дължи на динамиката на решенията, които често са противоречиви, промулгирани, ревизирани и денонсирани и в такъв смисъл затрудняващи убедителното

⁴³ Под „политизация“ в случая употребяваните понятия визират дебатите и критиките относно основателността и навременността на едно или друго решение. Видими са две следствия от тази представа – че важни актове следва да се приемат въз основа на предполагаемата им експертно мотивирана еднозначност, а не на политическа дискусия; и че политизацията фактически е синоним на партизацията, т.е. на разграничаване на подходите към една тема по партиен признак.

очертване на еднозначна тенденция. Ограничаването на правото на движение например се представя като временна и локална мярка, а електронното проследяване на физическото местоположение на инфектирани след породения скандал върви към отмяна. Двойствена е и ситуацията с българския парламент. Налице е тенденцията към фактическо дезавуиране на парламентарния контрол и принципна редукция на дневния ред на Народното събрание, съчетани с трансфер на правомощия към изпълнителната власт и особено към министъра на здравеопазването. Но пресилено е да се твърди, че парламентът е разпуснат. Той продължава да работи по време на извънредното положение, а трикратно променяните правила за работата му в пандемични условия свидетелстват за общо взето неоспореното намерение той да остане постоянно действаща институция.

Три седмици след началото на извънредното положение разделенията в Народното събрание добиват предпандемичната си острота. COVID-19 се превръща в инструмент за взаимни критики, съответно в безотговорност и некомпетентност, а изместването на дискурса към социално-икономическата сфера благоприятства възможностите на политическите актьори да експлоатират по-познати за тях теми в своя изгода. Нещо повече, въпросите, породени от COVID-19, стават в редица случаи повод за усиляване на традиционни обвинения между партиите. Така например дискусията върху извънредното положение позволява да се чуят обвинения към ГЕРБ-СДС и лично към министър-председателя Борисов в диктаторски подбуди, към „БСП за България“ в неадекватно историческо управление на здравни кризи⁴⁴, към „Обединените патриоти“ във фашистко отношение към хората, към „Воля – Българските родолюбци“ в лобистки машиниции на техния лидер.

Сюжетът с извънредното положение прегрупира политическите сили в парламента и произвежда размиване на класическите граници между управляващи и опозиция. Емблематично управленско поведение запазва само ГЕРБ-СДС, а емблематично опозиционно – само „БСП за България“. ДПС и „Воля – Българските родолюбци“, въпреки статута си на опозиционни формации, все по-категорично застават зад трансфера на правомощия от парламента към изпълнителната власт. Така те провокират и подозрения, че имат очаквания за икономически дивиденди именно от една парламентарно неконтролирана изпълнителна власт. Същевременно се подклаждат предпандемичните стереотипи, че ДПС винаги задкулисно подкрепя уп-

⁴⁴ По примера на Чернобилската атомна авария от 1986 г. Заради своите закани, че в някакъв момент управляващите ще трябва да понесат отговорност за погрешните си решения, от „БСП за България“ са обвинени също така, че възнамеряват да организират нов народен съд, подобно на онзи от 1944–1945 г.

равляващите от ГЕРБ-СДС, а „Воля – Българските родолюбци“ са зависими по някакъв начин от властта и в решителни моменти застават зад нея. „Обединените патриоти“, обратно, макар и управляващи, изразяват все по-критични нагласи към мотивите и реалните ефекти от извънредното положение. Това на свой ред може да се тълкува като подготовка за предстоящите парламентарни избори, в които формацията ще трябва да защити независим от ГЕРБ-СДС политически профил, за да може да генерира по-голяма електорална сила.

Парламентарният дебат наистина може да се прочете през призмата на разделението управляващи–опозиция, но връзката *политическа позиция–политическо поведение* остава доста неясна. Отчитаме още на 3 април известна опозиционна непримиримост, само че тя сякаш е непримиримост повече в реториката, отколкото в резултатите. Предложението за удължаване на извънредното положение среща съпротива не заради замисъла си, а заради графика си. Няма контрапредложение за прекратяване на извънредното положение. Има алтернативни идеи въпросът за удължаването да се отложи с 10 дни до изтичане на първоначалния едномесечен период, както и самото удължаване да има продължителност от 17 дни, до 30 април, а не един месец, до 13 май. Борбата за монопол върху парламентарната реакция на пандемията завършва видимо с неуспех на опозицията. Нейните предложения и предупреждения са безапелационно отхвърлени, а концентрацията на властови правомощия в правителството остава в сила. Едва ли обаче можем да говорим за успех на управляващите. Парламентарният дискурс ефективно се е насочил към социално-икономическата проблематика, където, както проличава, извънредното положение много трудно може да бъде защитено от обвинението в авторитарни тенденции. Вероятно по тази причина второ удължаване няма да бъде поискано. Управляващите не предприемат радикални стъпки да „заглушат“ парламента, а предпочитат да го оставят като арена за реторически сблъсъци. Опозицията не извоюва надмощие над управляващите, но съумява да усвои темата като част от традиционния си пропаганден арсенал. Инициативата за извънредна епидемична обстановка извежда политиката на извънредност извън Народното събрание, без да възпира или възпрепятства работата на самото Народно събрание. Парламентарно представените политически сили приемат това развитие като желателно или неизбежно, но не и изцяло неблагоприятно за техните стратегии.

COVID-19 влиза шумно в българския парламент и излиза далеч по-тихо, без да трансформира съществено парламентарния процес.

6. Заключение

Изследването на пандемичния парламентарен дискурс в България във връзка с извънредното положение допуска да се формулират определени изводи, конкретизиращи и допълващи наблюденията в литературата.

В своя анализ Louwerse и съавтори лансират два хипотетични модела на парламентарна реакция на пандемията от COVID-19. Първият от тях, който нарекохме *модел на кризата*, предполага *събиране под флага* в началото на кризисния процес и постепенен разпад на кризисния консенсус с отшумяване на пика на кризата. Българският случай като че ли не попада в тази категория. *Събирането под флага* е декларирано тържествено при въвеждането на извънредното положение, но с множество уговорки, които поставят под съмнение наличието на консенсус. Три седмици по-късно консенсус безусловно не съществува, независимо от факта, че пандемията не само не е отшумяла, но е напреднала много повече към своя пик в сравнение с първия момент. По-тежката здравна ситуация не съответства на по-голямо политическо сближаване. Ето защо по-адекватен на българските реалности ни се струва *моделът на партиите*, при който политическите сили използват кризата за свои цели. Напрежението управляващи–опозиция в България е в много по-сериозна степен повлияно от фактори като идеологическа дистанция, управленски претенции и големина на партиите, отколкото от съзнанието за здравна опасност.

Брифингът на председателката на Народното събрание, който преразказахме в увода, спокойно може да се приеме като изява на кризисен мениджмънт от страна на властта. В percepцията си за надвиснала криза управляващите полагат усилия да я презентират като криза от военен тип именно защото войните имплицират дисциплина и водачество. Парламентарният дискурс в рамките на три седмици обаче бележи движение от тематизация на кризата като *непозната* (каквато например е военната криза, защото е трудно предсказуема) към нейното възприятие като *позната* (каквито са социално-икономическите кризи, защото настъпват често). Актуалното развитие на здравната ситуация постепенно губи значение за сметка на развитието на социалните и икономическите процеси, които могат много по-ясно да бъдат експлицирани и разказани на публиката. Партиите правят това, мотивирани вероятно от желанието си да преодолеят описаната в литературата *информационна асиметрия*, винаги фаворизираща властта. Резултатът до известна степен е делегитимация на извънредното положение, без връзка с текущата статистика на заразени, хоспитализирани и починали. Ето защо *кризисният мениджмънт*, залегнал в осъществяването на *политиката на извънредност* в България, не може да се окаже като особено ефективен.

Решенията, свързани с функционирането на парламентарната институция, несъмнено съдържат признаци на *окопаване* или *експанзия* на изпълнителната власт, доколкото извънредното положение натоварва последната с далеч повече правомощия от упражняваните в досегашната конституционна практика. Такава въпреки е тенденцията в повечето европейски държави и тя сама по себе си не означава непременно *отстъпление на демокрацията*. Изследователите обръщат внимание, че движението към авторитаризъм не се поражда, а се катализира от *политиката на извънредност*. То изисква предпандемични предпоставки, за да се развие и добие плътност. Можем да се съгласим, че *окопаването* и *експанзията* на правителството имат антидемократичен потенциал само при вече корозирали демократични институции.

Фокусът, който поставихме върху дебата в Народното събрание, ни затруднява да определим с категоричност дали българският случай е на корозирала демокрация. Има нужда от много повече контекстуални съображения. Но дори самият дебат дава известни отправни точки. Съществено при него е особеното място на конституционно-политическите въпроси в осмислянето на извънредното положение. Това място безспорно е с второстепенна тежест. Правата на гражданите в българския парламентарен дебат се оказват периферна тема. Наистина правомощията на институциите, в частност на Народното събрание, имат по-голямо значение. Бихме могли обаче да го отдадем на своеобразен „инстинкт“ за парламентарно самосъхранение, при което партиите се стремят да запазят един достъпен за тях властови инструмент, а не толкова като ангажимент към демократичната политическа система. По-категорично обобщение по този пункт не е възможно на база на разгледания емпиричен материал. Във всеки случай прави впечатлението, че Народното събрание съхранява своята репрезентативна функция да дава глас на различни мнения и оценки по актуалния дневен ред, но не демонстрира кой знае какъв ресурс да упражнява или да претендира да упражнява контролната си функция.

Властта в контекста на извънредното положение не е в българския парламент. Има съмнения, че и преди това е била в достатъчна степен в него или че след това се е завърнала в него, независимо от конституционните разпоредби. Управляващите не посягат на парламентарната институция през драматичните седмици на март, април и май 2020 г., но може би не им се е налагало да го правят. Парламентарният дебат изключително бързо се реконструира в традиционните си и познати преди пандемията форми, без да оспори по същество доминацията на изпълнителната власт в процеса на вземане на решения.

III. Влиянието на кризата с COVID-19 и нейното управление в България върху конституционните принципи

Мартин Белов

1. Въведение

Тази статия има за цел да направи кратка и синтезирана равностетка на влиянието, което пандемията от COVID-19 и по-точно мерките, които бяха взети за борба с нея, оказаха върху конституционните принципи. Оценката на щетите върху конституционализма, нанесени от тези мерки, е направена от конституционноправни перспектива. Тя не претендира да анализира геополитическите и международноправните аспекти на проблема. Още по-малко има за цел да дава политическа, морална или пък медицинска преценка на мерките.

Необходимостта от подобно осмисляне на последиците от мерките за борба с COVID-19 върху конституционните принципи се налага от няколко причини. По време на пандемията бяхме свидетели на няколко основни наратива. Това бяха главно експертните и политическите наративи. Не е напълно ясно доколко тези наративи наистина бяха чисто експертни или пък чисто политически. Това е така, защото политиците се прикриха зад експерти, при това подбрани по не напълно ясни критерии, и прехвърлиха отговорността за политически решения с конституционно измерение върху лекари и дори математици. Същевременно експертите се превърнаха в де факто политици и бяха поне привидно оправомощени да взимат по същество основополагащи политически решения с огромно и дълготрайно влияние върху политиката, икономиката, правата на човека и конституционните принципи.

Това откровено противоконституционно разместване на ролите между политици и експерти доведе до странни претенции от страна и на двете групи (анти)пандемични актьори. Политиците оправдаваха хаотичната и нелегитимна от конституционна гледна точка политика с „експертното по-

знание“, диктуващо непопулярни и противоконституционни мерки в името на общото благо и народното здраве, докато експертите дори направиха стъпки към превръщане на науката в религия, искайки публично да им се вярва. Известно е, че основна характеристика на науката е, че тя се основава на доказване, аргументация и проверимост на изводите, а не на доверие.

В целия този процес на размяна и маскиране на роли, на прехвърляне на отговорност и вземане на полуобосновани мерки с голямо социално и политическо въздействие като че ли не остана място за конституционно право, да не говорим пък за конституционализъм като ценностно обвързан феномен. Конституционният дискурс практически отсъстваше или пък бе negliжиран, инструментализиран и превърнат в досадна формалност, пречеща на ефективната борба с „невидимия враг“. Конституционното право бе изтласкано от политическия дневен ред като своеобразна луксозна подробност, която е хубаво да споменаваме в спокойни времена, но някак си не ѝ отива да се използва във времена на пандемична извънредност. Конституционното право бе „административирано“, неутрализирано и кастрирано. Оказа се, че правила трябва да има, но те са основно процедурни, административни и от видимата страна са резултат от волята на експерти, които политиките просто следват. От друга страна, конституционното право като правна основа на политическото (по Карл Манхайм) не бе модерно във времена на правене на извънредна политика от експерти пред широко затворените очи на политиките и обществото.

Всъщност това е напълно невярна постановка. Конституционното право е създадено именно за времена на трусове и турбуленции, на кризи и проблеми. То не е естетически завършек на правната система, действащо в условията на безметежност и спокойствие. Ако това е така, то конституционното право е чиста идеология и фиктивна конструкция без регулативно значение. Напротив, историята и сравнителното право доказват, че от конституционно право и особено от конституционализъм като негова ценностна социоправна матрица има нужда именно в условията на кризи и проблеми. Negliжирането на конституционното и особено на ценностното и принципното измерение на управлението на кризи, включително и на пандемии, е явен пример за това, което в конституционната теория се определя като формален конституционализъм⁴⁵ и формална правова държава⁴⁶. Това са системи, при които има правила, форми и процедури, които обаче не са обвързани от ценности и принципи и са отворени към легитимирането на

⁴⁵ Използват се и други понятия, като например инструментален и номинален конституционализъм. Вж. Танчев, Е. Въведение в конституционното право. София, Сиби, 2002, 203–204.

⁴⁶ Пак там, с. 314.

и инструменталната злоупотреба от авторитарни, олигархични и технократични режими.

Настоящата разработка накратко ще покаже проблемите, които управлението на пандемията от COVID-19 създаде за конституционните принципи. Тя доразвива няколко мои предходни публикации⁴⁷ като систематизира техните изводи по-специално по отношение на конституционните принципи, но и добавя редица нови. Поради ограничения обем на статията анализът ще бъде обобщаващ и концептуален, без да се влиза в твърде големи детайли на изследваните проблеми.

Основата задача на тази статия е да послужи като предупреждение за поуките от противоконституционното управление на кризи. Посланието е, че конституционализмът има значение. Конституцията и конституционното право в страни, които претендират да са правови и демократични, следва да бъдат висш критерий за поведението на държавните органи и гражданите не само в мирни и спокойни времена, но и във време на криза и извънредност. Извънредността не оправдава противоконституционността, а конституцията не е просто правна формалност и досаден реквизит на политическата модерност. Конституцията може да се дискутира, да се критикува, да се променя и дори да се отменя и заменя с нова, но не и да се нарушава по политически или експертни причини, макар и в трудни времена. Иначе тя се превръща в смокинов лист на противоконституционни режими.

2. Криза и извънредност от конституционна гледна точка

Конституциите обичайно се създават при извънредни обстоятелства, по време и след кризи и в необичайни времена на отклонение от рутината, нормалността и конституционната еволюция. Конституциите най-често са резултат на конституционна революция⁴⁸. Тази революция може да е ис-

⁴⁷ Вж. Belov, M. Rule of Law and Democracy in Times of Transitory Constitutionalism, Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism: Towards a Global Algorithmic Technocracy? – In: Belov, M. (ed.). Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux, Routledge, 2023, 21–47; Belov, M. Mastering emergency situations: The activist role of the Bulgarian Constitutional Court in redefining the constitutional design of war, state of siege and state of emergency. – In: Belov, M (ed.). Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions: Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism, Routledge, 2021, 171–194 и Belov, M. The Role of Fear Politics in Global Constitutional 'Ernstfall': Images of Fear under COVID-19 Health Paternalism. – In: Belov, M. (ed.). Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality, Cambridge, Intersentia, 2021, 187–221.

⁴⁸ Вж. Albert, R. (ed.). Revolutionary Constitutionalism. Law, Legitimacy, Power. Oxford: Hart, 2020, 1–432.

торическа, емпирична и въоръжена. Тя може да е келзенианска „битка на основни норми“. Най-често обаче е революция, свързана с повратно събитие в историята, отключващо „конституционен момент“⁴⁹ или „учредителен момент“⁵⁰, което нерядко става със ситуация на шмитианска аномия или извънредна ситуация⁵¹. Това повратно събитие може да е колонизация или деколонизация, външна доминация, загубена война, вътрешни събития, довели до смяна на политически елити, разпад на тоталитарен или авторитарен режим или пък, обратно, срив на демокрацията и налагане на авторитаризъм, тоталитаризъм, олигархичен режим и т.н.

В този смисъл конституциите типично имат революционна онтология. Те са инструмент на промяна, при това радикална промяна, с правни, социоправни и символично-въображаеми проявления⁵². Съществуват и консолидиращи конституции продукт на конституционна еволюция⁵³. Те обаче са малко на брой в исторически и сравнителен план. При това нерядко са свързани със стремеж за демонстриране на „ново начало“ и реинвестиране на легитимност в конституционен модел, който е позагубил от своята убедителна сила.

Наред с това, конституциите са и инструмент за поддържане на социално-политическия мир. Те са средства за поставяне на правни рамки на термоядрената реакция, развиваща се в обществото, движена от конституционен конфликт и конституционен консенсус и разпъната между конституционен мир и конституционно несъгласие⁵⁴. Конституциите имат за цел да подредят ентропията на социално-политическия хаос или поне да поставят парадигматични очертания на основните конституционни феномени с тяхната естествена квантова същност⁵⁵. В този смисъл, конституциите имат антиреволюционна телеология. Тя се състои в посочените по-горе функции

⁴⁹ Вж. Ackerman, B. *We the People: Foundations* (Harvard University Press, 1991), 266.

⁵⁰ Вж. Albert, R., M. Guruswamy, N. Basnyat (eds.). *Founding Moments in Constitutionalism*. Oxford: Hart, 2020, 1–272.

⁵¹ Вж. Schmitt, C., *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2006, 5–16.

⁵² За символично-въображаемите аспекти на Конституцията и конституционализма вж. Белов, М. Конституционна семиотика. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022, 127–235.

⁵³ Вж. Танчев, Е. Цит. съч., с. 198.

⁵⁴ Belov, M. *Constitutional Foundations of Peace and Discontent*. – In: Belov, M. (ed.). *Peace, Discontent and Constitutional Law. Challenges to Constitutional Order and Democracy*, Routledge, 2021, 15–30.

⁵⁵ Вж. Белов, М. Конституционна семиотика. Концептуални основи на една теория и метатеория. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022, 40–62.

и задачи да създават ред от безпорядъка и да подреждат правни светове и правни редове.

Не на последно място, конституциите са инструменти за внасяне на ред в хаоса и в контекста на отклонения от конституционната нормалност. Те са, или поне типично си поставят за цел да бъдат, фар за ориентиране в бурния океан на конституционна имплозия, турбулентност и превратности, неизбежно съпътстващи конституционната нормалност. Стремят се да са спасителни пояси, даващи индикации за посоката на спасението, в контекста на извънредни ситуации.

Тази подреждаща, организираща, внасяща ред в хаоса функционалност на конституциите наред с ролята им на морално-етични, ценностни ориентири за официалното добро и зло в контекста на извънредно положение е особено важна, но и силно разколебана и подложена на изпитания в ситуации на конституционализъм на извънредното положение и конституционна поликриза⁵⁶. Конституционната поликриза, в която живеем от началото на XXI век, превръща извънредността в нормалност. Тя води до размиване на критериите за извънредно и нормално, превръщайки противоконституционната изключителност и извънредност в особен вид конституционализъм. Това е конституционализмът на извънредното положение. Това понятие може да означава две антиподни явления. То може да е означител на конституционните модели за управление на кризи и извънредни ситуации, предвидени от повечето конституции по света. Същевременно обаче може да е и синоним на антиконституционен квазиконституционализъм, легитимиращ извънредността и произтичащите от него ограничения на правата и конституционните принципи и особено на правовата държава, разделението на властите и демокрацията.

Повечето конституции по света съдържат правна уредба на извънредността. Обичайно те уреждат формите на извънредност (например война, военно и извънредно положение), правомощията на държавните институции при тяхното възникване и създават гаранции относно някои конституционни права. Следователно в конституционните модели за управление на извънредното положение се съдържат разпоредби относно конституционните права и институционалния дизайн за взимане на решения. Принципно значение обаче има изборът относно формите, чрез които конституциите желаят да концептуализират, обхванат и рамкират извънредността, например война, военно положение, извънредно положение и др. Това са кон-

⁵⁶ Вж. Belov, M. Rule of Law and Democracy in Times of Transitory Constitutionalism, Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism: Towards a Global Algorithmic Technocracy? – In: Belov, M. (ed.). Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux, Routledge, 2023, 21–47.

цептуални инструменти за нормализация на извънредността и за опит за създаване на принципна яснота относно параметрите за овладяване на ненормалността по нормативен начин.

Има и конституции, които се опитват доста изчерпателно да предвидят развитието на извънредността и да му поставят по-стриктни правни рамки. Типичен пример в това отношение е Основният закон на ФРГ, който съдържа и т.нар. извънредна конституция⁵⁷. Тя е обобщение на този разгърнат конституционен дизайн на извънредното положение. На обратния полюс е Швеция, чиято некодифицирана Конституция не съдържа уредба на извънредното положение. Логиката тук е, че извънредното не може да бъде привидно нормализирано, а оттам и потенциално легитимирано чрез конституционни разпоредби. Тази логика е лансирана в конституционната теория от автори като Валтер Бенямин и Карл Шмит⁵⁸.

Наистина един от големите рискове, които извънредното положение поражда, е в размиването на ясното разграничение между извънредно и обичайно, нормално и ненормално. Създаването на множество нюанси на сивото, на режими на „полуизвънредни“ ситуации и „частично извънредни положения“ е прекият път към конституционния ад, при който „дяволът е в детайла“, а конституционната нормалност, основаваща се на ясна ценностно базирана система за ограничено, контролируемо и предвидимо управление, добива параметрите на извънреден и кризисен Левиатан. Раждането именно на такъв пандемичен Левиатан⁵⁹ наблюдавахме при управлението на пандемията от COVID-19.

⁵⁷ За понятието „извънредна конституция“ или „конституция на извънредното положение“ вж. Ackerman, B. The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*. Vol. 113, No. 5, March 2004, 1029 and the following.

⁵⁸ Вж. Йотов, Ст. Шмит, Бенямин и Агамбен за извънредното положение. Предизвикателството: <https://www.challengingthelaw.com/pilosofia/shmid-beniamin-i-agamben-izvanredno-polojenie/>

⁵⁹ Belov, M. The Role of Fear Politics in Global Constitutional ‘Ernstfall’: Images of Fear under COVID-19 Health Paternalism. – In: Belov, M. (ed.). *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality*. Cambridge, Intersentia, 2021, 218–202.

3. Конкретни проблеми, породени от мерките за управление на здравната криза, предизвикана от COVID-19, свързани с конституционните принципи

3.1. Ковид технократизъм като отрицание на ценностите и концепцията на представителната демокрация, основаваща се върху принципите на народния суверенитет, демократичната държава и разделението на властите

Принципът на народния суверенитет е в основата на легитимирането на конституционната система на демокрацията. Става въпрос основно за представителната демокрация, доколкото пряката демокрация и други инструменти за „демократизиране на демокрацията“⁶⁰, като например делиберативната и партиципаторната демокрация⁶¹, са само евентуална добавка към нея, но не и реална алтернатива.

Няма да навлизам в детайлно представяне на принципа на народния суверенитет. Тук ще се спра само на няколко минимални негови изисквания към конституционния модел за упражняване на властта, които продължават да са валидни и в състояние на криза. С други думи, те трябва да се прилагат и при извънредно положение. Народният суверенитет изисква народът пряко или поне чрез избрани от него представителни органи да упражнява публичната власт. Минимално, но задължително изискване, произтичащо от този общ постулат е, че избраните от гражданите и контролирани от тях институции трябва да имат ултимативния контрол върху най-важните решения, които ще бъдат взети от името и за сметка на общността и ще ѝ бъдат наложени. Държавата престава да бъде система за „легитимен монопол върху насилието“ (по Макс Вебер⁶²), ако хората нямат думата по ключови за тях въпроси, поне чрез възможност за ефективен контрол върху своите представители, които са избрали и които могат да накажат, като не преизберат или свалят от власт чрез правно предвидени механизми. В това се състои и ценността на минималистичната, но основополагаща дефиниция на демокрацията като полиархия, т.е. управление на елити, избирани, контролирани и

⁶⁰ Вж. Offe, C. (Hrsg), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt/New York, Campus, 2003, 1–304.

⁶¹ Вж. Белов, М. *Гражданското участие в политическия процес. Конституционноправни основи*. София: Сиби, 2010, 1–191.

⁶² Вж. Weber, M., *Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik*. Stuttgart, Kröner Verlag, 1968, 151 and the following; Anter, A. *The Modern State and Its Monopoly on Violence*. – In: E. Hanke, L. Scaff, and S. Whimster (eds.). *The Oxford Handbook of Max Weber*, Oxford: OUP, 2020; HESIOD, *Max Weber on the Monopoly of Violence*. – In: *Discourses on Minerva*, 2020. <https://minervawisdom.com/2020/06/01/max-weber-on-the-monopoly-of-violence/>

арбитражни от гражданите, предложена от Робърт Дал⁶³. Или както твърди Шийла Бенхабиб, демокрацията е териториално базирана система, при която хората трябва да могат да влияят върху политиките, които впоследствие ще бъдат длъжни да следват пряко или чрез избрани от тях представители⁶⁴.

В това се състои и ценността на системата от фундаментални компромиси, стоящи в основата на представителната либерално-демократична конституционна система. Това са компромисите и фините баланси между представителство и демокрация, либерализъм и демокрация и политическо и експертно начало.

Тези фундаментални принципи на представителната демокрация и на либерално-демократичния конституционализъм бяха погазени от режима на квазитехнократично управление на ковид кризата. Нереалистично, нежелателно и невъзможно е управлението на кризи да става чрез механизмите на пряка, делиберативна и партиципаторна демокрация. Задължително е обаче то да се извършва в рамките на конституционния модел за политическо, а оттам и демократично управление на кризи чрез инструментите на представителната демокрация. В този модел парламентът и правителството имат централна роля. В парламентарна република като България според Конституцията от 1991 г. основните стратегически и тактически решения за управлението на страната се взимат от Министерския съвет под ръководството на министър-председателя. Тези решения подлежат на контрол от Народното събрание, а някои от тях – и на одобрение от страна на парламента.

Демократичният и парламентарният контрол са основните инструменти, чрез които гражданите биха могли да имат значение в системата за държавно управление. Те са ключът към поддържане на демокрацията като гаранция за човешката свобода и за фундаменталния конституционен консенсус.

Същинският демократичен контрол върху институциите на публичната власт гражданите упражняват чрез формите на пряка демокрация и най-вече посредством изборите. Парламентарният контрол има непосредствено значение за конституционното и демократично управление на кризи, включително и на пандемии, доколкото именно чрез него парламентът като основния национален представителен орган може да изпълни ролята си на форум за обсъждане и представяне пред обществото на най-важните аспекти на това управление.

Системната логика във всяка една представителна демокрация е следната. Гражданите чрез избирателния корпус контролират пряко избраните

⁶³ Вж. Dahl, R. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971, 1–251.

⁶⁴ Вж. Benhabib, S. *Borders, Boundaries and Citizenship*. – In: *Political Science and Politics*. Vol. 38, No. 4, 2005, 673–677.

институции и основно парламента. Парламентът контролира правителството, премиера и министрите. Те от своя страна – експертите. По този начин народът контролира политиците, а политиците – експертите. Така се осигурява доминирането на демократичното над експертното начало, а системата функционира като представителна демокрация, а не като фасадна демокрация, прикриваща авторитаризъм или технократична олигархия.

Пандемичният (анти)конституционализъм бе в откровено нарушение на тези базисни постулати на представителната демокрация. Той доведе до обръщането на логиката на контрола и на размяна на местата между политици и експерти. Обратно на посочената по-горе логика на представителната демокрация, в хода на управление на пандемията от COVID-19 се създаде де факто антиподна логика на вземане на решения и контрол. Без да се извършва формална промяна на конституционния модел, се стигна до неговата подмяна. Експертите бяха оставени да взимат основните решения за управление на пандемията. Значителна част от тези решения имаха политически характер, тъй като пряко засягаха и непропорционално нарушаваха основни конституционни принципи и права. Политиците бяха показани на обществото като прости изпълнители на експертни решения. Независимо дали това реално бе така, или пък беше желана от самите политици с популистки цели и за да не гневят обществото като цяло или пък отделни групи и гилдии, фактът е, че в продължение на няколко години на пандемичен (анти)конституционализъм се създаде опасната нормативна нагласа експертите да решават, политиците да изпълняват, а гражданите просто да се подчиняват.

Тази схема на упражняване и легитимиране на по същество политическа власт е откровено противоконституционно управление дори в условията на извънредно положение и на т.нар. извънредна епидемична обстановка. Тя противоречи поне на три конституционни принципа – на народния суверенитет, демокрацията и разделението на властите. Трябва да се подчертае, че разделението на властите не касае само разпределението на сфери на компетентност между политическите институции – парламент, правителство, държавен глава и т.н. Моделът за разделение на властите включва и разделението на властови сфери и компетентности и между политическите и експертните институции.

Разделението на властите бе допълнително нарушено и поради това, че с властта за вземане на решения за ограничаване на конституционни права бе натоварен конституционно непредвиден орган, създаден за случая. Това е Националният оперативен щаб (НОЩ). Доминацията на този орган над политическите институции и взимането на множество решения, дълбоко навлизащи в сферата на автономията на личността и конституционно

гарантираната свобода, наруши едновременно принципа на разделение на властите, принципа на демокрацията и на правовата държава.

Създаването на подобни *ad hoc* технократични институции за управление на кризи на ръба на конституционния модел и дори отвъд него се наблюдава и при други кризи, например при световната финансова криза от 2009 г., макар и не в България. Въобще налице е обща световна тенденция за легитимиране на създаването на формално неполитически, експертни и технократични органи за управление на кризи (финансови, терористични, миграционни, здравни и др.). Тези органи не само че получават възможност за управление на ключови политики, но и биват снабдени с правомощия и легитимация за упражняване на контрол върху политическите институции, включително правителството, а косвено и върху парламента. Явен пример са правомощията на някои финансови и бюджетни съвети за контрол за спазването на принципа на балансирания бюджет⁶⁵, както и оправомощаването на експертни съвети за управление на здравната криза, породена от пандемията от COVID-19. Тези тенденции са силно проблематични от гледна точка на класическото разбиране за разделение на властите и демокрация, установено в либерално-демократичния конституционализъм.

3.2. Противоконституционност на режима за управление на пандемията от COVID-19 в България с оглед на принципа на правовата държава

Принципът на правовата държава е фундаментален принцип на българското конституционно право. Той е стожер на съвременния конституционализъм – национален, поднационален и наднационален. Правовата държава е централен фактор за създаване на легитимен правен ред, за поддържане на мира и усещането за справедливост и за защита на правата на човека. Правовата държава е и част от ядрото на ценностния консенсус в западния конституционализъм. Тя е разположена там още в Късното средновековие в някои конституционни системи, като например английската. По-късно става универсален конституционен принцип на повечето съвременни и всички западни общества в епохата на модерния и постмодерния конституционализъм. Правовата държава, в качеството си на част от конституционната аксиология⁶⁶, е ултимативен критерий за преценка както на легалността, така

⁶⁵ Вж. Белов, М. Финансов конституционализъм. София: Сиби, 2015, 1–180.

⁶⁶ Вж. Белов, М. Функции на конституционната аксиология. – Във: Вълчев, Д., П. Панайотов, С. Гройсман и Кр. Манов (съст.). Научни четения на тема „Правни норми и правни принципи“. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, 369–390 и Белов, М. Същност и система на конституционната аксиология. – В: Законът на правото или правото на закона. София: НБУ, 2016, 211–221.

и на легитимността на действията на органите на публичната власт. Това важи особено за тези действия, които имат потенциала да ограничат или застрашат човешки права, предвидени в Конституцията, правото на ЕС, международното право и националните източници на конституционното право.

Правовата държава е комплексен и многоаспектен феномен. Той е съставен от множество типични елементи, които трябва да са налице в юридическата, фактическата и идейната конституция, за да твърдим, че дадена държава и общество са управлявани от правото, а не просто от хората. Ограниченият обем и специфичната тема на настоящата статия не предполага излагане на тези елементи по систематичен и детайлен начин. Ето защо тук ще се спра само на елементите и аспектите на правовата държава, които бяха нарушени от мерките, създадени за управление на пандемията от COVID-19. Става въпрос за принципа на правната сигурност и гарантираните правни очаквания и принципа на пропорционалност, свързан с баланс между права и ограничения и баланс между различни права.

Принципът на правната сигурност изисква действията на държавните органи да са правно и фактически предвидими. Ето защо той е неразривно свързан и с принципа на гарантираните правни очаквания. Не всички индивидуални или групови очаквания могат да бъдат гарантирани. Правото гарантира само тези очаквания, които то косвено институционализира като правни чрез предвиждането на юридически форми за тяхното осъществяване. С други думи, гарантираните правни очаквания произтичат основно от правно предвидените права и свободи. Особено място сред тях заемат конституционните права и свободи.

По аргумент за противното, гарантираните правни очаквания са нарушени, когато спрямо основните права и свободи се прилагат неочаквани, внезапни, непредвидими и непропорционални ограничения. Става въпрос първо за ограничения, произтичащи от неочаквано разширително тълкуване на други права. Такова е например правото на здраве, което в ситуацията с ковид пандемията беше превърнато практически в право хегемон и в абсолютно право, легитимиращо всякакви ограничения на други права. На второ място, разглежданият принцип може да бъде нарушен и от налагането на неочаквани, внезапни, непредвидими ограничения на основните права. В случая с пандемията такива ограничения, които засегнаха принципа на гарантираните правни очаквания, бяха ограниченията, свързани със свободата на придвижване, свободната стопанска инициатива и упражняването на правото на собственост, правото на труд, правото на образование и др.

Изискването за правна сигурност е комплексно и включва редица елементи. То е приложимо към всички правни актове, към процедурите за тяхното приемане и оповестяване и към последиците от тях. Гаранции за този

принцип са конституционната и законова установеност на процедурите за издаване и приемане на нормативни актове, на общи и индивидуални административни актове, процедурите за приемане на съдебни актове, принципът, че няма престъпление (и правонарушение като цяло) без то предварително да е установено със закон, забраната за обратно действие на закона, освен по изключение и във от особено сензитивни случаи в наказателното и данъчното право, изискването за *vacatio legis*, изискването за съгласуваност и вътрешна непротиворечивост на правната система и др.

Актовете, чрез които бяха въведени противопандемични мерки, твърде често нарушаваха изискването за правна сигурност. Те бяха вътрешно противоречиви и въвеждаха по внезапен и до голяма степен неочакван начин съществени ограничения на основните права – свободно движение, събрания на закрито, на труд, свързани с налаганите мерки по локдаун на търговски и други обекти, правото на образование, нарушавано чрез внезапни, непрекъснатото продължавани затваряния на учебни заведения и др.

Правната сигурност е от основополагащо значение за търговския и стопански оборот. Правната несигурност, която съпътстваше пандемичния режим, доведе до тежки и непропорционални ограничения на този оборот. Още по-тежки, макар и не толкова пряко финансово оценими, бяха пораженията в областта на образованието. Трайното съсипване на няколко поредни учебни години във всички форми на образование ще има дългосрочни неблагоприятни последици както за обучаваните лица, така и за обществото като цяло. Парадоксално, но практически правото на достъп до здравна помощ беше ограничено в името на защитата на здравето. Редица пандемични мерки ограничиха или временно дори спряха достъпа на хората, при това и на хора в риск от нелекуване на тежки и смъртоносни заболявания, отказвайки им адекватен достъп до профилактика и лечение.

Особено проблематично беше непрекъснатото променяне на мерките. То увреждаше в още по-голяма степен правната сигурност и гарантираните правни очаквания от едни внимателно и щадящо подбрани мерки, прилагани в по-дългосрочен план и по логичен и предвидим начин. Достатъчно е само да се погледнат дългите списъци с ограничения на влизането и излизането от страната, променяни буквално седмица за седмица, въвеждането на изключения на изключенията и др.

Предоставянето на отстъпки и привилегии на едни групи лица и браншове без такива да се предоставят на други също доведе до парадоксални ситуации, които са в разрез както с правната сигурност и адекватността на очакваните мерки, така и с тяхната пропорционалност. Достатъчно е да се споменат житейски абсурди, при които бе забранена дейността на магазини с голяма търговска площ, докато такава дейност бе позволена за малки мага-

зини. Видно е, че това бе мярка в разрез със здравната логика и противоречаща на правовата държава, включително и на принципа на недискриминация и равно третиране. Това принуди някои големи магазини да се „приведат в състояние на малки“, като ограничат своята търговска площ, което пък е в явно противоречие с всякаква логика и очаквания, тъй като очевидно вероятността от заразяване на малка площ е по-висока от тази при големи площи.

Други парадокси бяха въвеждането на съкратено работно време. Наистина България не е пионер по абсурди по отношение на ограничението на човешките дейности през нощта. Имаше държави, в които се въведе и вечерен час или пък се ограничиха или спряха ключови дейности през нощните часове, например преминаването през гранични пунктове. Явно е, че тези мерки предполагат, че вирусът е особено опасен през нощта – хипотеза, която изглежда странно от правна гледна точка, а вероятно не е и медицински обоснована. Друга странност беше свързана със затварянето на университети и училища при допускане на работата на магазини и заведения за хранене. Не изглежда логично вирусът да е по-опасен в университетите, отколкото в магазините и заведенията за едни и същи хора в едно и също населено място. Подобни асиметрични решения, видно продиктувани от популистки мотиви, не само не са логични, но и съществено нарушават принципа на равното третиране, принципа на предвидимост, принципа на гарантираните правни очаквания и на пропорционалност при ограничаване на правата. Всички тези принципи пък са централни съставни елементи на конституционния принцип на правовата държава.

Разбира се, на тези аргументи може да се възрази, че когато става въпрос за инфекционно заболяване със съществена динамика, и то от сравнително нов вирус, бъдещето е трудно предсказуемо. В този смисъл, на пръв поглед може да изглежда логична тезата, че в условията на епидемия или на пандемия няма как да се осигури спазването на принципи като правни очаквания и правна сигурност, защото самият вирус и неговото разпространение са непредвидими и гарантират само едно – несигурност. На този интуитивно възможен и оправдан аргумент може и трябва да се възрази с два контрааргумента. Те са свързани с принципа за пропорционалност и с по-общата неотменимост на изискванията на правовата държава, а също и на другите конституционни принципи, дори в условията на пандемия и извънредно положение.

Принципът на пропорционалност е фундаментален принцип на конституционното право и важна част от този на правовата държава. Той се използва за преценка на това доколко ограничението на права се извършва по контекстуално адекватен начин и средства и с контекстуално адекватни цели. Принципът на пропорционалност е инструмент за контекстуализация

на ограниченията на права и за тяхното адаптиране към конкретните обстоятелства на социалната реалност. Ето защо преценката за пропорционалност е винаги емпирична. Тя се основава на оценка на конкретни факти и тяхното съотнасяне спрямо нормите, свързани с правата и с техните ограничения.

Става въпрос за преценка на пропорционалността на два типа ограничения на правата. Първо, това са ограничения, произтичащи от баланс на права. Това е хипотезата, при която едно или повече права, например правото на живот и правото на здраве, действат като ограничения на други права като свободата на придвижване и установяване, правото на труд, на образование и т.н. Втората група случаи, при които се налага преценка за пропорционалност, касае ограниченията на правата, произтичащи от Конституцията, международното и европейското право, законите и др.

В случая с пандемията от COVID-19 въпросът е доколко наложените две групи ограничения – произтичащи от баланс на права и следващи от допустими конституционни ограничители на правата като защитата на основното здраве, бяха контекстуално адекватни, легитимни откъм средства и цел и съответни в тесен смисъл. Принципно е ясно, че тежки рискове за общественото (народното) здраве са легитимни ограничители на конституционни права. Колкото по-тежко е заболяването от гледище на редица критерии като заразност, смъртност, тежки поражения върху организма и т.н., толкова по-легитимни са сериозни и мащабни ограничения на правата. Обратно, ако се касае за силно заразно, но относително леко заболяване или пък за тежко, но рядко или пък слабо заразно заболяване, то сериозни ограничения на правата не са пропорционални, а оттам са и противоконституционни поради противоречие с принципа на пропорционалност като част от правовата държава. Така например хепатитът, менингитът и туберкулозата, някои видове шарки и др. са тежки заболявания, но никой не си е помислял да ограничава до такава степен правата на гражданите в името на общественото здраве, както това стана с COVID-19.

Уредбата на т.нар. извънредна епидемична обстановка в чл. 63 от Закона за здравето не отговаря на принципите на пропорционалност. По-конкретно, много трудно е да се приеме за конституционносъобразна допустимостта на въвеждането на такава обстановка въз основа на чл. 63, ал. 3, т. 4, 5, 6 и 8 от Закона за здравето. Тези законови разпоредби допускат въвеждането на извънредна епидемична обстановка при ниско имунизационно покритие на населението, когато заразната болест е необичайна за региона, сезона или населението, когато тя протича по-тежко от очакваното, има по-висока заболяемост и/или смъртност или е с необичайни симптоми, ако поставя в риск уязвими или рискови групи от населението (деца, възрастни хора, бежанци, лица с имунен дефицит и/или с хронични заболявания и други) или

има регистрирани случаи сред медицински специалисти. Нека разгледаме по-внимателно тези хипотези, които са алтернативни, а не кумулативни и допускат въвеждането на една непредвидена от Конституцията форма на извънредност, която позволява сериозното ограничаване и нарушаване на конституционни права, и да преценим пропорционалността им, респективно съответствието им с принципа на правовата държава.

Системно населението не се ваксинира срещу сезонен грип. Означава ли това, че при леки форми на грип и наличие на ниско имунизационно покритие на населението е оправдано и пропорционално да се въведе извънредна епидемична обстановка? Не, според конституционните критерии за пропорционалност. Да, според противоконституционния чл. 63, ал. 3, т. 4 от Закона за здравето.

Появява се необичайно за региона, сезона или населението заболяване, например стомашен вирус, характерен за летните месеци, но през зимата. Според чл. 63, ал. 3, т. 5 от Закона за здравето това е основание за въвеждане на извънредна епидемична обстановка. Не е така обаче според принципа на пропорционалност, който е важна част от конституционния принцип на правовата държава.

Заразната болест протича по-тежко от очакваното, има по-висока заболеваемост и/или смъртност, или е с необичайни симптоми. Високата смъртност и тежкото протичане на заболяването могат при определени условия да бъдат основание за ограничаване на конституционни права. Разбира се, стои въпросът каква трябва да е смъртността, за да се определи като висока, и в какво се състои тежестта на заболяването – в риск за живота и за настъпване на трайни увреждания или просто в сериозен дискомфорт и продължителност на лечението. Същевременно необичайността на симптомите е твърде волунтаристичен критерий, отворен към напълно субективна преценка. Например някои варианти на COVID-19 водеха до загуба на обоняние и вкус, които безспорно попадат в категорията „необичайни симптоми“. Това само по себе си не е основание за въвеждане на извънредна епидемична обстановка.

Последните две основания за въвеждане на извънредна епидемична обстановка, които са непропорционални, а оттам и противоконституционни, са хипотезите, при които заболяването поставя в риск уязвими или рискови групи от населението (деца, възрастни хора, бежанци, лица с имунен дефицит и/или с хронични заболявания и други) или има регистрирани случаи сред медицински специалисти. Да започнем с последното. Хипотезата, при която има случаи на заразяване на медицински специалисти – неясно колко, може един или два дори, с някакво заразно заболяване, не е нужно да е сериозно, опасно и т.н., и те служат като предпоставка за въвеждане на

извънредна епидемична обстановка, е откровено и очевидно противоконституционна поради своята явна непропорционалност дори и за неюрести.

Също така, непропорционална е хипотезата, при която възниква заболяване, което е заразно и поставя в риск определена група, например деца или бежанци, и това води до въвеждане на извънредна епидемична обстановка. Това би дало повод за драстично нарушаване на права на човека поради избухването например на епидемия от скарлатина, дребна шарка и др.под.

Междинното заключение е, че посочените разпоредби в Закона за здравето създават много сериозен риск на нарушаване на принципите на пропорционалност и правна сигурност, а оттам и на принципа на правовата държава. Поради това те са и противоконституционни.

Вън от тази принципна противоконституционност на законови разпоредби, в рамките на управлението на пандемията от COVID-19 бяха взети голям брой административни мерки, които в значителна част бяха противоконституционни поради нарушаване на принципа на пропорционалност на ограничение на конституционни права. Касае се основно за мерки, ограничаващи свободата на придвижване, на събрания, право на труд, на образование и др.

Ограничаването на достъпа до паркове и зелени площи е един такъв пример. Друг пример е допустимостта на работа на търговски центрове и заведения за хранене във време, когато се оказа недопустимо провеждането на обучение и нормалното функциониране на държавните органи, и по-специално на Народното събрание⁶⁷. Той е доказателство за подчиняването на баланса на права на популистки цели, а не просто на защита на правата или на защита на общественото здраве. Примерите са твърде много, а тези са достатъчни за очертаване на общата противоконституционност на ковид режима по отношение на конституционните права.

Вторият контрааргумент на тезата за допустимост на въвеждането на непрекъснато променящи се сериозни ограничения на правата в условията на пандемия е този за неотменимост на изискванията на правовата държава, а също и на другите конституционни принципи, дори в условията на пандемия и извънредно положение. Нормализирането на извънредността по логиката, че нещо, което е необходимо, но е противоположно и противоконституционно, става правомерно и конституционно допустимо поради спешност и обществена важност, е прекият път към легитимиране на противоконституционен антиконституционализъм на извънредното положение. В

⁶⁷ Вж. Belov, M., A. Tsekov. COVID-19 Pandemic and Its Impact on Parliamentarism in Bulgaria. A self-restricting of the control power in The Parliament in the time of coronavirus. Robert Schuman Foundation Study papers, 2020, 1–9. Публикувана тук: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Bulgaria.pdf

една правова държава е напълно недопустимо въвеждането на мерки, дори и те да са правилни от гледище на конкретна област на научна експертиза, например на медицината, ако те са противоконституционни. Изложените по-горе и много други примери за нарушаване на принципа на гарантираните правни очаквания, правната сигурност и противоправното ограничаване на едни права за сметка на други са свидетелство за създаването на нова нормалност от извънредна ситуация чрез постепенното легитимиране на нелегални и в повечето случаи противоконституционни мерки.

4. Заключение

Кризи винаги е имало, има и ще има. Наистина периодът от края на Втората световна война до терористичните атаки на 11 септември бе по-скоро период без извънредни положения, но това е изключението, което изглежда, че потвърждава правилото⁶⁸. Нещо повече, от началото на XXI век светът живее в конституционна поликриза, т.е. в постоянстваща хиперкриза, състояща се от множество кризи и оказваща трайно негативно влияние върху конституционализма и конституционното право⁶⁹.

Кризисното управление е важна част от нормативната и институционална структура на конституционния дизайн. Конституциите трябва да предвиждат модели на управление на кризи. В условията на конституционна поликриза, в която светът като цяло и България в частност живее от десетилетия, темата за конституционализъм на извънредното положение безспорно заема централно място в дневния ред на обществата, конституционните законодатели и конституционната теория. Това, което е особено важно обаче, че конституционните модели за управление на кризи и конституционализма на извънредното положение не трябва да водят до противоконституционна нормализация на извънредността под „напора на фактите“ по съображение за политическа и друга контекстуална целесъобразност. Възникването на кризисен и пандемичен антиконституционализъм и легитимирането на кризисни и пандемични Левиатани, захранвани от политики на страха и превръщането на извънредното положение в нова нормалност трябва да бъдат предотвратени. Това е важна част от мисията в началото на XXI век на конституционалистите и хората, които вярват в правовата

⁶⁸ Вж. Агамбен, Дж. *Homo Sacer II*. София: Критика и хуманизъм, 2019, 1–258.

⁶⁹ Вж. Belov, M. *Rule of Law and Democracy in Times of Transitory Constitutionalism, Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism: Towards a Global Algorithmic Technocracy?* – In: Belov, M. (ed.). *Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux*. Routledge, 2023, 21–47.

държава, демокрацията и разделението на властите, а оттам – и в либерално-демократичния конституционализъм.

Управлението на кризата, създадена от пандемията от COVID-19 в България, бе хаотично, популистко и противоконституционно. То не отговаряше на изискванията на правовата държава и по-специално на императивите на правната сигурност, гарантираните правни очаквания и на пропорционалността при баланс на права и на ограничения на правата. COVID-19 беше повод за пълзящо суспендиране на принципите на правовата държава, демокрацията и разделението на властите. То, макар и временно, доведе до създаване на противоконституционна нова форма на извънредност – извънредната епидемична обстановка, легитимирана и с противоконституционното Решение № 10 от 2020 г. на Конституционния съд⁷⁰. Предефинирани бяха властовите центрове, като на мястото на конституционно заложената логика на представителната демокрация бе наложена по съображения за извънредност и предполагаема целесъобразност логиката на противоконституционна експертокрация. Конституционният модел изискваше фундаменталните решения за управление на пандемията да се вземат от Министерския съвет и да се легитимират чрез парламентарно одобрение. Фактическият модел на пандемичната експертокрация доведе до фактическо управление на Националния оперативен щаб, държавния здравен инспектор и министъра на здравеопазването, като само последната институция има някаква конституционна легитимност за това.

Експертната е нужна и политиките имат нужда от съвети. Същевременно политиките трябва да взимат политическите решения, защото от експертите не може да се търси политическа отговорност, а без нея представителната демокрация престава да съществува. Трябва да се подчертае, че Българската конституция не допуска представителната демокрация и правовата държава да бъдат поставени „на пауза“ по време на кризи. Обратно, спазването на императивите на разделението на властите, демокрацията и правовата държава е особено необходимо именно в тежки и мрачни времена и в кризисни ситуации. В този смисъл, режимът на пандемично управление в България съществено се размина с конституционния модел.

⁷⁰ Вж. Belov, M. Mastering emergency situations: The activist role of the Bulgarian Constitutional Court in redefining the constitutional design of war, state of siege and state of emergency. – In: Belov, M (ed.). Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions: Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism. Routledge, 2021, 171–194.

IV. Ред и правосъдие при извънредни обстоятелства: COVID-19 и реакцията на българските съдилища

Симеон Гройсман

1. Рамка на изследването

1.1. Кризите в призмата на вечното навечерие

Официалното обявяване на пандемията от COVID-19 беше заявено от Световната здравна организация на 11 март 2020 г. От днешна гледна точка, завършвайки настоящия текст в прохождането на 2023 г., пандемичният процес изглежда логичен. Той безспорно беше тежък, но същевременно и закономерно вървящ през своите пикове, спадове, имунизационни кампании. В крайна сметка той достигна отслабване на вируса успоредно на нарастващите нива на колективния имунитет. В този смисъл е вярно наблюдението, че пандемии започват и свършват в сходна няколкогодишна времева рамка. Някогашният „азиатски грип“ има характера на пандемично заболяване между 1889 и 1890 г., инфлуенцата – носейки значително по-тежки последици, довежда до пандемия от 1918 до 1920 г. Пандемията от COVID-19 – макар и обявена на 17 ноември 2019 г. и все още официално непрекратена към края на първото тримесечие на 2023 г., ще бъде запомнена най-вече с интензивния си период между началото на 2020 и началото на 2022 г.

Можем ли обаче да си представим през 2020 г. да имаме заявления, обозначаващи именно такава нова реалност: „трябва да се пригответе за няколко години живот с COVID-19“? Едва ли. Както и днешното спокойно регистриране на отминалия период също е твърде отдалечено от най-тежката психологическа реалност на 2020–2021 г. Достатъчен документ за това читателят държи в ръцете си. Поместеното в настоящия том изследване на Първан Симеонов ни показва (а всъщност и припомня) картината на страх, неизвестност и масови опасения за бъдещето както за личното оцеляване, така и с оглед на икономическата, а впоследствие и на политическата ситуация в страната.

Социалното спокойствие е една относителна категория, получила пред очите ни мащабен стресов тест под въздействието на пандемията. Ако приемем, че това спокойствие в България продължи – с определени (отново относителни) колебания, най-малкото от края на шоковата инфлация и политическа криза през 1996–1997 г., то през 2020 г. попаднахме в изцяло нова ситуация. За нея подходите на българските юристи бяха по-скоро неподготвени. Към началото на пандемията въпросът на извънредното положение рядко беше привличал интереса на научната общност⁷¹, а политическото му използване изглеждаше изключено.

По време на „нормалност“ липсата на систематичен интерес към извънредните режими може да бъде обоснована с „неурегулируемостта“ на всичко „извънредно“. Проблематиката на извънредното положение се разглежда винаги исторически, с поглед по-скоро към миналото, отколкото към следващата неподозирана опасност на радикален социален катаклизъм. Без да можем да очакваме какво ще е следващото ни извънредно положение, все пак – обогатени от уникалния психологически опит на пандемията, вече признаваме, че всеки настоящ момент е глобално исторически едно навечерие. В този смисъл, загърбвайки 2020 г., по настоящем сме неизвестно с колко отдалечени от следващото (ни) извънредно положение. Когато неговият дванайсети час настъпи, обществото и особено неговите политици и юристи търсят отговори, които е трудно да бъдат формуирани в движение. Обичайното обръщане към класиците в този случай само напомня, че извънредното положение е „ничия[та] земя между публичното право и политическия факт, между юридическия ред и живота“⁷².

Четейки Агамбен и Шмит, виждаме извънредното положение, концептуализирано най-вече в измеренията на вътрешните политически сътресения и гражданската война⁷³, т.е. в нормалното му сравнение с института на военното положение и в светлината на метежния XX век. През нашия XXI век първата мащабна извънредност от подобен вид в България предостави различната реалност на деперсонализиран тип заплаха. Тя изначално се разминаваше с класическото разбиране за сблъсък между „свой и враг“ като движеща сила на политическото действие в каноничния труд на Шмит по

⁷¹ Вж. статията на Цеков, Б. Конституционният институт на извънредното положение и международните стандарти. – В: Съвременно право, № 2, 2016, а в по-ранната литература изследването на Евгени Танчев, Националната сигурност и конституционната уредба на извънредното положение. – В: Международни отношения, № 5, 1994, 101–112.

⁷² Agamben, G. State of Exception. Chicago and London, University of Chicago Press, 2005, 1.

⁷³ Agamben, 2–3.

въпроса⁷⁴. Напротив, вирусът изглеждаше като идеален противник – невидим, нечовешки (в този смисъл и подчертано „екзистенциално друг“ в изказа на Шмит⁷⁵), безличен и в резултат обединяващ. Така станахме свидетели на неподозирани нива на национално обединение през март–април 2020 г., когато България дори беше сочена като една от държавите, най-добре справящи се с пандемията. За съжаление, обаче бързо последва широко разединение по въпросите за това кои са най-правилните мерки за борба с пандемията дори ако оставим настрана разбирането, че тя едва ли не съществува и мерките за борба с нея са (според тази логика на „алтернативното“ социално мислене, ненужни, а дълбоко същностно) и вредни. Когато противоепидемичните мерки разделиха своите адресати на законопослушни граждани и правонарушители, а пандемията, разбра се, остана задълго, образът на К. Шмит се появи в пълния си блясък. Ако използваме собствените му думи – с оглед на извънредността на ситуацията, в която се търси политическо урегулиране, станаха „възможни такива конфликти, които не могат да бъдат решени нито чрез отнапред предприето общо нормиране, нито чрез отсъждането на един „непричастен“ и затова „безпристрастен“ трети“⁷⁶.

Невидимият вирус остана, но ролята на „врага“ получи по-същинско изпълнение – за привържениците на мерките и управленската гледна точка такъв враг станаха бойкотиращите заедно с подбуждащите ги алтернативни гласове. За последните „враг“ беше самото извънредно управление, подкрепящите го, спазващите мерките.

1.2. Ролята на съдилищата в либерално-демократичната система

В описаната палитра от социални конфликти беше нужен арбитър. По-нужен, отколкото в условията на нормалност, затова и по-липсващ. Ролята на такъв арбитър, на „безпристрастния трети“, с която полемизира К. Шмит в приведения по-горе пасаж, е, разбира се, тази на съда като „страж на закона“ в правовата държава.

Според базовата дефиниция либерална демокрация е система на управление, при която важните политически решения се базират в крайна сметка на масов вот, като са налице гаранции, че евентуално сформираното гражданско мнозинството и оправомощените от него държавни органи няма да нарушават широк спектър от основни права. Народът е суверен, чиято върховна власт правовата държава структурира – и по този начин

⁷⁴ Шмит, К. *Понятието за политическото*. Прев. А. Лешков, науч. ред. Д. Зашев, под общата ред. на Г. Близнашки. София: Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“, 2008, 21.

⁷⁵ Пак там, с. 22.

⁷⁶ Пак там.

ограничава в концепциите за зачитането на правата. В тази светлина либералната демокрация изисква наличието на възможност за съдебна защита на правата, а съдилищата застават сред главните гаранции на демокрацията. Обществените конфликти биват юридизирани, т.е. извеждани извън плоскостта на вземането на политическите решения и предавани за окончателен социален арбитраж на върховните и на конституционните съдилища. Така тяхното разрешаване се легитимира чрез идеите за справедливостта и „безпристрастния глас“ на закона, вместо да се основава на сила и просто позоваване на определена власт. Съдът не управлява обществото, а сам бива направляван от закона. Идеологически той изглежда колкото овластен да приложи закона, толкова и безвластен – обвързан с прилагането му и безсилен да предприеме каквото и да е, освен стриктно да го следва.

1.3. Структура на изложението

С оглед описаното стигаме до извод не само за ключовата роля на съдилищата за либералната демокрация, но и за произтичащата нужда от анализ на нейното изпълнение по време на пандемичната криза. Моята насока на изследване в обобщавания тук научен проект беше свързана с анализа на съдебната реакция спрямо промените, които пандемията наложи в националното законодателство. Този ракурс налага и структурата на изложението.

Ще разгледам ролята на Конституционния съд в рамките на обявеното извънредно положение и неговото юридическо „преформатиране“ като извънредна епидемична обстановка (раздел 2), подхода на административното правосъдие по отношение на актовете, налагащи изпълнението на противоепидемични мерки (раздел 3), ще предложа своето обяснение защо съдилищата действат по излагания начин (раздел 4) и какви са бъдещите рискове за либералната демокрация в контекста на произтичащите изводи за легитимността на съдебните действия и ролята им в развитието на кризата (раздел 5).

2. Българският конституционен съд и юридическото „нормализиране“ на извънредността

2.1. Извънредно положение и въвеждане на института на извънредната епидемична обстановка

След появата на първите случаи на COVID-19 в България Народното събрание обяви извънредно положение с Решение от 13 март 2020 г.⁷⁷ с месечен срок (чл. 1) и възлагане на Министерския съвет предприемането на „всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във

⁷⁷ Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. за обявяване на извънредно положение, обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

връзка с пандемията от COVID-19“ (чл. 2). Даденото в решението общо позоваване на чл. 57, ал. 3 от Конституцията на Република България с формулирането на изискване за неговото зачитане по същество означаваше правителството да използва съществуваща законодателна рамка за борба с кризите. Конституционно възможно в този смисъл беше само временното ограничаване на упражняването на отделни права по време на извънредно положение, и то във формата на закон. На 20 и 23 март 2020 г.⁷⁸ парламентът успя да приеме закон за мерките и действията по време на извънредното положение⁷⁹, регулиращ функционирането на държавния апарат в извънредни условия. В началото на април срокът на извънредното положение беше удължен до 13 май 2020 г.⁸⁰

Извънредното положение е регулативен инструмент, отдаден от Конституцията в ръцете на законодателната власт. Това налага изискването за спазването на съответни парламентарни процедури при регулирането на обществото в криза, а от друга страна, води до изостряне на парламентарния дебат при вземането на съответните социално чувствителни решения за ограничения в пандемични условия. В крайна сметка функционирането на държавните власти в условията на извънредно положение щеше да е непопулярно в един по-дълготраен времеви план, наложен от реалностите на развитието на заболяемостта от COVID-19. Решението, до което достигна управляващото мнозинство в случая, се даде с приемането на 12 май 2020 г., т.е. в навечерието на изтичането на срока на извънредното положение, на измененията в Закона за здравето (ЗЗдр.). В неговия чл. 63 се въведе института на извънредната епидемична обстановка⁸¹. Нововъведението предвиди, че извънредна епидемична обстановка се обявява „при непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест“, която е сред кръга на изрично изброените в закона. Обявяване на извънредната епидемична обстановка

⁷⁸ След приемането на Закона на 20 март последва издаването в спешен порядък на указ, с който президента върна част от разпоредбите му за ново обсъждане – вж. Указ № 70 от 22.03.2020 г. за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., приет от 44-ото НС на 20 март 2020 г., обн., ДВ, бр. 26 от 22.03.2020 г. На 23 март Народното събрание отклони критикуваните разпоредби и Законът придоби окончателна редакция.

⁷⁹ Вж. Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.

⁸⁰ Вж. Решението на Народното събрание от 3.04.2020 г. за удължаване на срока на обявеното извънредно положение, обн., ДВ, бр. 33 от 7.04.2020 г.

⁸¹ Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за здравето, обн., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.

се предостави на изпълнителната власт – то се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването, който от своя страна действа въз основа на оценка на епидемичния риск, давана от главния държавен здравен инспектор. Извънредната епидемична обстановка има относително ограничение във времето – тя се обявява „за определен период“, т.е. следва да се посочи крайната времева точка на действието на съответното решение, без да е регулирана максималната продължителност на този период, задължение за периодично преразглеждане на съответното решение или други подобни.

Същината на въвеждания нов противоепидемичен режим се състои във възможността при обявена извънредна обстановка „министърът на здравеопазването [да] въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област“ (чл. 63, ал. 4 от ЗЗдр.). На местно ниво след съгласуване с държавния здравен инспектор местните здравни власти могат да въвеждат мерки на територията на отделна област, община или населено място (чл. 63, ал. 7 от ЗЗдр.). На понятието „противоепидемични мерки“ – както ще коментирам по-долу в подробности, не е дадено разгърнато законово съдържание, а само бланкетно позоваване на съответните медицински методологии за борба със заразните заболявания. С оглед на това, като се използва едно достатъчно широко понятие, даващо регулативна власт на министъра на здравеопазването, законодателят изрично разширява възможния обхват на мерките, уреждайки, че те могат да включват **и** забрана за влизане на територията на България на определени категории чужди граждани (чл. 63, ал. 5 от ЗЗдр.), както **и** временно ограничаване придвижването, временно спиране или ограничаване на експлоатацията на работа на обекти с обществено предназначение и на други обекти и услуги, предлагани на обществеността (чл. 63, ал. 6 от ЗЗдр.).

Предоставянето на тези широки правомощия на Министерския съвет и министъра на здравеопазването поставя под съмнение конституционното правило (чл. 57, ал. 3 от Конституцията), че ограничаването на права на гражданите може да се извършва при обявяване на извънредно положение и въз основа на закон, т.е. в рамките на компетентността на Народното събрание.

2.2. Лицето на „конституционната диктатура“⁸².

Решение № 10 по к. д. № 7/2020⁸³

Непосредствено след влизането в сила на измененията на ЗЗдр., въвеждащи извънредната епидемична обстановка, президентът сезира Конституционния съд с искане за обявяването на противоконституционността на новия институт, въз основа на което е образувано к. д. № 7 от 2020 г. Аргументите на държавния глава против нововъведението са концентрирани около разбиранията, че:

(1) Уредбата на извънредната епидемична обстановка извежда ограничаването на основните права от правомощията на законодателната власт в полза на изпълнителната.

(2) Общите формулировки на чл. 63 от ЗЗдр. по отношение на сроковете на действие на епидемичната обстановка са приравнени на пълна липса на законовоуредени времеви предели.

(3) Преценката за наличието на непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите се формализира въз основа на широки и алтернативно изброени в чл. 63, ал. 3 критерии, всеки от които е достатъчен, за да стане основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка.

(4) В резултат – твърди се, че е налице непропорционалност на държавното въздействие в случай на епидемия, без да е предвидена необходимостта здравните власти и Министерският съвет да вземат предвид наложителността, цялостния социален контекст, общата опасност на заболяването и належащостта на съответното противоепидемично въздействие.

(5) В крайна сметка по този начин се осъществява едно преразпределение на властови правомощия в противоречие с конституционния модел за

⁸² В текста на Решение № 10 се посочва, че „[в] конституциите на съвременните демократични системи, от които и Република България не прави изключение, уредбата на института на извънредното положение се основава на концепцията за „конституционна диктатура“ – временна и обратима трансформация на конституционния ред и своеобразното му привеждане в готовност за преодоляване на жизнена заплаха за обществото“. В особеното си мнение по делото съдия Георги Ангелов изрично отправя критика, че тази употреба на едно иначе доктринално понятие „го официализира и институционализира“. Парадоксалността и спорният характер на пандемичното регулиране се отразяват достатъчно добре в скрития (измежду други възможни варианти за интертекстуален диалог) цитат на К. Шмит. Неговият „конституционен диктатор“ извършва преход от извънредно управление според установени рамки към възможност за трайно приемане на извънредно закони и така се превръща в (нов, заместващ, алтернативен) суверен – Schmitt, C. Die Diktatur, 8. korrigierte Auflage, Berlin, Duncker & Humblot, 2015, 125–126.

⁸³ Обн., ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г.

разделение на властите и действията на държавата в случай на извънредно положение⁸⁴.

Конституционният съд изхожда от разбирането, че институтът на извънредното положение „предвижда разместване в иначе нормалното упражняване на функциите в установената конституционна система“ като „временна и обратима трансформация на конституционния ред“ с оглед преодоляването на определена належаща социална заплаха. Извънредното положение се представя като конституционно установено родово понятие. То е регулирано в Конституцията чрез установяването на принципа за обявяването му от Народното събрание, ограничаването на правата само въз основа на закон и „защитната клауза“ на чл. 57, ал. 3, която не допуска ограничаването на определен кръг от неприкосновени основни права.

Същевременно Конституцията според съда оставя „уредбата относно конкретното разместване на функциите и правомощията на висшите държавни органи – Министерски съвет, президент и Народно събрание, конкретните основания за обявяване на извънредно положение и характера и обхвата на извънредните мерки за уреждане на законово равнище“. Така парламентарният законодател следва да регулира отделните „специфични проявления“ на извънредното положение, разглеждани от конституционната юрисдикция все като частни измерения на общия конституционен институт. Като примери за законодателни решения, провеждащи общата конституционна логика на института с обявяване на извънредното положение от Народното събрание, Решение № 10 сочи извънредното положение по Закона за противодействие на тероризма или военното положение по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България. Излагайки тези стандартни за конституционната доктрина съображения обаче, съдът достига до точка на логическа бифуркация, избирайки да не разпознае в извънредната обстановка едно преименувано извънредно положение. Вместо това е въведена идеята, че в съвременността от обективна страна съществуват кризисни ситуации, които са и рискови за обществото, бидейки потенциално „изключителни, внезапни, опустошителни“, и едновременно с това „не налагат отклонение от типичното състояние на установения конституционен ред или ограничаване упражняването на права на основание чл. 57, ал. 3 от Конституцията“. Тези ситуации предполагат възможността за въвеждането и на „по-меки мерки“ в сравнение с ограниченията, налагани в конституционния модел на извънредното положение. Основен аргумент за

⁸⁴ Вж. Искането от [президента] Румен Радев за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за здравето – вх. № [на Конституционния съд на Република България] 141/КД-7 от 14.05.2020 г. <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/Download/e880c544-387d-4079-854f-9b605388255c>

протиконституционността на извънредната епидемична обстановка се дава с идеята, че по съществува си тя е алтернативно извънредно положение, което се обявява от правителството, вместо както изисква Конституцията, от парламента. За да преодолее тази логика, Конституционният съд се базира на два главни аргумента:

(1) На първо място, стои странното езиково разсъждение, според което епидемичната *обстановка* със своето значение на инцидентност се отличава от извънредното *положение* с неговата трайност, поради което за Конституционния съд става „[о]чевидно, [не] не се цели отклоняване от установения ред за управление на държавата, а въвеждане на специален режим на защита, чрез който да се вземат спешни мерки, за да се защитят и опазят животът и здравето на гражданите“. Тези разсъждения обаче твърде много зависят от използвания речник – така например в „Български синонимен и антонимен речник с фразеологизми“⁸⁵, се говори за обстановката като за „съвкупност от фактори... [с] до известна степен постоянен характер“, по аналогичен начин, свързвайки „положението“ с „условия[та] и начин[а] на съществуване на някого [или] нещо“⁸⁶. „Български синонимен речник“⁸⁷ привежда „положение“ като синоним на „обстановка“, както постъпват, между другото, и съставителите на „Български тълковен речник“⁸⁸. Всички тези езикови бележки следователно са по-скоро ненужни, ако не се вземе предвид типа на предвижданите правни последици.

(2) В тази връзка Конституционният съд дава втори аргумент, че извънредната епидемична обстановка не следва да се разглежда като едно от проявленията на извънредното положение. Сочи се, че извънредната епидемична обстановка не предполага „интензивно засягане на правата на гражданите, такова каквото е предвидено в условията на чл. 57, ал. 3 от Конституцията“, а се ограничава само до мерки с медицински характер.

В подкрепа на разбирането си, че извънредната епидемична обстановка не „дублира“ по противоконституционен начин уредбата на извънредното положение, Конституционният съд сочи, че действията на изпълнителната власт в рамките на извънредната обстановка са предмет на парламентарен контрол, а за парламента остава в пълна сила правомощията да обяви заме-

⁸⁵ Български синонимен и антонимен речник с фразеологизми. Анова, А., съст. София: Просвета, 2019, 348–349.

⁸⁶ Пак там, с. 415.

⁸⁷ Български синонимен речник. Нанов, Л., Нанов, А., съст. София: Наука и изкуство, 1987, 146.

⁸⁸ Български тълковен речник. Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Илчев, Ст., Костов, Н., Леков, Ив., Стойков, Ст., Цв. Тодоров, съст. Четвърто изд., допълнено и преработено от Д. Попов. София: Наука и изкуство, 1996, 553.

нящо обстановката извънредно положение или да продължи да законодателства, включително в корективен спрямо действията на изпълнителната власт режим.

Изхождайки от разбирането, че „по естеството си преценката за пропорционалност [при засягането на едни права с цел гарантирането на други] е винаги конкретна“, съдът не разглежда отделните възможни ограничения в рамките на извънредна епидемична обстановка, дори и с оглед на „живия“ COVID-19 пандемичен контекст на лятото на 2020 г. Предпочетено е позоваване на обективността на медицинските преценки за риска от разпространяването на определена заразна болест и мерките срещу него. Анализът на Конституционния съд последователно обосновава, че не е възможно стриктното регулиране на сроковете за налагане на противоепидемични мерки на законово ниво. Ако обаче прибавим и липсата на възможност в закона да бъде регулирана цялата палитра от противоепидемични мерки, приложими за най-различните заразни болести по чл. 61, ал. 1 от ЗЗдр., пред нас застава една парадоксална ситуация. С коментираното изменение на Народното събрание делегира на изпълнителната власт възможността за в бъдеще въз основа на решения на здравните власти да бъде прилаган широк кръг от предварително неопределени мерки за текущо определяни срокове, които също не са законово ограничени. С други думи: предоставя се власт, очертана само в относителните ограничения на бланкетно посочени медицински стандарти. Правните последици от мерките на тази власт са ограничаване на правата. Такива ограничения са по принцип конституционно възможни, но с оглед на конкретно обявяване на извънредно положение от парламента, т.е. при разглеждане от самата законодателна власт на въпроса дали е наложително въвеждането на съответния извънреден режим, или не. Напротив, при извънредната епидемична обстановка ЗЗдр. регулира възможността за обявяване на извънредност не от Народното събрание и не с оглед на конкретни кризисни обстоятелства, преценени от Народното събрание. В крайна сметка Конституционният съд е счел, че обсъжданите законови норми са конституционносъобразни, задавайки в мотивите си определена рамка, гарантираща съответствието на бъдещите актове на здравните власти с принципите на правовата държава. Такава гаранция са съдебният контрол върху налагащите мерките заповеди – административни актове, което би трябвало да способства, „че сроковете за въвеждане на мерките няма да ги превърнат в постоянно ограничение за упражняването на правата и свободите на гражданите“. По-долу ще бъде демонстрирано как определени практики в администрацията (издаване на поредица от заповеди със сходно съдържание) и в административното правосъдие (липса на бързо разглеждане на жалбите

и прекратяване на делата по отменени заповеди с оглед на отпаднал правен интерес) изцяло дискредитира въпросната гаранция.

В резултат липсата на ефективен контрол върху действията на здравните власти по време на пандемия успява триумфално да влезе през вратата, широко отворена от Народното събрание и Конституционния съд.

**2.3. Въвеждането на извънредната епидемична обстановка като „необоснован компромис с цял набор човешки права“⁸⁹.
Особените мнения при постановяването на Решение № 10 по к. д. № 7/202**

С постановяването на коментираното решение Конституционният съд се съгласява със спорната идея за въвеждането извънредната епидемична обстановка, която е по съществото си извънредно положение, обявявано от Министерския съвет, а не от Народното събрание. Признаването на конституционносъобразността на ограничаването на права без конкретна законова рамка става на базата на претендиращите за обективност медицински заключения на здравните власти. Тук обаче следва да отделим внимание и на контрааргументацията в особените мнения, дадени от отделни конституционни съдии във връзка с постановяването на Решение № 10 по к. д. № 7/2020 г., защото те стоят в основата на неговата критика.

Концентрирайки се върху явната слабост на езиковото разграничаване между „положение“ и „обстановка“, конституционният съдия Георги Ангелов използва семантични аргументи, за да обоснове извода, че извънредната епидемична обстановка е вид извънредно положение. Редът на нейното обявяване трябва да съответства на конституционните изисквания, т.е. да се обявява по предложение на правителството или президента, но по решение на Народното събрание, а когато последното не заседава – от президента (т. III от изложението). До същия извод чрез сходни разсъждения достигат и съдиите Таня Райковска и Атанас Семов, очертавайки знак на равенство между определението, което съдът дава на извънредно положение като „отстъпление от установения конституционен ред“ и аналогичното съдържание на правомощия, учредени за изпълнителната власт с въвеждането на института на извънредната епидемична обстановка. В резултат, продължават конституционните съдии, същността за извънредното положение възможност за ограничаване на основните права е налице и за извънредната епидемична обстановка, но „вече при радикално променена компетентност и процедура“.

⁸⁹ Определението цитира особеното мнение на Т. Райковска и А. Семов по к. д. № 7/2020 г.

Георги Ангелов изрично посочва липсата на каквато и да е законова регулация за вида на противоепидемичните мерки, които по аргумент за обвързващ характер на медицинската експертиза и диктуваната от нея противовирусна целесъобразност са оставени изцяло в преценката на изпълнителната власт (т. IV.3.б). В тази насока, напротив, Конституцията изисква изрично изброяване на ограниченията на правата в закон ведно с поставянето на ограничението в отново законовоопределен времеви срок⁹⁰.

Разсъждението, отбелязващо примерния характер на уредените в ЗЗдр. мерки, дадено в особеното мнение на двамата конституционни съдии, показва компрометираната юридическа техника на законодателя. След като ал. 4 установява възможността за въвеждането на противоепидемични мерки по най-широк начин – без установяване по вид или продължителност, ал. 5 и 6 добавят още хипотези, изрично допълвайки, че мерките могат да включват и забрана за влизане на територията на страната, временно ограничаване придвижването, временно спиране или ограничаване на експлоатацията на определени публични обекти и услуги. Следователно е предпочетено едновременно и изричното установяване на възможността за въвеждането на едни от най-крутите противоепидемични мерки заедно с придвижването на „общата оправоощаваща клауза“ (Ermächtigungsklausel) с всички неминуеми тъмни отпратки на този тип извънредно регулиране към историята на авторитарните режими.

В заключение: от гледната точка на аргументите, предоставени в двете особени мнения, уредба на извънредната епидемична обстановка пропуска да спази конституционно установената уредба на извънредното положение и нарушава принципа за разделение на властите, делегирайки законодателни правомощия за ограничаването на основни права на изпълнителната власт, създавайки по този начин път за широко засягане на редица свободи.

2.4. Решение № 15/2020 по к. д. 4/2020⁹¹

Интересни паралели ще открием в друг случай, в който конституционният съд е изправен пред предизвикателството да разглежда извънредните противоепидемични мерки. През април 2020 г. група народни представители сезира съда с искане да бъдат обявени за противоконституционни изменения в Закона за електронните съобщения⁹². С последните се предоставя възможност данни за идентификатор на ползваните мобилни клетки, респективно свързаната с тях информация за придвижването на лицата, да бъдат използвани от органите на Министерството на вътрешните работи за

⁹⁰ Т. Райковска, А. Семов. Особено мнение по к. д. № 7/2020 г.

⁹¹ Обн. ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

⁹² Вж. искане с вх. № 115/РД от 22.04.2020 г.

целите на контрола на задължителната изолация и лечение. Предвидена е и възможност за незабавен достъп, който подлежи на последващо потвърждаване, а не на предварително съдебно разрешение. Чрез това изменение по аргумент от чл. 251б, ал. 2 от Закона за електронните съобщения се създава протиепидемичен режим за ограничаване на неприкосновеността на личния живот и в свободата и тайната на кореспонденцията, базиран на разбирането, че по интензитета на обществената си заплаха нарушаването на съответните карантинни мерки е сравнимо с опасност за националната сигурност или с нуждата от противодействие на тежки престъпления.

Конституционният съд се произнася по искането с решение от 17 ноември 2020 г.⁹³, т.е. значително след решението си по материята на извънредната епидемична обстановка. В обсъждането си на спорните законодателни нововъведения съдиите изхождат от установения от Съда на Европейския съюз стандарт, според който (подчертаването по-долу е мое) „обсъжданият режим на събиране, запазване на данните от целия телекомуникационен трафик... и достъпът до тях безспорно представлява сериозна намеса в личния живот на гражданите и следва да бъде уреден по начин, съобразен с **най-високите възможни стандарти на сигурност**, каквито оспорената правна регламентация като цяло не съдържа и затова не може да осигури“. Като поставя въпроса за баланса между ограничаването чрез събирането на данните право на неприкосновеност на личния живот и търсената чрез ограниченията защита на живота и здравето на населението, съдът изследва въпроса доколко атакуваните правила на ЗЕС представляват „необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократичното общество“. Приведени са аргументи от европейското право, че неприкосновеността на личния живот е основно право от ранг и важност, налагащи „ограничения... [само] в границите на строго необходимото“. С оглед на последното новите правомощия на органите на МВР за достъп до трафични данни с цел налагане на карантинните ограничения са сметнати за явно несъразмерни. Шестмесечният период на съхраняването на данните с тази цел е счетен за намиращ се в явно противоречие със срока на действие на задължителната изолация, чието спазване се търси. Непропорционалният срок на съхраняване и респективно достъпност за органите на МВР на въпросните данни е използван като аргумент за непропорционалността на разглежданата законодателна мярка. Възможността тези органи да получават достъпа до данните „незабавно и без ясни нормативни критерии за съдържанието на мотивите за исканите данни, които впоследствие се излагат пред съда, за оправомощените структури на МВР се открива просторен информационен

⁹³ Обн. ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

хоризонт, който им позволява не просто да локализират лицето, което не изпълнява задължителна изолация и болнично лечение, но...[и] да узнаят трайните, обичайните и инцидентните му прояви,... да систематизират по различни критерии местата, които посещава..., както и неговите контакти“. Съдът изрично застъпва позицията, че „[в]сяко ограничаване на правата на гражданите трябва да бъде достатъчно точно, съответстващо на обстоятелствата за вмешателство и да осигурява силни и надеждни защитни средства срещу евентуална злоупотреба“. В резултат е обявена противоконституционността на цялата уредба, позволяваща събирането на разглежданите данни.

2.5. Решение № 2/2021 по к. д. 13/2020⁹⁴

През ноември 2020 г. Народното събрание приема правила за участие в пленарните заседания на народните представители, поставени под карантина от здравните власти. Група народни представители сезира Конституционния съд с искане за обявяването на решението за приемането им за противоконституционно. Така съдът е изправен пред нуждата да разгледа спорното въвеждане на дистанционно участие по електронен път в парламентарните заседания ведно с неговото отражение върху цялостния механизъм за функциониране на законодателния орган като център на политическата система на страната. От една страна, според цитираната от вносителите на искането конституционна практика наличието на кворум се изчислява според броя на присъстващите в пленарната зала народни представители. От друга, въвежданите нови правила предвижда участие в заседанията и чрез електронна платформа, въвеждайки и в парламентарния живот трайната пандемична форма на виртуална присъственост чрез онлайн среда. В тази връзка искането се концентрира върху сигурността при формирането и проверяването на кворума на заседанията заедно с планирането на програмата за работата на парламента⁹⁵. От гледната точка на нашата тема обаче не по-малко остро в контекста на оспорените пред Конституционния съд правила се поставя въпросът за възможността за пълноценно участие в парламентарния дебат и взаимодействие между отделните народни представители, ако в работата им се допусне опосредяваща дистанционна комуникация в противовес на идеята за законодателните дебати като център на либералните демокрации.

В подадените по делото становища дискусиата придобива по-мощен характер: изказани са аргументи за накърняване на принципите за публич-

⁹⁴ Обн. ДВ, бр. 25 от 26.03.2021 г.

⁹⁵ Вж. искане с вх. № 350 КД/20.11.2020 г. на Конституционния съд.

ност и прозрачност в работата на народните представители, както и на равенството помежду им – чрез създаването на възможност за дистанционно участие само на засегнатите от ковид, а не и на други народни представители, имащи обективна причина за това. Преядвен е аргумент за нарушаване на принципа на разделение на властите с оглед въвеждането на коментираните извънредни мерки в работата на парламента, без последният да е обявил (към ноември 2020 г.) извънредно положение, а изхождайки от въведената от правителството извънредна епидемична обстановка.

В своя анализ Конституционният съд продължава линията на коментираното по-горе Решение № 10 от 23 юли 2020 г. по въпроса за конституционностъобразността на института на извънредната епидемична обстановка. Въвеждането на електронно дистанционно участие в заседанията на парламента е сметнато за „адекватен отговор на конституционната необходимост то да продължи да функционира ефективно и в условията на обявената... извънредна епидемична обстановка и наложени временни епидемични мерки“. Като аналози в подкрепа на тази обосновааност се сочат сходните практики, приети в съюзните институции. Разглеждането на възможността за дистанционна работа като временна и извънредна мярка се ползва за обосноваването на извода, че коментираната уредба е законосъобразна. Отпадането на извънредната епидемична обстановка като обстоятелство, обуславящо налагането на извънредния режим на заседаване, води и до неприложимост на атакуваните правила. Така съдът утвърждава позицията, че извънредните условия налагат действия за гарантирането на непрекъснатата работа на парламента, дори в евентуален противовес на определени принципи на нормалното му функциониране. Твърдяната липса на заплаха за либералната демокрация в тази насока е функция от временния характер на дистанционното участие в дискусиите. Нещо повече, съдът изрично декларира и ценностно съждение в подкрепа на избраната от Народното събрание политика, заявявайки, че „[с] Решението от 6 ноември 2020 г. НС доказва висока степен на гъвкавост и капацитет да се адаптира и преобрази своята дейност по начин отговарящ на безпрецедентната по своя характер пандемия COVID-19“.

2.6. Няколко предварителни извода

Цялостна оценка на действията на Конституционния съд в контекста на темата за тенденциите и перспективите пред либералната демокрация, поставени от пандемията, ще се опитам да дам впоследствие (вж. раздел 4), формулирайки общ извод за алтернативите за действие, които са били налице както за конституционната ни юрисдикция, така и за административните съдилища.

Сравнявайки още тук коментираните три решения, в които Конституционният съд се произнася по налагането на извънредни пандемични режими на действие на институциите, можем да проведем интересен паралел. Давайки оценка на различните законодателни нововъведения, Конституционният съд е изправен пред необходимостта да провежда тестове за пропорционалност на ограниченията върху правата и за отклоненията от общите правни гаранции на основни принципи. Възможно е например да не се съгласим с анализа що се отнася до цялостната обосновааност на възможността за дистанционно участие в работата на Народното събрание. Съзнавам обаче, че възраженията от този тип са по-скоро израз на общо разбиране за едни или други принципи, на обща политическа позиция („как трябва да се управлява държавата през кризата“) или на съответно доктринално разбиране („какъв е правилният прочит на един или друг конституционен принцип“). Напротив, Конституционният съд разглежда спорове с текущо социално значение и решенията му не могат да бъдат разглеждани като (чисто) познавателен акт, удостоверяваща фактическото съответствие или несъответствие на оспорените разпоредби с Конституцията. Тези решения, макар и да са нормативно обвързани с изискване за обективност и „вярност към Конституцията“ и да се легитимират със своя „изцяло съдебен“ извън- и надполитически характер, са все пак актове, чиито автори изхождат от предполагаемите последици на вземаното решение. И тези в крайна сметка политически, формулирани с оглед бъдещето на обществото, съображения са налице както при претеглянето на различните аргументи „за“ и „против“, така и значително по-рано – преди въобще да се пристъпи към търсенето на аргументи в една или друга посока. След тази уговорка няма как все пак да не ни направи впечатление една важна разлика в подходите, които Конституционният съд е възприел в трите коментирани решения. В произнасянето си върху използването на трафичните данни и върху парламентарния казус съдът подлага на детайлен анализ за обосновааност и пропорционалност мерки, конкретизирани по вид и предполагаемо въздействие върху зачитането на основни права и принципи. Що се отнася до института на извънредната епидемична обстановка обаче, ставаме свидетели на одобряването на овластяването за налагането на най-абстрактно и широко формулиран кръг от противоепидемични мерки. Макар да не са ясни по вид и още повече, без да са ограничени по срок (все фактори, които затрудняват преценката за пропорционалността им), тези възможности за здравните власти са преценени като конституционносъобразни.

3. Административното правосъдие по време на пандемията

Анализът върху реакцията, дадена от Конституционния съд на въвеждането на извънредната епидемична обстановка, ни показва допускането да бъде учреден регулативен режим изцяло в полза на изпълнителната власт, който потенциално може да бъде използван за силно ограничаване на правата. Следва да бъде анализиран и юридическият механизъм на функциониране на извънредната епидемична обстановка в контекста на разглеждането му от административните съдилища, за да се видят в пълнота последиците на обявеното за конституционносъобразно нововъведение в ЗЗдр.

3.1. Форма и съдържание. Нормативен или общ акт бяха (са) заповедите на министъра на здравеопазването за налагане на противоепидемичните мерки

Министерският съвет обяви извънредна епидемична обстановка с Решение № 325 от 14.05.2020 г. – непосредствено след влизането в сила на оправомощаващите го затова изменения в ЗЗдр. и след края на действието на решението на Народното събрание за удължаване на срока на извънредното положение до 13 май 2020 г.

Още при действието на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., Върховният административен съд възприе разбирането, че заповедите, налагащи разглежданите мерки са общи административни актове. Това може да бъде видяно по примера на обжалването на заповедта, налагаща 14-дневна карантина за всички български граждани и граждани на други държави с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България и членовете на техните семейства, пристигащи от държава с регистрирани случаи на COVID-19⁹⁶. Върховният административен съд приема (подчертаването по-долу е мое), че по „съдържанието и разпоредителната част на оспорените заповеди на министъра на здравеопазването същите съдържат белезите на **общ административен акт** по смисъла на чл. 65 от АПК, поради което оспорването им по съдебен ред се осъществява по правилата на чл. 179 и сл. от АПК“⁹⁷. Според цитирания чл. 65 от АПК „[о]бщи са административните актове с **еднократно правно действие**, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен

⁹⁶ Вж. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-130 от 17.03.2020 г., изм. и доп. със заповеди № РД-01-140 от 19.03.2020 г. и РД-01-158 от 26.03.2020 г.

⁹⁷ Определение № 4526 от 15.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3300/2020 г.

брой лица, както и отказите да се издадат такива актове“. Анализът на коментираната заповед обаче, а заедно с нея и на стотиците подобни актове при действието на извънредните режими, показва, че става дума за правила с многократно действие, предвиждащи правни последици за абстрактно определен кръг лица и проявяващи тези последици всеки път, когато се реализират описаните в тях обстоятелства. Например всеки път, когато при действието на тук разглежданата заповед определени лица са пристигали от държава с регистрирани случаи на COVID-19, органите на граничния здравен контрол са били длъжни да издадат предписание за поставяне под карантина. Разглежданите заповеди следователно не попадат в определението на чл. 65 от АПК за общите административни актове. Те съдържат „обща правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти“ и „имат нееднократно действие“, както нормативните актове, определени в чл. 1а от регулиращия издаването им закон (ЗНА)⁹⁸. Общите административни актове имат еднократно действие, понеже регулират конкретен случай – описаните в тях факти възникват еднократно за адресатите на предписанието, макар последните да са общо, а не индивидуално определени. При нормативните актове точно както в случая на заповедите, налагащи противоепидемични мерки, имаме абстрактно описани факти, които ще възникват многократно и във всеки нов конкретен случай на тяхното проявление, ще се пораждат описаните в създаваните правни норми права и задължения⁹⁹.

⁹⁸ Утвърдено в теорията е разбирането за нормативните актове като съдържащи „обща, безлични правила за поведение“ с адресати „определени най-общо или по общи белези“. Нормативните актове „установяват общи и неадресирани към конкретни правни субекти правни положения и правни отношения“. Напротив, общите административни актове „възлагат конкретни задължения върху неопределен брой адресати“, те имат „еднократно правно действие“, в което се състои ключовата им разлика с нормативните актове, вж. Дерменджиев, Ив., Дим. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012, 153–155, 159–161. Разграничаването на общи и нормативни административни актове е било проблематизирано в последващата българска юридическа литература. Вж. дискусията, обобщена в пандемичен контекст от Тихолов, Ст. Може ли кметът на община да въвежда вечерен час? Предизвикай правото, 12.04.2020 г. https://www.challengingthelaw.com/administrativno-pravo/vecheren-chas-izvanredno-polojenie/#_ftnref12

⁹⁹ Струва ми се, че в тази насока д-р Васил Петров необосновано е защитавал природата на противоепидемичните заповеди като общи актове, противопоставяйки предписанието (1) „[в] случай на извънредно положение, обявено поради епидемия, се забранява да...“ на (2) „ако/когато избухне епидемия от коронавирус, то...“.

В анализираното разсъждение **първото** е счтено предписание на общ административен акт, а едва **второто** за правна норма, респективно за възможно съдържание на нормативен акт. Абстрактният характер на „[в] случай на извънредно положение, обявено

В коментираното по-горе особено мнение по Решение № 10/2020 г. съдията Георги Ангелов изрично коментира въпроса, че широко предоставените правомощия на министъра на здравеопазването по времето на извънредната епидемична обстановка му дават правото за издаване както на индивидуални и общи, така и на нормативни административни актове. Съдията обаче намира конституционна преграда за предоставянето на подобна делегация за издаването на нормативен акт, защото липсва изрично и точно указание за предмета на въпросното подзаконово регулиране, при все че и видът на възможните противоепидемични мерки също не е законово определен. „Така, ако приведем точно относимия извод, съдържанието на мерките и когато те са нормативни, е оставено на неограничената преценка на изпълнителната власт“ (т. IV.3.б от особеното мнение).

Въпреки регулативния си размах и високия интензитет на въздействието си върху правната сфера, въпросните заповеди не се издават от орган, компетентен да създава правни норми с подобно съдържание. Казано по друг начин, изкуствената квалификацията на налагащите противоепидемични мерки заповеди като общи актове заобикаля същинската им природа като нормативни актове с всички ограничения пред издаването на подобни актове и принципи за тяхното приложение. Като контрааргумент в тази насока не може да бъде прието изричното нормативно уреждане в ЗЗдр., че разглежданите заповеди са общи административни актове (вж. чл. 61, ал. 16, чл. 63, ал. 14, чл. 63, ал. 5). По този начин по-скоро се цели чрез законова регулация да бъдат заобиколени конституционните правила, установяващи видовете нормативни актове и компетентността за издаването/приемането им. Тук не става въпрос за формалност, а за подкопаване на системата на създаване и прилагане на правните норми, поставяща в рационални рамки регулационната политика в държавата. Правилата за издаване на нормативните актове са отговор на въпроса „кой и как управлява“. Когато нормативни актове

поради епидемия, се забранява да...“ се дължи на регулацията спрямо многократно повтарящи се отношения, осъществявани от цели категории субекти. Всеки, влизащ на територията на страната, трябваше да бъде подлаган на определени процедури, всеки опит за напускане на блокираните населени места се сблъскваше с противопоставената му забрана, още повече – всеки нов случай на заболяването беше поставян под карантина чрез едно безброй пъти превъртащо се колело на абстрактното регулиране. В тази насока идеята, че противоепидемичните заповеди не са съдържали правни норми, изглежда като странна юридическа формула за отдалечаване от социалната реалност на регулирането и помиряването на незаконосъобразността ѝ с формулите на Конституцията и АПК. Вж. За заповедите на здравния министър и откъде идва властта му да ги издава. Интервю с доктор Васил Петров от Софийския районен съд. Интервю на Мирела Веселинова. – В: Капитал, 27.04.2020 г. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/pravo/2020/04/27/4059276_za_zapovedite_na_zdravniia_ministur_i_otkude_idva/

биват приемани под ненормативно заглавие с цел удобство на държавните органи и не по установените процедури, значи се управлява не по правилата.

3.2. Фактическо оставянето на жалбите без разглеждане

При действието на различните редакции на чл. 63 от ЗЗдр. противо-епидемичните мерки в крайна сметка се въвеждат с конкретни заповеди на държавни и общински органи. Административните съдилища възприемат трайна практика, **(1)** от една страна, да отказват спирането на предварителното изпълнение на тези заповеди¹⁰⁰, а **(2)** от друга, бавното разглеждане на делата води до произнасяне след изтичането на срока на обжалваните заповеди, което дава възможност съдилищата да прекратяват разглеждането със спорния аргумент за отпадане на правния интерес от обжалването.

Обжалването се сблъсква с практиката разглеждането на делата да бъде насрочвано за дати след няколко месеца напред, когато срокът на действие на процесната заповед ще е вече изтекъл. В резултат стават типични мотивите, според които макар жалбата да е била допустима към момента на подаването ѝ, след изтичането на срока на действието на обжалвания акт отпада и интересът от нейното оспорване. Респективно делата са лишени от предмет и се прекратяват поради отпадане на правния интерес¹⁰¹.

На практика управленските действия на здравните власти по време на ковид кризата се изразяват в постоянни изменения на предходни заповеди, отмяна на едни и заменянето им с други такива, носещи почти идентично съдържание. Самата стихийно наложила се технология на това управление изхожда от идеята за гъвкавото използване на заповеди, които, от една страна, са със срок на действие между 10 и 14 дни, а от друга, подлежат на постоянни изменения, евентуално и на отмяна преди изтичането на този срок. Тази гъвкавост, отново подчертавам в рамките на едно фактическо нормотворчество, води до фактическа невъзможност за разглеждането им от административните съдилища, възприели от своя страна удобната за изпълнителната власт теза, че вече отменените заповеди не се разглеждат. Този механизъм е лесно да се илюстрира например с обжалването на Заповед № РД-01-173 от 18.03.2021 г. за въвеждане на временни противоепидемич-

¹⁰⁰ Вж. например Определение № 3971 от 8.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3297/2020; Определение № 4526 от 15.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3300/2020; Определение № 5151 от 29.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3626/2020.

¹⁰¹ Вж. например Определение № 5934 от 7.08.2020 г. на АдмС – София по адм. д. № 6567/2020 г. Практиката е подробно и критично разгледана от Петров, В. Защо ВАС прекратява (неоснователно) делата против заповедите на министъра на здравеопазването с противоепидемични мерки? – В: De Fakto, 02.01.2021 г. <https://defakto.bg/2021/01/02/защо-вас-прекратава-неоснователно-де/>

ни мерки на територията на Република България, считано от 22.03.2021 г. до 31.03.2021 г. Прекратявайки разглеждането на жалбата с определение през май същата година, Административен съд – София е посочил, че жалбата е подадена на 26 март, а обжалваната заповед е отменена с последваща заповед от 30 март 2021 г. Така се прави извод, че към момента на разглеждането на делото вече не съществува административен акт, годен за обжалване, респективно правният интерес на жалбоподателя е отпаднал, и делото се оставя без разглеждане¹⁰². Интересно е обаче, че дори механичното сравнение на разглежданите две заповеди показва съвпадение в по-голямата част на отменената и новата отменяща заповед, която на свой ред да бъде достатъчно краткотрайна и също отменена.

Заповедите на министъра на здравеопазването в по-голямата част използват един и същи цялостен текст, който постепенно се изменя, бидейки „облечен“ във фалшивата дреха на *общ* административен акт – заповед, вместо на нормативен акт. Така се избягва прегледа по реда на административното обжалване и на практика въпреки правния интерес на огромната част от населението от контрол за законосъобразност на въпросните регулативни практики, последните се представят като откъслечни и краткосрочни. Веднъж отменени в лицето на някоя конкретна заповед, те вече не подлежат на анализ, макар да са се преродили в нови, почти идентични ограничаващи актове на същия административен орган.

По същество в пандемични условия се наблюдава издаването на ограничителни актове с голям обхват на правните последици и значителен социален резонанс, които биват последвани от съответни „вълни на обжалване“ и еднотипни произнасяния, прекратяващи съответните дела – с аргументи за липса на правен интерес (например при недоказани, а само хипотетично посочени вреди) или отпаднал правен интерес, ако атакуваната заповед вече е отменена, макар и заменена с друга подобна. Така самите административни съдилища успяват бързо да формират практика, на която и да започнат да се позовават в смисъл, че „недопускането до работа, липсата на достъп до обществени места и финансови загуби не са от категорията на тези [последници], които могат да бъдат противопоставени на значимите обществените и индивидуални интереси, предвидени в чл. 60, ал. 1 от АПК“¹⁰³.

¹⁰² Вж. Определение № 3157 от 4.05.2021 г. на АдмС – София по адм. д. № 3119/2021 г.

¹⁰³ Вж. Съдът отхвърли над 20 жалби срещу заповедта на здравния министър за „зеления сертификат“. – В: De Fakto, 01.11.2021 г. <https://defakto.bg/2021/11/01/съдът-отхвърли-над-20-жалби-срещу-заповед/>. Цитирам приведеното типично съображение по Определение № 8126 от 28.10.2021 г. на АдмС – София по адм. д. № 10379/2021 г., където АССГ дори решава да обсъди съответствие на обжалвания акт спрямо стандартите на ЕСПЧ, сочейки, че „[п]риложените ограничения са и в съответствие с ЕКЗПЧОС, понеже преслед-

Облечената във формално законосъобразни основания фактическа липса на съдебен контрол върху заповедите, налагащи извънредни мерки, е всъщност липса на защита срещу една от най-крутите намеси върху протичането на обществения живот, които България познава в мирно време. В тази насока следва да се спомене карантинирането на цели населени места или поставянето на контролно-пропускателни пунктове на входовете на градовете¹⁰⁴. Дори да смятаме, че тези мерки са били (морално, политически, медицински) правилни, въпросът за тяхната юридическа законосъобразност остава спорен с оглед дълбоко съмнителното му заобикаляне по същество от съдилищата. Това заобикаляне е в крайна сметка политически подход спрямо пандемията, (съ)участие на съдилищата в управлението на кризата чрез гарантирането на съдебна неприкосновеност на правителствените актове на целта. Когато обаче се решават делата по случаи на конкретни правонарушения на пандемичния режим, този политически фактор изчезва, решението е без съществено значение с оглед на „голямата социална картина“ и съдебните разсъждения на редовите съдии често придобиват коренно различен вид.

3.3. Пандемичното правоприлагане отвъд политиката

Разглежданата плоскост на нормативния контрол, осъществяван от Конституционния съд и от административните съдилища, ни дава поглед към ключовите механизми за създаването и запазването в сила на пандемичните регулации. През призмата на този фокус разглежданите отделни решения и цялостна практика на съдилищата имат своя политически елемент, вземани са в контекста на въпроса какъв ще бъде цялостния им ефект върху обществото. Значително по-голямо разнообразие в отношението към изборния спорен механизъм на регулиране ще видим в решенията на съдилищата по отделни казуси във връзка с нарушаването на противоепидемичните мерки.

ват законна цел – гарантиране на живота и здравето на гражданите. Пропорционалността им с тази цел, с оглед на интензитета им, е въпрос по съществуването на спора, по който в настоящото производство не се дължи произнасяне“. Тук обаче въпросът за съответствието с Конвенцията е разгледан само отчасти, без да се обсъжда, доколко ограниченията на основни права се осъществяват чрез закон като ясен нормативен акт, даващ възможност за предвиждане на действията на властите и съобразяване на поведението – вж. *Sunday Times v. The United Kingdom* (No. 1), § 49; *Leander v. Sweden*, § 51, както и в теорията *Van der Sloot, B. The Quality of Law: How the European Court of Human Rights gradually became a European Constitutional Court for privacy cases*, JPIPEC, § 15. <https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-11-2-2020/5098>

¹⁰⁴ За тези мерки вж. коментара на Georgieva, R. *Restriction of Rights and Liberties in Times of COVID-19: The Bulgarian Example* – In: *Restriction of Human Rights and Freedom in Health Emergencies: The Example of COVID-19. Constitutional Justice in Asia*, 71.

Принудителната гаранция за спазването на противоепидемичните мерки се реализира чрез налагането на административните наказания по чл. 209а от ЗЗдр. Квалификацията като общ или като нормативен акт на установяващите задължителните мерки заповеди в тази насока решаваща за възможността да се наложи законосъобразно наказание¹⁰⁵.

Наказателните постановления, издавани за нарушаване на противоепидемичните мерки, предвидени в министерските заповеди, се сблъскват с критика въз основа на техния амбивалентен ненормативен (а общ), но едновременно и нормативен характер – обуславящ налагане на наказание при нарушение. Съдилищата използват аргумента, че „не може да се посочва като нарушена разпоредба от общ административен акт, което от своя страна да послужи за основание за налагане на административно наказание или углавно такова на което и да е лице“. Дори тази съдебна позиция „минимум“ (по отношение на критиката на антипандемичната политика) намира достатъчен аргумент за отмяната на съответните наказателни постановления. За целта е достатъчно само да се посочи, че министерските заповеди не са достатъчни, за да създадат състави на правонарушения¹⁰⁶.

Други съдебни състави отиват значително по-далеч в критиката си и заемат позиция, че министерските заповеди са нормативни актове, които поради несъответствие с изискванията на Конституцията и на ЗНА въобще не са породили правно действие¹⁰⁷. С други думи, в съдебни актове се формулира идеята, че повече от две години основен регулативен елемент в българското право са били незаконосъобразни нормативни актове, които не е следвало да бъдат спазвани. Макар като основен аргумент често да се сочи липсата на обнародването, изисквано при нормативните актове (чл. 5,

¹⁰⁵ Германов, Г. Нарушение на противоепидемичните мерки – анализ на съдебната практика по чл. 209а от ЗЗ. – В: Lex.bg, 25.05.2021 г. <https://news.lex.bg/нарушение-на-противоепидемичните-ме/>

¹⁰⁶ Богата аргументация защо не следва нарушаването на общия акт да е считано за правонарушение, а коментираните министерски заповед не изпълняват изискванията към издаването на един надлежен нормативен акт вж. в Решение № 1924 от 30.05.2022 г. на СРС по а. н. д. № 185/2022 г. на съдията Велизар Костадинов. Аналогична аргументация е изложена например в Решение № 636 от 4.10.2021 г. на РС – Варна по а. н. д. № 2436/2021 г., Решение № 1922 от 30.05.2022 г. на СРС по а. н. д. № 4147/2022 г. В подобна насока са още Решение № 3567 от 27.09.2022 г. на СРС по а. н. д. № 6223/2022 г.

¹⁰⁷ Решение № 1722 от 16.05.2022 г. на СРС по а. н. д. № 1808/2022 г. на съдия Николай Урумов. Подобни са съображенията на същия състав в Решение № 589 от 17.02.2022 г. на СРС по а. н. д. № 12531/2021 г., Решение № 1516 от 29.04.2022 г. на СРС по а. н. д. № 16880/2021 г., Решение № 264 от 17.01.2023 г. на СРС по а. н. д. № 7176/2022 г. и др. Такава позиция е заета още и в Решение № 260073 от 21.12.2020 г. на РС - Добрич по а. н. д. № 565/2020 г., Решение № 260029 от 22.03.2021 г. на РС - Мездра по а. н. д. № 10/2021 г., Решение № 1299 от 12.04.2022 г. на СРС по а. н. д. № 17495/2021 г.

ал. 5 от КРБ)¹⁰⁸, без съдилищата да влизат в детайли, тази ремарка всъщност означава, че въпросните министерски заповеди нарушават както нормите за формата и съдържанието на нормативните актове, така и правилата относно компетентността за издаването им. Могат да се посочат и множество решения, които признават характера на министерските заповеди като общ акт, позовават се на съдебна практика, че бланкетните норми, установяващи правонарушения, могат да бъдат конкретизирани и въз основа на ненормативни актове и в резултат потвърждават издадените наказателни постановления¹⁰⁹. Въпреки това съдебната критика на противоепидемичния режим е като цяло масова и особено остра.

Честата отмяна на наказателните постановления навярно има и своята чисто психологическа причина. Не трябва да се подценява факторът, че претовареността на българските съдилища често е водила до това жалбата срещу наказателното постановление да бъде разглеждана почти година след неговото издаване, респективно дълго време след правонарушението и в контекста на продължаващ хаос от нови заменящи една друга противоепидемични заповеди и отслабване на първоначалните чувства на страх и социална мобилизация. Това не променя факта, че общата противопандемична политика, осъществявана чрез заповедите се сблъсква със съдебен отпор и като цяло остава неподплатена със съдебно потвърждение на налаганите административни наказания.

3.4. Точки на сравнение на административното пандемично правораздаване с наказателноправната защита на антипандемичния режим

Формално сходна, но социално още по-чувствителна е аналогичната проблематика, свързана с прилагането на наказателноправните състави по чл. 355 от НК, криминализиращи „нарушаването на наредба, правила или мерки, издадени против разпространяването или появяването на заразна болест по хората“ (ал. 1) и възвеждащи в квалифициран състав извършването на въпросните деяния „по време на епидемия, пандемия или извънредно положение, свързано със смъртни случаи“ (ал. 2).

¹⁰⁸ Вж. в тази насока аргументите за отмяна на наказателните постановления например в Решение № 260023 от 22.02.2021 г. на РС – Свищов по а. н. д. № 259/2020 г. (заедно с множество други аналогични решения на същия състав).

¹⁰⁹ Изрично със скицираната аргументация вж. Решение № 640 от 19.05.2021 г. на РС – Пловдив по а. н. д. № 1380/2021 г. В подобна насока и с аналогичен резултат са разсъжденията например в Решение № 7 от 31.01.2022 г. на РС – Димитровград по а. н. д. № 467/2021 г., Решение № 788 от 12.04.2022 г. на РС – Пловдив по а. н. д. № 8035/2021 г.

В наказателноправната теория се защитава мнението, че бланкетните правни норми на Наказателния кодекс (като коментираните норми на чл. 355 от НК) се конкретизират по всеки отделен случай чрез привличането на съответна попълваща норма, установена в нормативен акт или обичаен стандарт¹¹⁰. Тази отделно взета регулативна „подробност“ от сферата на наказателното право всъщност ни сблъсква с цялата рисковост за обществото, регулирано от стихийно от „ситуативни решения“ на изпълнителната власт, вместо от закони.

Следващо разминаване с класическите модели на наказателното право е налице и с оглед на факта, че въздействието на наказанията, отложено по-напред във времето и така отделено както от текущия си пандемичен контекст, така и от конкретната нарушена (и вече, разбира се, отменена) заповед, няма да може да има своето общопревантивно въздействие. Изглежда, че наказателната репресия по време на криза търси въздействие чрез задържането на нарушителите на мерките и огласяването на това задържане в медиите. Така може да бъде следвана само една бърза, „текуща“ наказателноправна политика – не толкова на наказване, колкото преди всичко на повдигането на обвинения и не толкова чрез прилагането на закона от съда, колкото посредством кампании за задържане от прокуратурата.

3.5. Възможната алтернатива в няколко насоки *de lege ferenda*

С оглед изложеното става видно, че българската правна система не беше готова да предостави механизъм за извънредно регулиране чрез налагане на противоепидемични мерки, който да комбинира възможност за бързи промени в полза на властите с ясност, съдебна гаранция за защитата на правата и ред вместо хаос от постоянно сменящи се актове. В тази насока, ако си представим правилен начин за постигане на тези цели, следва, че противоепидемичните мерки трябваше да бъдат налагани като цялостна система, подробно описана в наредба на министъра на здравеопазването. Като нормативен акт – вече и по форма и по съдържание, тези наредби би следвало да спазват правилата за изработване на проекти на нормативни актове, като пандемичните условия биха могли да наложат изключение от правилото за провеждане на обществени консултации според уреденото в чл. 26 от ЗНА.

Допълнителната нужда от бързина евентуално би могла да бъде осигурена чрез отдавна наложителната реформа за отмяна на правилото за предимство на печатното издание на Държавен вестник пред изданието в

¹¹⁰ Вж. Пушкарлова, Ив. Разпознаване на бланкетните норми в Наказателния кодекс и на източниците, към които препращат. – В: Източниците на правото – съвременни национално и международноправни перспективи. Стоилов, Я., Вълчев, Д., съст. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022, 244–245.

интернет страницата му (чл. 3, ал. 2 от ЗДв.) и официализиране именно на електронното издание, както това например е факт що се отнася до Официалния вестник на Европейския съюз¹¹¹.

Същевременно по-голямо е значението на действен достъп до обжалване, чрез който противоепидемичните мерки – а в бъдеще и въобще всички мерки от кризисен тип, биха могли да бъдат разглеждани по същество. В тази насока се сочи, че дори един административен акт да е отменен, разглеждането на неговата законосъобразност открива пътя за търсенето на отговорността на държавата за вреди¹¹². Взаимодействието между съд и правителство, при което отмяната на акта прегражда пътя към произнасянето по жалбата срещу него, вече стана предмет на разглеждане и от Съда на Европейския съюз по преюдициално запитване на Административен съд – София-град (дело С-289/21). Няма да е пресилено съждението, че чрез така наложилите се практики на административните съдилища българските граждани не получиха ефективни средства за защита срещу евентуално незаконосъобразни актове, налагащи противоепидемични мерки. В тази насока е интересно да вземем предвид аргументите, разглеждани в посоченото дело. Българският Върховен административен съд е представял разсъждението, че от една страна, отмяната на обжалвания акт обезсмисля производството по обжалването му, а от друга, за жалбоподателя евентуално остава налице възможността за търсене на обезщетение, ако от отменения акт са произтекли вреди. Генералният адвокат Manuel Campos Sánchez-Bordona излага аргументи, че оставянето в незасегнат вид на породените от обжалвания и впоследствие отменен административен акт, компрометиращ възможността за ефективна защита на правата на жалбоподателите¹¹³. Ако поставим неговите разсъждения в по-широк контекст, следва, че изпълнителната власт – имайки възможност да отмени обжалвания акт, получава инструмент за въздействие върху поставеното в ход производство по обжалване¹¹⁴. По-лошото в тук анализирания пандемичен контекст е това, че същата тази изпълнителна власт веднага издава различен акт, но с аналогично съдържание. По същество е създаден механизъм за „прераждане“ на евентуално незаконосъобразни актове с цел пълното им извеждане от контрола на административните съдилища. В решението си по посоченото

¹¹¹ Вж. Регламент (ЕС) № 216/2013 на Съвета от 7 март 2013 г. относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз.

¹¹² Вж. Петров, В. Защо ВАС прекратява (неоснователно) делата против заповедите на министъра на здравеопазването с противоепидемични мерки?

¹¹³ Заключение на генералния адвокат Manuel Campos Sánchez-Bordona, представено на 16.06.2022 по дело С-289/21 IG срещу Върховен административен съд, § 60.

¹¹⁴ Пак там, § 65.

дело СЕС стига до извода, че установените в ХОПЕС права диктуват нуждата дори при отмяна на обжалвания акт да „не [се] допуска прекратяването на производството на такова основание, без преди това страните да са имали възможност да изтъкнат евентуалния си интерес от продължаване на производството и следователно без такъв интерес да е бил взет предвид в решението“¹¹⁵. Отчитайки наличието на съвсем различна насоченост на разглежданото производство, все пак можем да вземем от тези мотиви като важно смислово съсредоточие идеята, че наличието на правен интерес изисква гарантирането от съдилищата на възможност за разглеждане на подадените жалби. Особеното в относимите случаи на обжалване на противоепидемични мерки е, че интересът на жалбоподателите се състои в отмяната – за всички на регулацията, налагаща определени ограничения. Тъкмо в рамките на подобни дела и в България можеше да бъде получен съдебен тест за законосъобразността на мерките, а изпълнителната власт на практика да получи указания за това как бъдещите ѝ действия могат да са изцяло законосъобразни.

С фактическото самодесезиране на административните съдилища от това да разгледат налагането на противоепидемичните мерки по същество ние виждаме завършека на една логическа верига, при която:

(1) Решенията за управлението на пандемията бяха изведени от сферата на парламентарното регулиране.

(2) Правителството получи възможността да издава *de facto* нормативни актове с форма, съдържание и поразителна честота, с потенциал за необосновано ограничаване на основни права.

(3) Съдилищата доброволно възприеха практики, преграждащи пътя за контрол върху тези действия.

Особено последното изисква отговор на въпроса: „защо?“.

4. Невъзможният заместващ законодател

Описаните по-горе възможни стъпки за промяна с цел по-надеждната защита на правата в кризисни ситуации биха могли да бъдат предприети от бъдещи парламентарни мнозинства. В текущата ситуация това изглежда малко вероятно, защото по същество означава самоограничаване на управлението. Последното, както е добре известно, не може да се очаква на доброволен принцип, а само като резултат на съответно социално изискване. Такова понастоящем не е ясно формулирано в обществото. Възможно е обаче съдилищата да възприемат тълкувателна политика, по-ясно насочена

¹¹⁵ Решение на Съда (пети състав) от 24.11.2022 по дело C-289/21, IG срещу Върховен административен съд, § 55.

към зачитане на принципите на конституционносъобразността на законодателството, разделението на властите, по-стриктно спазване на принципа на законността при действието на изпълнителната власт. В този смисъл можем да говорим за две главни насоки за юридически реформи – промени чрез приемането на нови законови норми, но още и промени чрез възприемането на нови тълкувателни практики на съществуващото законодателство.

Възможност за алтернативни тълкувания в полза на законността и правовата държава беше налице и в пандемични условия. „Големите“ решения, определили облика на пандемичния режим, обаче бяха тези в полза на конституционносъобразността на извънредната епидемична обстановка заедно с практиките, блокиращи по същество обжалването на налагащите мерки заповеди. Всички тези „големи“ решения са в крайна сметка въпрос на правоприложен избор, на съдебно тълкуване, а не на „твърди“ норми, отнапред установени от законодателната власт. Това означава, че аргументативните възможности за различен развой са били налице, само очакващи използването си от съдилищата. Според мен отговора на въпроса защо не беше проявена активност в такава насока се състои в следното: Конституционният или Върховният административен съд, отделните административни съдилища, т.е. конкретно психологически отделните съдии, работещи в тези съдилища, са разбирали, че могат да блокират една или друга пандемична политика като противоконституционна или незаконосъобразна. Подобно действие обаче не би предложило алтернатива. Съдът може да следи за спазването на Конституцията и законите, но не и да даде собствени управленски директиви. Отменяйки актове в основата на определена политика, съдът не може да предложи алтернативна политика. Когато Конституционният съд например действа като „негативен законодател“ и обяви противоконституционността на определен закон, той в типичния случай отваря поле за свободно действие на гражданите извън нарушаващото правата им държавно домогване. Такъв пример ясно видяхме в конституционното дело относно използването на трафичните данни – с постановяването на решението по него държавните органи губят законовото основание за определени действия, последните трябва да бъдат прекратени, определен достъп до личната сфера на гражданите се прегражда. Ако се върнем обаче върху решението на Конституционния съд относно извънредната епидемична обстановка, виждаме различен кръг от проблеми. Извънредната епидемична обстановка в определен план възпроизвежда регулацията, използвана и по времето на извънредното положение. В продължение на няколко тежки за цялата страна месеца пандемията се регулира чрез обсъждания противоепидемичен режим. Обявяването на измененията в ЗЗдр. за противоконституционни през 2020 г. би оставило страната без активен противоепидемичен режим,

поставяйки на преден план въпроса и юридическия въпрос за вредите от действията на властите в последните месеци и още по-тежкия политически въпрос за легитимността на тези действия. Поради тези належащи причини въпросът дали обсъжданият закон е противоконституционен има два логически възможни отговора, но на политическата плоскост обявяването му за противоконституционен е немислимо. Подобна логика следва не само конституционната ни юрисдикция. Президентът не налага вето на спорното въвеждане на извънредната епидемична обстановка, а пристъпва към незабавното му обнародване на 13.05.2020 г., за да сезира веднага след това (на 14.05.2020 г.) Конституционния съд с обсъденото искане. Аргументите за противоконституционност биха могли да послужат и за връщането на закона за ново обсъждане, но това ще означава забавяне във въвеждането на новия противоепидемичен режим, заменящ извънредното положение с всички рискове на една „висяща“ ситуация в периода между двата механизма за противодействия на кризата.

В цитираното особено мнение на съдиите Райковска и Семов се излага разбирането за необосноваността на нуждата да се прехвърлят законодателни правомощия на правителството, дори с аргумент за нуждата от по-бързо вземане на решения. Аз се солидаризирам с това виждане за противоконституционността на инстута на извънредната епидемична обстановка, но тук интересно е друго – съдиите противопоставят на практическия аргумент за нужда от бързина успешното функционира на Народното събрание в началото на пандемията, обявяването на извънредното положение и съобразната с конституционната процедура уредба на мерките и действията по време на извънредното положение в нарочен закон. През цялото време обаче е налице психологическият страх, че в определен момент парламентът може и да не е в състояние да работи (страх, възникващ и разпалван – нека читателят се обърне към мотива за среднощния брифинг в изложението на Б. Попиванов). Този фактор също наклонява везните в полза на фактическото десезиране на парламента в борбата с кризата и обосновава концентрирането на нови правомощия в изпълнителната власт, с което съдилищата се оказват склонни да се съгласят.

Тези отделно взето пандемично взаимодействия между трите власти според мен може да бъде поставено в основата на извод, важен за бъдещето на либералната демокрация. В тази насока изглежда обосновано да предложим, че:

(1) По време на криза съдилищата продължават са носители на контролни правомощия спрямо законодателната и изпълнителната власт, но същевременно **невъзможността им за формулиране на алтернативна антикризисна политика** се превръща в естествен сдържащ фактор

спрямо евентуалната отмяна на антикризисни мерки. Така кризата води до намаляване на правосъдната активност в полза на защитата на правата – все с аргументи за по-голямата опасност и нуждата от действие в публичен интерес.

(2) Подкрепяйки съответната правителствена антикризисна политика, съдилищата ще се склонни да създават легитимационни дискурси, обосноваващи липсата на нарушения на основни права, без винаги това да означава, че въпросът за правата е преценен в нужната дълбочина. В този смисъл кризата показва и **естествен стремеж за ограничаване на съответното поле на професионален спор.**

(3) Тези съображения водят до общото съмнение, че в контекста на опереден тип кризи – пандемични и военни например, т.е. въобще кризите на „външна“ заплаха за обществото, съдилищата могат да бъдат основен фактор за модела на хуманистичната правова държава, изграден след Втората световна война в Европа. Неговата **сигурност трябва да се търси в политическа мобилизация около ценности и в успешни икономически действия на правителствата** – все характеристики, които са достатъчно сложно постижими по време на криза.

Без да рисувам картина на „упадък на правата“ през пандемията, пиша настоящото изложение, задавайки си въпроса какви биха били последиците при въвеждането на (наистина) крути мерки при по-негативен пандемичен развой? Ако правовата държава трябва да ни дава нормативната инфраструктура, предпазваща обществото от радикални управленски въздействия, можем да кажем, че извънредната епидемична обстановка ведно със съдебната подкрепа за нея създадоха предпоставките за управление, загърбващо основните права. Не смятам, че такова управление намери същинска реализация, но е налице прецедент, заплашващ да получи пълната си проява при последваща криза.

В заключение на настоящия раздел за илюстрация могат да послужат думите на американския върховен съдия Хюго Блек (1886–1971). Американският върховен съд разглежда законността на изселването на американци с японски произход в лагери през Втората световна война по делото *Korematsu v. United States*. Блек – иначе известен с либералните си възгледи, подкрепя депортациите и пише решението от името на мнозинството. Той заявява в хода на обсъжданията, че „[н]якой трябва да ръководи войната. Или Рузвелт, или ние. А ние не сме способни да го направим“. В този смисъл съдът е подкрепил политиката на правителството¹¹⁶, макар вземайки

¹¹⁶ Преразказ на този известен случай заедно с изложената му интерпретация като гарантиране на съдебна подкрепа за държавната политика по сигурността вж. у Breyer, St.

едно явно противоконституционно решение, което по-късно е обект на широка критика¹¹⁷. Нека се обърнем към историческото въображение: случаят с интернирането на американците с японски произход показва противоконституционна расова дискриминация, която по-късно е преосмислена след поредица от граждански протести. През 1988 г. САЩ официално признават допуснатата несправедливост на законодателно ниво, а всеки от някогашните интернирани получава обезщетение¹¹⁸. Една алтернативна история, в която САЩ губят войната, а властта се поема от авторитарен колаборационистки режим по подобие на този от Виши, навярно би посочвала *Korematsu v. United States* като една от фаталните крачки в упадъка на демокрацията, разлагателен процес, довел до последващия (в нашия случай – въображаем) авторитаризъм. В различните планове на това разсъждение – с горчив за юридическото съзнание привкус, трябва да признаем, че либералната демокрация зависи преди всичко от общите политически фактори, тя не е „чисто правно“ достижение, не е функция единствено на доброто законодателство. Съдебната ѝ защита може да бъде реализирана само при наличието на цялостна политическа подкрепа за действия в гаранция на правата и макар че съдиите са конституционно задължени и *трябва* да отсъждат като стража на правостта и върховенството на закона, не е реалистично да възлагаме върху тях основната си надежда в тази насока. Либералната демокрация се нуждае преди всичко от политическа защита, която да получи и съдебна подкрепа. Липсата на първата превръща съдилищата в изразители на общия (процентралистичен в нашия пандемичен случай, а при едно негативно развитие още и на авторитарен и пр. негативен) политически контекст.

5. В заключение – поглед към темата за легитимността на правото по време на пандемия

Излаганите от Първан Симеонов в рамките на вътрешното ни обсъждане политически и социологически хипотези за „практиката“ на общественото мислене относно легитимността¹¹⁹, ме препратиха към актуалните из-

America's Courts Can't Ignore the World, The Atlantic, October 2018 Issue. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/stephen-breyer-supreme-court-world/568360/>.

¹¹⁷ Вж. в този смисъл обобщенията на Дюзенхаус за критиката към решението Dyzenhaus, D. The Constitution of Law: Legality in Time of Emergency, Cambridge University Press, 2006, 45.

¹¹⁸ Last Witnesses: Reflections on the Wartime Internment of Japanese Americans, ed. Erica Harth, Palgrave Macmillan, 2001, 2.

¹¹⁹ Вж. накратко Социологически уъркшоп по проекта „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“ (29.09.2021 г.), Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. <https://law.uni-sofia.bg/bg/nauka/>

мерения на класическия за философията на правото въпрос за отношението „право и легитимност“.

5.1. Легитимността на съдебните решения при либералната демокрация

Няма да е пресилено да кажем, че през последните десет години, в българската правна теория е налице опит за „отваряне“ към въпроса за това отношение. В няколко свои изложения Даниел Вълчев развива пред научната общественост и пред студентската общност своя възглед за съществуването на няколко възможни основания за легитимността на правото¹²⁰. Според Вълчев различните подобни идеи могат да бъдат обобщени до три основни – Космоса (единството на природните закони), Бог и човешкия Разум, като се проследи еволюцията на тяхното използване за легитимизиране на основните принципи на правните (и респективно на държавните) редове през вековете. По този начин – надявам се това няма да звучи пресилено, понятието „легитимност“ става инструмент за проследяването на това как различните идеологии влияят на правото, определяйки основните му принципи през една или друга историческа епоха.

Ако по-ранните визии за „закони, легитимирани от човешкия разум“ имат в основата си идеите за човешките права и рационалното законодателно формулиране на общото благо, съвременните проекции за управленска легитимност въз основа на разума разчитат на вземането на решения въз формални процедури. Макар да не разполагаме с научните формули за създаването на някакви „обективно верни“ закони, ние можем най-малкото да изхождаме от разбирането, че процедурите за създаването и прилагането им са построени по начин, предполагащ постигането на справедливи резултати.

Разглежданите юридически процедури протичат като кръвоносен поток в рамките на една политическа система, която е и **(а)** отражение на колективно упражнявания народен суверенитет и **(б)** механизъм, функциониращ върху индивидуалното използване на широкия кръг от конституционно-установени права. Това означава, че либералната демокрация:

(1) се основава на система за вземане на решения въз основа на **правила** чрез отнапред определени **процедури**;

(2) решенията се вземат от органи, формирани въз основа на баланс между **изборното начало**, функция на народния суверенитет и **експертността**.

(3) Отделният човек – по силата на гарантираните му права, има възможността както да участва в колективното вземане на решения и да заема

nauchni-proekti/krizata-s-covid-19-i-bdescheto-na-liberalno-demokratichnite-konstitucionni-0?absolute=1, а подробно в следващата глава на книгата.

¹²⁰ Вж. Вълчев, Валидност и легитимност в правото. София: Сиела, 2013.

сам позиции на власт, така и да получава защита от системата при накърняване на правата му.

(4) В крайна сметка политическите решения при либералната демокрация ще се ползват от легитимация на няколко нива:

(4.1.) Решенията са взети от хората (от техни представители, от посочени от представителите експерти в дадена област).

(4.2.) Решенията са взети **чрез** процедурите, които трябва да гарантират безпристрастност и законност.

(4.3.) Тези решения имат за **цел и център** нашите права – те, от една страна, ги зачитат, а от друга, се използват за защита на тези права – в този смисъл, предполага легитимизационният дискурс, това са решения в полза на цялото общество.

Съдилищата базират своята легитимност на оправомощаваната от народния суверенитет експертност (4.1) и строгото спазване на предписаните процедури с идеята, че съдиите са проводник на законодателно установената „обща воля“, която само прилагат, без сами да стават законодател (4.2). В контекста на следвоенното преустройство и международно надграждане на западните правни системи либерално-демократичните съдилища са натоварени със задачата да решават най-сложни политически и ценностни проблеми на обществата, използвайки концепциите за правата на човека (4.3). В този смисъл отделните легитимизационни основания за дейността им (връзките с народния суверенитет, експертността и процедурността, върховенството на правата) се подкрепят взаимно, реализирането на всяко от тях се базира на останалите, обещанието за тяхното зачитане се основава на взаимната обвързаност помежду им.

5.2. Системният риск пред една многоаспектна схема на взаимна легитимация: исторически аналогии

За да достигна до няколко наблюдения за легитимността на съдебните въздействия по времето на пандемията, трябва да посоча една специфична слабост на посочения механизъм от взаимодопълващи се основания за легитимността на съдилищата при либералната демокрация. За взаимоподкрепящите се основания за легитимност като за „двойна (в нашия случай – множествена) вяра“ пише Вл. С. Соловьев (1853–1900) в „Житейската драма на Платон“ [1898]¹²¹. В неговия исторически разказ появата на древногръцката философия подлага основанията на легитимността на социалните институции под атаката на рационалното съмнение. **Пропукването**

¹²¹ Соловьев, В. С. Жизненная драма Платона, 1898. Онлайн достъп в сайта на библиотека „Вехи“: <http://www.vehi.net/soloviev/platon.html>. Преводът на пасажите е мой – С. Г.

дори само на едно от тези взаимнокрепящи се легитимизационни основания създава риск за цялата система, както можем да демонстрираме със следния пасаж: „Независимо от коя си страна се разколебае тази двойна вяра, наведнъж би се разрушило цялото ѝ здание. Ако боговете на отците не са действителни или ако са безсилни, откъде идва святостта на отеческите закони? Ако тези закони не са свети, то на какво се основава предписаната от тях отеческа религия?“.

В древногръцкия контекст реалността на демократичното (респективно десакрализираното, човешко) законодателстване в Атина е показвала на съвременниците си, че „законът като произведение на неустойчивата воля, на мненията и желанията на хората, не заслужава поклонение повече от [това, което се въздава на] веществените изделия на човешките ръце“. Законите – вече според дръзката християнска интерпретация на руския философ, са сведени до идоли, подобни на тези, които езичникът първо сам създава, за да може после да боготвори¹²². В хода на тази аналогия законите идоли се превръщат в мъртви норми, които със загубата на вярата нито ще се ползват с истинската подкрепа на гражданите, нито при бедствие някой ще бягат за помощ към техните светилища, т.е. към съдилищата.

5.3. Пандемичният режим – бурята, посяваща съмнение

Описаният древен проблем може да се наблюдава и в нашата съвременна проблематика. Либерално-демократичното право е легитимно като проекция на народния суверенитет. Последният обаче не се изразява в „диктат на мнозинството“ и продължава да е легитимен само доколкото защитава човешките права. Правата от своя страна биха се превърнали във формални аргументативни структури заклинания, ако не се реализират в действени възможности за хората. Експертността би се свела до квазисъсловна привилегия за групата на своите носители, ако не служи за реализация на останалите легитимизационни ценности. Юридическите процедури – ако не водят до защита на правата, са повече забавящи и дори унищожавачи справедливостта прегради, отколкото структурирани действия – източник на законност, безпристрастност и обща достъпност до дължимите правни последици.

Проблематичността на съвременната легитимност на правото се задълбочава, ако вземем предвид още и постмодерната ситуация с несигурността

¹²² Соловьев взема този образ от пророк Исаия, който порицава езичниците: „те се покланят на изделие от свои ръце, на това що са техни пръсти направили“ (Исаия, 2:8); „Част от дървото изгаря в огън, с друга част вари месо за ядиво, пече си печено и яде до насита, а също грее се и казва: „Хубаво, сгрях се; усетих огън“. А от остатъците прави бог, свой идол, покланя му се, пада ничком пред него и му се моли и казва: „Спаси ме, защото ти си мой бог“ (пак там, 44:16–17).

на знанието и научната истина, представена в първата глава на настоящата книга. Въпросът за това дали народният суверенитет, правата, експертността, справедливостта на процедурите и пр. се реализират, или не, не може да има безалтернативен отговор нито от правната наука, нито от политологията. Структурите за легитимност на институциите получават своите научни модели, но функционират само конкретно психологически чрез *вярата на гражданите* – от една страна, в легитимиращите властта ценности (нормативен аспект, „Вярвате ли в човешките права? В кои именно?“), а от друга, в действителното им прилагане (емпиричен аспект, „Защитени ли са човешките права – онези, в които Вие вярвате, в България? Бяха ли защитени тези права по време на пандемията?). Вярващите по-нататък се разделят според своите убеждения в големи групи, водени от сплотени социални секти, безкомпромисно отстояващи убеждения със средствата на информационната война и в контекста на един все по-увеличаващ се хаос на мненията, особено на мненията без знание.

Изложеното ни показва една картина, в която антикризисното поведение на съдилищата е склонно да разколебае и иначе крехката социалната вяра в основни ценности на либералната демокрация. С няколко необходими уточнения – може би в оправдание на съда, който никак не е най-големият виновник за подобна криза. Според тези уточнения самата тази българска вяра в основанията на либералната демокрация никога не е била нито достатъчно ортодоксална според западните критерии; тя никога не е била и особено рационална, подредена, осмислена (за „права“ у нас през последните десет години се говори с пренебрежение, като за съмнителен чуждоземски аргумент, подозрително изкривяване на социалните дебати). В крайна сметка – дори действията на съдилищата в определени случаи да имат своята практическа антикризисна обосновааност и политически смисъл, те могат да влязат в разрез с нормативните критерии за това какво е либералната демокрация и как трябва да работи. Реалността на кризисните управления дълбоко разколебава идеалния модел за легитимна власт при либералната демокрация.

В резултат пропукващата се „вяра в системата“ натрупва бъдещи съмнения дали нейните ценности не са сведени само до аргументативни клишета, а отслабването на тази вяра носи бъдещи рискове за оцеляване на тази система.

V. Хипотези за обществената легитимност в кризисната ситуация с COVID-19 в България

Първан Симеонов

1. Въведение

В тази глава ще дам общи хипотетични очертания по отношение на въпроса за легитимността в ситуацията на криза с коронавирус в България към пролетта на 2022 г. Базирайки се на кратка концептуална рамка и стъпвайки и върху конкретни отправни точки, ще представя синтез на емпирично изследване по качествени методи (терен през есента, зимата и пролетта на 2021–2022 г.), заедно с преглед на ползвани в него нарочни въпроси, включително въпроси за обобщение. На тази база ще бъде скицирана основна хипотеза, която да послужи като допълнение към вече наложени обяснителни модели, и ще бъде направено бързо ревю на още възникнали в хода на качествено наблюдение хипотези и обобщения, които биха могли да бъдат подлагани на последваща емпирична верификация.

Главата по-скоро се опира на опит за представяне и синтез на интервюта на основни типове актьори в темата, допълнени с фокус групи сред активни наблюдатели и участници. Ограниченията на метода предполагат свеждането на търсените в този текст резултати най-вече до хипотези, а не до завършени изводи и твърдения. Усилието е по-скоро описателно: да бъдат съобщени съответните качества – така, както са фиксирани емпирично в сведенията и рефлексията на основни актьори и изследователи.

По своята същност изложението в настоящата глава представлява изследване на случай. Популярният дискурс произведе немалко интуитивни пояснения за казуса на България и те едва ли биха могли да бъдат изчерпателно прегледани тук – ролята на образованието, на личните лекари, на самата здравна система и много други; проблемите за свободата и правата, проблемите за законността и други. Затова и настоящото изложение претендира по-скоро да открие *още* важни ракурси към темата.

Главата започва с кратки теоретични очертания. Изложението след това е базирано на вътрешно логичния на база масива качествена информация ред: естествено изпъкващите в интервютата и фокус групите основни проблеми, които са синтезирани в отделен раздел, нарочен фокус върху два въпроса: медии (доколкото акцентът в тази работа е върху легитимацията) и важния, специфичен, особено към моментите на изследване, въпрос с ваксините (трети раздел), както и съсредоточаване върху цялостна оценка, включително наблюдения от нарочни въпроси в тази посока (четвърти раздел). Разликите между темите, разбира се, са по-скоро условни. В своеобразен пети раздел са изведени обобщения и допускания за последваща дискусия или нарочно изследване.

I. БЕЛЕЖКИ ПО КОНЦЕПЦИЯТА

2. Общи очертания

Настоящото изложение няма за цел на свой ред да теоретизира върху понятията за легитимност, които за такъв тип изследване биха могли да се ползват в по-скоро интуитивно и ежедневно, а не терминологично, качество, т.е. по-скоро аксиоматично, но все пак ще адресира съвсем обща рамка, доколкото е нужно за емпиричното изследване, конструирана върху утвърдени концепции от различен порядък и сфера. Скицират се бележите на легитимност, отвъд легалността. Следва да се отбележи, че необичайността на изследваната ситуация не позволява широко използване на познати политологични концепции, като в същото време извиква търсене тъкмо в изследвания на властта – както ще проличи. Очевидно следва да се започне от авторитета въобще, за да се концептуализират след това и понятия като подкрепа, доверие и въобще легитимност по отношение на властните отношения, доколкото, както ще стане ясно по-надолу, кризисната ситуация с коронавируса конструира и тип практическа власт.

Добра отвъд (или преди) политическото перспектива за изначалното, абстрактното дефиниране на авторитета може да вземем от Джон Ролс. Концептуализирайки нравствеността на авторитета и стъпвайки върху изграждането на родителския авторитет пред детето, т.е. изначалния инстинктивен авторитет, Ролс го разглежда като примитивна, родееща се с безусловна емоция, обич и доверие¹²³.

Позоваването на механизми, близки до индивидуалния инстинкт, има своя очевиден смисъл в разглежданата тук тема, доколкото тя засяга въпроси на индивидуалното здраве и живот, т.е. на биологичната основа на съществу-

¹²³ Ролс, Дж. Теория на справедливостта. София: С.А., 1998, 555.

ване. От друга страна, може – особено доколкото коронавирусаът придоби общополитически белези, скрепени със санкция на политическата власт, да се послужи именно с теории за политическата власт. Популярна е концепцията на Макс Вебер за трите типа легитимно господство – рационален, традиционен и харизматичен¹²⁴. Тя обаче е оспорена като редуцираща до едноизмерност от Дейвид Бийтъм. Бийтъм твърди, че Вебер е събрал няколко измерения в една типология, като по този начин е опростил. Вместо това, Бийтъм на свой ред предлага многоизмерен подход, като се ползват три компонента – политическата власт е легитимна, доколкото е придобита и упражнявана съгласно правилата на законите; правилата на законите пък възплащават признат принцип на политически авторитет, по отношение на който могат да бъдат потвърждавани, и още: изразено съгласие от онези, които следва да го изразяват, т.е. законност, обосновааност и изрично изразяване на съгласие¹²⁵.

Дейвид Ийстън операционализира онова, което нарича *diffuse support*, т.е. по-базисното, респективно приложимо, и в случаи, като разглеждания тук – понятие за подкрепа спрямо *specific support*, до понятия като доверие и легитимност и определя легитимността като убеждение, че е правилно и подходящо властите да бъдат приемани и да им се подчиняваме и да търпим изискванията на режима. Ийстън описва три вида легитимност: идеологическа легитимност – когато се интересуваме от моралните убеждения спрямо властите или режима; структурна или зависима от лични качества¹²⁶.

В разбирането на Джоузеф Раз легитимният авторитет са властите директиви, които отменят и изпреварват по отношение на собствени противоречаси съображения. Фактът, че авторитетът изисква действие, е самата причина за това действие, която не се добавя към други причини, а действа превантивно спрямо тях. Това е възгледът на Раз за *легитимните* форми на власт. Според него това е релевантно обяснение за *де факто* авторитетите¹²⁷.

В същото време обаче тук по естествен път изниква въпросът за полетата на компетентност. Например, когато става дума за нашето здраве, бихме последвали указанията на лекар, но когато става дума за друга област – едва ли¹²⁸. Тоест проявява се зависимост от съдържанието, от приложното поле.

¹²⁴ Вебер, М. Социология на господството. Социология на религията. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1992, 65.

¹²⁵ Beetham, D. Max Weber and the Legitimacy of the Modern State. – In: *Analyse & Kritik*. Vol. 13, No. 1, 1991, p. 42.

¹²⁶ Easton, D. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. – In: *British Journal of Political Science*. Vol. 5, No. 4, 444–453. Cambridge University Press.

¹²⁷ Raz, J. (1986). *The Morality of Freedom*. Clarendon Press, Oxford, 46–47.

¹²⁸ Krehoff, B. 2008. Legitimate Political Authority and Sovereignty: Why States Cannot be the Whole Story, *Res Publica* 14, 285.

По въпроса за легитимността на властовите директиви действително се получава теоретично напрежение. Може би те не само следва да имат възможността да са превантивни, т.е. отместващи, предварващи и служещи сами по себе си като причини за действие, но следва да са и независими от съдържанието, т.е. да не е нужна оценка на *причините* на властта да налага? Или пък биха били легитимни едва когато са в синхрон с някои от собствените ни разумни аргументи? Без значение дали тук става дума за противоречие, или просто за различни нива на абстракция в дефинирането, за отбелязване е едно общо звено в подходите – това е приемането (осъзнато и информирано или не) на директивите на авторитета. Тук важен става въпросът не толкова какво е авторитет, респективно власт, колкото кои са неговите механизми за пораждаване на съгласие, респективно обвързваща сила. Търсят се факторите за убеждаване и доверие. Именно те са пряк интерес и на тази глава.

По естествен път наблюдението ще се съсредоточи не толкова върху конкретно управленските, още по-малко върху експертно медицинските, колкото върху комуникационно-имиджовите аспекти на проблема. В тях следва да се търсят и легитимационните механизми, които са интерес на настоящото вглеждане.

3. Конкретни отправни точки

И така: ако се адресира ситуацията със заболяване, то видно е, че следва да се търсят инстинктивните, интимни, механизми на легитимация. Доколкото пандемията пък се разви като обществен проблем, ще е нужно да се потърсят и политическите, властовите, механизми. Доколкото се отнасяше особено в началото, за непознат, тепърва изучаван процес, част от легитимиращите механизми са били именно изначално отместващи спрямо собствени или обществени потенциални възражения, но доколкото става дума за обществено здраве, ще са релевантни преди всичко експертните предписания в тази именно област. Съвкупността от тези измерения между лично и обществено здраве, както и общополитическото значение, са онзи комплекс, който очертава интересуващото ни тук поле. Основна *теоретична* отправна точка в настоящото наблюдение е хипотезата, че в периода от 2020 г. насам, във връзка с проявленията на коронавирус, беше конструиран авторитет, който упражняваше за известно време практическа (де факто) (политическа) власт. Целта на настоящия текст е да проследи възможни измерения и характеристика на този авторитет.

Основна *практическа* отправна точка пък може да се намери в едно от първите мащабни, обобщаващи многонационални изследвания¹²⁹ на властовите и комуникационни аспекти на управлението на кризата и политическата комуникация през есента на 2020 г. То отчита като основен аспект на управленската комуникация на кризата персонализация на авторитета – дали политически, дали експертен. Заедно с това и във връзка с това, изследването открива ясните ефекти на т.нар. медиатизация. Отчита се появата на контраавторитети в зависимост от степента на подкрепата на медиите за официалния разказ. В същото време изследването потвърждава растящото, особено в тази ситуация, значение на алтернативни спрямо мейнстрийма, източници на информация. В началния етап обаче в повечето разглеждани страни, с известното изключение на онези, при които са налице текущи елементи на политическа криза, се наблюдава феноменът на първоначално „обединение под флага“. Подкрепата към лидерите в кризата, разбира се, зависи от изходната им подкрепа, а подкрепата по-нататък – от справянето с първоначалните вълни на вируса. В същото време налице са примери за лидери, които продължават да поляризират дори и при добро справяне с първата вълна. Въпреки подчертано позитивните за справянето с пандемията ефекти на дигиталните технологии, наблюдава се и „информационно претоварване“, което благоприятства появата на алтернативни или контриращи възгледи.

Поредица сравнителни сондирания на общественото мнение¹³⁰ заедно с изключително богатия архив от трендови изследвания с авторовото участие¹³¹ потвърждават описаното току-що. Те наистина показват и ефектите на събирането под флага в България и в глобален мащаб, и постепенната ерозия на обществената мобилизация после. Дават и хипотезата, че в лятото на 2020 г. у нас може да се открие своеобразна точка на пречупване, послужила като детерминиращ фактор по отношение на мобилизираността на обществото да спазва официалните мерки срещу вируса по-нататък.

¹²⁹ Lilleker, D., Coman, I., Gregor, M., Novelli, E. Political Communication and COVID-19. Governance and Rhetoric in Global Comparative Perspective. – In: Lilleker, D., Coman, I., Gregor, M., Novelli, E. (eds.). Political Communication and COVID-19. Governance and Rhetoric in Times of Crisis, London-New York, Routledge, 2021, 345–348.

¹³⁰ Достатъчно показателни в своята честота и обхватност например са тези на световната асоциация „Галъп интернешънъл“. https://www.gallup-international.com/search?tx_indexedsearch_pi2%5Baction%5D=search&tx_indexedsearch_pi2%5Bcontroller%5D=Search&cHash=186a7d70b866d7030dcef1bf2fd8b4c1 (18.12.2022).

¹³¹ Авторът е изпълнителен директор на „Галъп интернешънъл болкан“. https://www.gallup-international.bg/search-results/?_search_facet=%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B4 (18.12.2022).

Макар синтезираното по-горе изследване (допълнено с демоскопска емпирия) да не се позовава изрично и на българския случай, то във впечатляваща степен подсказва доколко случилото се в България може би се явява показателно за глобални процеси и поставя под съмнение наличието на особено национално своеобразие. Нещо повече, изследването акцентира върху решаващата роля на политическото лидерство, комуникацията и критичната важност на отношенията експертно–политическо, било в техния потенциален синхрон или в техния дисонанс, по отношение на легитимиранието, респективно доверието и следването, на едно или друго предписание, норма, наказание или цялостна визия във връзка с проявленията на пандемията. На базата на така описаната практическа отправна точка настоящата глава ще потърси конкретните проявления на българския случай.

4. Бележки по методиката¹³²

Интервюирани са двадесет фигури с непосредствено и важно отношение, роля и информираност в кризисната ситуация, а в основната част от случаите – и популярност в темата. Търсено е типологично представителство заедно с комбинация на нива на активност и отговорност на база на предварително зададена в проекта рамка, адаптирана допълнително, отразяваща активните актьори в официалния и в алтернативния дискурс, според експертна социологическа оценка.

Проведени са и три фокус групи с участници с активно отношение и/или въввлеченост. Участниците са рекрутирани, както следва: основно такива, които са привърженици на по-строгия подход за справяне с коронавируса; преимуществено критични към този подход; в общия случай са засегнати или от самата болест, или от икономическите последици. Групите не са докрай хомогенни, обезпечена е възможност за дискусия с противоположни гледни точки.

В интервютата имат участие: основна фигура от здравните власти; втора основна фигура от здравните власти; важен представител на алтернативната гледна точка; консултант на Националния оперативен щаб за борба с коронавируса (НОЩ); ключов представител на учителската професия (има и своя политическа афилиация) – директор на училище, с една от лидерските позиции в гилдията; изследовател с подчертан допълнителен интерес по темата; активист в противодействието на фалшивите новини; пиар специалист, активен в темата; социолог с изявено контрастно отношение към

¹³² За своеобразен първи прочит на регистрираните и натрупани качествени данни (допълнително преосмислен и развит в настоящата глава): <https://law.uni-sofia.bg/bg/krizata-s-covid-19-empirichen-otpechatk-i-potencialno-znachenie-za-bdescheto-na-liberalno?absolute=1>

темата; ключов здравен журналист; юрист с активен интерес в темата; представител на рестораторския бранш; ръководител на работодателска организация; психолог с активно отношение към темата; политик със значима критична роля в темата; активист в темата, занимаващ се и с комуникация на здравните власти; здравен икономист; активист срещу задължителната ваксинация и зеления сертификат, участник в протести; втори активист срещу задължителната ваксинация и зеления сертификат; активист в полза на твърди предпазни мерки.

Във фокус групите са рекрутирани: учител, преподаватели в университет, докторанти, студенти, юрист; дипломат, социолог, съдържатели на заведение, организатор на публични събития, експерт по социална медицина с роля в ресорните власти, математик (и публицист), журналистка.

Интервютата и фокус групите са проведени според вариация на съответен базов гид. Структурата по-надолу е в резултат на вторично осмисляне на информацията – за нуждите на по-лесно и интуитивно възприемане.

За целите на анонимизацията (особено при публични фигури) и с оглед постигнатите осезаеми нива на откровеност и емоция, немалка част от съдържанието остава за нуждите на изследователско осмисляне без публикация. Бързата, откровена и емоционална позиция на голяма част от участниците е едновременно едно от основните постижения и основните ограничения в настоящата изследователска програма. Също, позоваването на изказвания в текста не ползва дословно фиксираните социални роли на респондентите, както бяха описани току-що – с което допълнително се избягва пряка персонификация.

II. Синтез

5. Ролята на политическото

Разказът на основно ангажираните в темата представители на санитарните власти показва централна роля на политическата власт в България в началната, а и в следващите активни фази на развитие на темата. Като основна причина за проблемите се посочва именно политическата власт, политизацията и политическата интрига – като контрапункт на очакванията за експертен подход. Личната роля на премиера през 2020 и пролетта на 2021 г. Бойко Борисов изпъква. Тя се мисли и като върховна санкция, и основен проблем. Анонимизацията на сведенията не позволява разкриване на конкретни детайли, но доказателствата са изключително подробни.

Знаков цитат на една от основните фигури в здравните власти: „За първи път в историята на човечеството политиката се намесва в един чисто

медицински проблем (...) никога не се е случвало, това съм го проверил специално“. Обобщение на един от изследователите по темата: „единственният, който можеше да има авторитет, беше Борисов, макар че рушеше авторитетите на тези, които налагаха по-строгите мерки“. Важен консултант на медицинските власти казва: „Това, което разбрах, е, че не трябва да се бъркам на политиците“. Потвърждава, че почти от самото начало основните решения са били на политиците.

Разбира се, далеч не става дума само за властта, олицетворявана в онзи момент от Борисов. В интервютата личи ясно и критика към опозиционните среди. Пряко ангажиран с комуникационната работа на медицинските власти посочва през есента на 2021 г., когато Борисов вече не е на власт: „Правителството на Борисов беше много изменчиво, но тези грешки остават и сега; в опозициите има много популизъм“.

Основна фигура на медицинските власти в хода на пандемията смята, че може би е трябвало ресорните специалисти да реагират публично на онава, което може да се определи като натиск от страна на политиците. През цялото време личи огорчение и от властта, от обществото, а и от колеги, които поемат по партиен път.

Политическата криза, започнала през лятото на 2020 г., е друга важна тема и обстоятелство, когато става дума за преплитането на политическо и експертно. Изследовател с подчертан нарочен допълнителен интерес в темата отбелязва: „Номер едно причина за това, което се случи, е политическата криза“; „Ние толкова тежка и хаотична криза не сме имали дори при Берков... и това съвпадна с пандемията“. Смята, че ако ситуацията е била нормална, може би ваксинираните са щели да са повече от тези в Румъния, например. Дори „Демократична България“ (като актьор с позиции по-скоро в синхрон с рестриктивни мерки – бел. авт.) не са си позволявали да говорят достатъчно по темата, макар да са привърженици на строгия подход, сочи още изследователят. През голямата есенна вълна на вируса (2020 г.) например единствените, които са говорили според него в подкрепа на локдаун, са били Валери Симеонов и все пак Атанас Атанасов. Ключовото е било политическото премълчаване. По тази тема ползва даже думата „единодушие“.

Изследователят говори и за ефект на махалото: сред критично настроените към управлението на Борисов се е появил страх, че пандемията с присъщите за нейната начална фаза ефекти на мобилизация може да подпомогне по-дългото оставане на ГЕРБ на власт. ГЕРБ пък на свой ред са се боели от служебно правителство на президента Румен Радев (основен опонент), с което, според интервюирания изследовател, се обяснява и нежеланието им да се възползват от събирането под флага и да предизвикат прелегитимиращи предсрочни избори, на които да консумират политическите ефекти на

мобилизацията. Опозиционните среди пък са използвали ограничителните мерки като метафора за политическа диктатура.

Основен представител на учителската професия (със заявена политическа принадлежност) потвърждава, че именно политическото „залитане“ е проблемът – защото сме в кризисна в политически план ситуация; нарича я „политическа каскада“. Вижда лъкатушене, несигурност, непоследователност, „от днес за утре“. Но прави и уговорката: „Общо взето, да не си на мястото на управляващите, които и да са те“ (възможно е тя да се дължи и на политическата принадлежност на интервюирания – бел. авт.).

Психолог също напомня за значението на политическата криза. Здравен журналист казва: „Лошото е, че безкрайно много се политизира цялата пандемия, защото върви успоредно с един безкраен низ от избори (...), който помогна допълнително да политизира пандемията повече, отколкото в другите държави“. Другият сериозен проблем, според здравния журналист, е „болничният бизнес“. Журналистка, участничка във фокус групите, смята, че в българския контекст основният проблем е именно провалът на политическото лидерство и изначално грешно зададените послания. След поредицата от грешни решения нямаше едно „извинявай“, имаше оправдания и затъване на „пиле в калчище“, твърди още журналистката. Комуникационен експерт откроява и проблеми на политизацията дори и в рамките на самата медицинска гилдия – по оста ГЕРБ–анти-ГЕРБ. Във фокус групите преподавателката по политология напомня, че кризата е съвпаднала с период на ниско доверие в управлението. Учен, съветник на щаба, потвърждава, че едва ли е имало как иначе да се случи при съответната политическа ситуация: „Как да държиш твърди мерки, като трябва избори да печелиш?“

В интервютата нарочно бе потърсена и темата за „другата гледна точка“. Например за знаковия проблем с т.нар. контращаб – звено, което в известна степен дублира функциите на НОЩ. Проличава ясно, че оценката на появата на алтернативен щаб е също свързана с очакваното търсене на политически баланси, а не толкова – на допълваща експертиза. По този повод добила популярност фигура с консултативна роля в медицинските власти, наред с всичко останало, казва с видима политическа ирония: „Популярността на Мутафчийски (проф. Венцислав Мутафчийски, ръководител на НОЩ – бел. авт.) отиде до небето, а това никога не е добре“.

Преди всякакво обобщение важно е все пак да се отчете, че не всички мнения виждат политизацията като проблем. Според учител в една от фокус групите именно политическите е трябвало да бъдат най-активните говорители, те вземат решенията и носят отговорността, а не експертите. „Представете си град, който се решава от чертожници“, прави аналогия преподавателят. У експертите се е проявило сериозно его. Преподавателка по политология във

фокус група допуска, че в контекста на коронавирусната пандемия експертните среди всъщност са получили възможността за прокарване на чисто съсловен, професионален интерес.

Разбира се, в интервюта като това с основен политик, представител на „другата гледна точка“, проличава и трети тип възглед за политизацията и персонализацията – описаното вече индиректно обвинение, че ковид е ползван като властови механизъм.

В крайна сметка качествените методи позволяват две ясни хипотези: от една страна, отместване на центровете на авторитет (макар и невинаги на видимо ниво) от експертните среди към политическата власт заедно с оличностяване на политизацията (свързвано основно с Бойко Борисов и неговата партия ГЕРБ, макар и не само); от друга страна – България е попаднала в тежко съвпадение на политическа нестабилност и пандемия. Това се оказва решаващ (де)легитимационен фактор. Ковид мерките са привидени от опонентите на властта именно като властово действие, особено непrestiжно в контекста на последвалите през 2020 г. протести, а налагането на противоепидемични мерки е сериозно разколебано от поредицата парламентарни избори през 2021 г.

6. Ролята на страха

Според качественото изследване страхът закономерно се откроява като един от най-честите механизми за легитимация. Критични към дейността на Националния оперативен щаб лекари, изследователи, политици, протестиращи и т.н. закономерно акцентират в интервютата и фокус групите най-вече върху прекомерността на страха като решаващ легитимиращ фактор – особено в началото. Посочените по-надолу примери, разбира се, са само част от споменаванията на темата. Те са присъщи за критичния ракурс към темата, но – и това е симптоматично важно – присъстват в разказа и на близките до официалната политика на ресорните власти.

Например изследовател с допълнителен интерес в темата, който е далеч от алтернативните разкази, обобщава началните обществени легитимиращи фактори така: заплахата; заплахата и чуждия пример. Добавя, че (чак) през есента на 2020 г. като фактор е започнало да се очертава и личното наблюдение – с реалната вълна на пандемията у нас.

Според основен санитарен деец кратката вълна на доверие към ограничителни мерки и власт в началото се е дължала освен всичко друго и на страха от неизвестното, който те кара да търсиш авторитети. Същото (макар и с обратна оценка) впрочем е мнението и на основен медицински съперник на твърдите мерки. Той обобщава (есента на 2021 г.) във въпрос какво води

обществото: „Обществото в момента го води страх“. На последващ въпрос настоява, че това не е естествен процес, а е съзнателно усилие на определени среди. На последващ изричен изследователски въпрос в тази посока има следния отговор: „Абсолютно по същия начин същите хора, които движат това нещо, са същите хора, които развиват глобалното затопляне и всички тези простотии“.

Впрочем освен че на практика са синхронни в мненията си по темата със страха, двете страни се синхронизират неволно и в огорчението си към масовия вкус – макар и от различен ракурс. Въобще, любопитното е, че повечето събеседници сред основните дейци в едната или другата гледна точка към случващото се са всъщност често в съзвучие по отношение на оценката за причинно-следствените връзки; разбира се, при противоположно мнение за значението.

Психолог признава, че работата му се е повишила заради общата тревога. Ковид е бил „капката, която преля чашата на съществуваща социална тревожност и на една съществуваща и на индивидуално ниво тревожност“. Разказва лична история – преди ковид е имал загуба на близък и се е боял от още една бърза загуба. На много места в интервютата проличава, че принципната позиция по отношение на пандемията е рамкирана и предпоставена и от личен елемент. Това, разбира се, не е изненадващо, но със сигурност си струва изтъкването – доколкото връзката лично–общо, регистрирана в това изследване, е често съвсем непосредствена.

Един от първите символни комуникационни елементи, за които събеседници в дълбочинните интервюта и фокус групи, които се занимават с комуникация, се сещат, е военната униформа на проф. Мутафчийски. Тя се разглежда и като елемента на пиар, и като авторитет/власт, но често и като страх.

Според политик, силно критичен към официалната политика по темата, хората са слушали авторитетите, защото са били „зверски изплашени“. „Улиците опустяха не заради страха от глобите, а заради страха от вируса. Но този страх беше насаден от медиите“.

Пак според същия политик в началото хората са били изплашени, но после са спрели да слушат, защото са имали богат опит от тоталитарното общество – което е обяснявало колко добре живеем, „пък хората гледаха видеокасети и виждаха, че на Запад е по-добре. Сега е същата работа, казва той. Обясняват ни колко е хубава ваксината. Но когато управляващите са доказали за 32 години, че ти си „микроб“ и не им пука за теб, и сега ти обясняват колко са загрижени за теб, обикновеният човек си казва „да, бе, да“.

Политикът предполага още една последица от страха: „Насаждането на паника и психоза в обществото води до това: когато някой човек се закашля,

отива в болница, защото знае, че ще умре. После се успокоява, като минат няколко дена. Това обаче е причината болниците да са пълни. Болниците пък от своя страна нямат абсолютно никаква сметка да ги връщат обратно, поради факта, че за тях тези хора са едни „пари от пътеката“. Политикът казва още, че в момента болниците се „къпят“ в пари, а хора, болни от други заболявания, не могат да се възползват от болнична помощ. „Следователно скача смъртността при другите заболявания.“

За прекалено „плашене“ споменават и далеч по-умерени във възгледите си респонденти, които критикуват детайли в подхода на властите. Експерт по комуникация казва, че страхът е бил очакван ефект в началото, но в по-късни етапи той се е оказал прекомерна комуникационна техника. „Това създаде една свръхангажираност по темата, която даде сигнали на хората, че нещо хич не е ок, и вместо да ги успокои, ги напрегна дори още повече. Това, комбинирано с ниското доверие към институциите въобще и към официалната информация, идваща от тях, го захлупи (вероятно вируса – бел. авт.). Хората си казаха, че ще вярват само на това, което си изберат (...) Първите няколко седмици трябваше да бъде така, както стана. Оттам нататък комуникацията трябваше да бъде много по-спокойна. И да се предостави някакъв хоризонт. Вместо това казарменото говорене продължи и даже започнаха едни по-груби реплики. „Яко ще се мре“ е една изпуснатата реплика, но тя е метафора на цялото говорене през април–май миналата година.“

В обобщение, очертават се главно два критични прочита на ролята на страха: естествена (по думите на критиците толерирането на страха е било грешка, подсилена от неумели действия); планирана (по думите на критиците страхът е властови механизъм).

Какъв е отговорът на ресорните власти и поддръжниците на строги мерки? Основен деец в темата припомня, че част от работата на лекарите е именно да споделят лошите новини. Дава пример от собствената си практика. Смята, че добрите новини често са заблуда; само примитивни хора ще се уловят на фалшиви надежди. „Не съм си позволявал никога да давам фалшиви надежди.“

Един от най-отдадените на темата коментатор (активист в темата) споделя: „Много се спекулира със страха у нас. Когато споделяш факти и данни, тук е ролята на индивида как ще я приеме и как ще се справи с реалността. На мен те (фактите и данните – бел. авт.) ми дават сигурност да преценявам как да се държа и какво да приемам. В обществото ни обаче е прието, че не трябва да се говори много, за да не се предизвиква съдбата“.

Участниците от „съвестната“ страна в общи линии са синхронни в мнението, че друг подход не е бил възможен; страхът е бил неизбежен елемент. Юрист с интерес към темата казва: „Ние свръхреагирахме, но това можем

да го кажем сега. От тогавашна гледна точка реагирахме така, както реагираха всички останали...“ . Той дава пример от своята непосредствена работа – навремето така се е реагирало и по повод въвеждането на изискванията при джи ди пи ар.

7. Опит за периодизация

По думите на основните актьори в темата „мобилизираният“ период е бил не повече от месец. Краят му в интервютата често се мисли през конкретни случки и имена, а не през промяна на обществените условия и през предпоставки.

Основен деец свидетелства, че е бил на председателски съвет в Народното събрание в самото начало на мерките у нас през пролетта на 2020 г. и по думите му политиките на този етап са били единни. На изследователския въпрос „защо“ отговаря: „Страхът... Италия...“ . Но казва също, че този период на единство и мобилизация е свършил бързо. Смята, че тежкия (той го намира донякъде за преднамерен и дори недобронамерен) натиск, включително от журналисти, се е забелязал към края на първия месец – „дотогава имаше някаква мобилизация и стрес“ .

И други основни дейци в темата заявяват, че след първоначалната мобилизация е започнал период на медийна нетърпеливост. Подозира се и споменатия „приятелски огън“ от властта заради високи рейтинги и т.н.

Консултант на НОЩ твърди в интервю: „Победата или загубата обикновено се решава в самия край на битката“ . Според него на границата на юни 2020 г. битката е била загубена. Ние почваме нещата добре, но не ги довършваме. Думите му съдържат знаков синтез: бяхме си повярвали, но после вярата ни в самите нас изчезна. Според изследовател: от седенето къщи е започнало напрежение и на втория месец Борисов е усетил, че трябва да „отпусне“ . Усетила се е умора и раздразнителност.

Представител на санитарните власти определя и по-общо периода, в който обществото може да се вслушва и да изпълнява – два-три до пет месеца. Споделя, че може би наистина се е наблюдавало и прекаляване и то също е способствало за своеобразната обществена умора: „Имаше предозирание, за мене бяха излишни ежедневните брифинги (...) само че ние се люшнахме от едната крайност в другата, сега пък въобще не даваме (брифинги; интервюто е в началото на есента на 2021 г. – бел. авт.)“ .

Окончателното „пречупване“ според участниците в качественото изследване може да бъде отнесено към началото на лятото на 2020 г.: „Уморихме се; нямаме никаква дисциплина“, казва по повод обществените настроення към онзи момент главен представител на ресорната медицинска власт.

Датировката потвърждава и консултант на медицинските власти в математическите методи, както и други представители на ресорната администрация. Споменава се и личната роля на политическата власт и премиера в демобилизацията в онзи момент – например през юни 2020 г. е била елиминирана възможността за продължаващо в онзи момент използване на маските.

Различни участници споделят спекулации дали периодизацията не следва на практика и личните настроения на властта: първо е имало „уплашена власт“, после с „другата гледна точка“ уплахата на властта се разсейва и това води и до по-либерално цялостно отношение. Ето че и тук се забелязва оличностяване и конкретизация по отношение на оценките за политическия подход.

На по-абстрактно ниво, една знакова фраза на основно действащо лице може да послужи за своеобразен маркер за смисъла на повратния момент „Ние станахме жертва на успеха си“ – недопускането на дифузното разпространение от първия етап всъщност е намалило обществената бдителност и е способствало за т.нар. парадокс на превенцията – когато заради успешната превенция в самото нейно значение всъщност се омаловажава.

Не липсват и различаващи се диапазони. Например, според журналистка с критично към официалната гледна точка мнение, в една от фокус групите, в самото начало е трябвало да има излъчване на емпатия „от премиера до президента“ и да казват: ние сме едно. Когато хората са под стрес, те имат нуждата от сигурност, посочва тя и казва още: генералът през първата седмица създаваше сигурност, след това – военщина. Тоест тук периодът на благосклонна оценка е сведен буквално до седмица.

По въпроса (около края на 2021 г.) за потенциални разлики в подхода при правителствата след това на Борисов различни участници в интервюта, изследващи темата или засегнати от нея, по-скоро не намират съществени отлики. Представител на заведенията например е склонен дори към рязък език, почти приравнявайки различните правителства в техния подход. Изследовател в икономиката на здравеопазването подчертава, че и новото правителство (в онзи момент: „Продължаваме промяната“ и партньори) също изчаква съответната вълна да отmine, без да се налага да се правят ограничения, както се предполага, че се е опитвало да прави и правителството на Борисов. Активист в темата посочва, че за него ключов критерий е кой е успял да установи баланс между експертност и политика. Той посочва като най-неадекватен подходът на служебните кабинети (2021 г.), но намира, че всъщност всички управления в страната търпят критика.

В крайна сметка изследването насочва към най-общо две фази на обществена реакция: самото начало (пролетта на 2020 г.) и „всичко останало“.

Обществената бдителност е била осезаема главно в първия месец (или дори по-малък период) от обявяването на извънредното положение.

Очертават се два свързани определителя за край на периода на мобилизация – конкретно политически и страхов. Това са и двата откриващи се в думите на повечето участници, дори и с диаметрално противоположен поглед по темата, механизми за легитимация.

И така, политизирането и уплахата са очевидно мислени и по естествен начин изпъкнали като основни легитиматори на авторитет. Политическото като че ли взема превес над експертното, а последното се явява негова функция. Интервюираните разглеждат политиката главно през два ракурса: като пречка за справянето с вируса; като възползване (или дори насърчаване) на темата, за да се упражнява власт. Двете групи на практика нямат спор, че изпъкват политизация и страх – асинхронът е в значението. Едните обвиняват политическата власт, че е била прекалено отзивчива към онова, което би могло да се определи като обществена инертност, другите – че в прекалена степен е пренебрегнала тази чувствителност. Комбинацията от политическа власт и страх, който да укрепи властта, се оказва основна критика, а комбинацията от политическа власт и предполагаема безотговорност, която да минимизира експертния авторитет, е противоположната основна линия на критичност.

Така властта се оказва общо място и за двете критики. В условията на поляризация на активните обществени слоеве балансьорската по същността си власт в лицето и на предишното управление (особено при често отбелязаната в интервютата персонализация), а и на служебното управление през 2021 г., се оказва пресечна точка на критика и от двете страни – че е прекалено строга, или обратното. (Персонално) политическото може да се изведе като основен проблем по отношение на легитимността на мерките в кризата.

III. НАРОЧНИ ТЕМАТИЧНИ ТЪРСЕНИЯ

8. Каква е ролята на масовата комуникация, на комуникационната политика, на медиите

Красноречиво за аспектите на комуникационната политика и медиите е интервюто с основна фигура на санитарните власти. Дава пример с ваксинационна кампания (различна от тази за коронавируса) в България и отрицателната роля, която медийният интерес е изиграл: правила сме много срамни кампании, а онази кампания почна сравнително добре, стана един случай, раздухаха го медиите, нищо общо нямаше с ваксината, но я сринаха, на нива от 3–4% ваксинирани сме сега, а Шотландия е на 90%.

Говори и конкретно за опит за кампания по повод коронавируса. „Ние събрахме известни личности (...) поговорихме си колко важно е да има кампания (...) и после довиждаме, дотам.“ По повод информационните усилия и убеждаващата комуникация за ваксинационни кампании казва още: „Става с 10–15 милиона паунда годишно, става с 10 години работата в училищата, за да видиш след 15 години ефект (...) (а тук – бел. авт.) всеки, който дойде, го интересува да изкара мандата“.

През цялото време в това интервю личи споменатото огорчение от политическите върхове на властта. Но след подобни обобщения респондентът се замисля: „Все пак цялата вина да хвърляме на тях, значи изглежда не сме подали необходимата, разбираема, точна информация...“.

Юрист е лаконичен: медиите са виновни, че пускаха разни гледни точки. Специалист по комуникация в ресорната власт влага повече нюанси: вместо да се изолира едната гледна точка, трябва срещу нея винаги да има информиран човек с подготвени въпроси и коментари. Смята, че дейците на „другата гледна точка“ просто са казвали онова, което масовият вкус е очаквал да чуе. Друг специалист по масова комуникация обобщава: „Самите журналисти започнаха да се питат дали това, че не дават ефир на конспиративните теории, не е атака срещу свободата на словото“. На свой ред респондентът дава дефиниция какво би следвало да е свобода на словото: „В един момент стигаме до мисълта, че свобода на словото е да представиш мнения, базирани на факти, а не да твърдиш свободно каквото си искаш, без никаква отговорност за това.“

По естествен път в интервютата се проблематизира именно въпросът за свободата на словото – той особено ясно звучи в разговорите с привържениците на алтернативни мнения, включително на политическо ниво, ниво на медийна видимост и пр.: ковид е мислен при тях като вид *несвобода*. Това, разбира се, едва ли представлява изненада в контекста на популярния дискурс по темата. За отбелязване на този фон е и насрещното мнение – ковид като индикатор за тревога; за *свръхсвобода*. Последното също не е особено неочаквано, но двете отбелязани току-що обобщения насочват към важна хипотеза за типовете легитимност – възможността за едновременно пълноценно легитимиране на *протовоположни* гледища; за избор между тях.

Психолог обобщава този ефект: „... ще го кажа като клише: явно вече няма авторитети и всички стават големи експерти по много неща, което е един от проблемите в демократизацията на общуването и на комуникацията (...) всъщност, хората понякога *избират* (курсивът е на автора) на кой експерт да вярват (...) и ми се струва, че социалните мрежи отразяват по-скоро това“. Интервюираният на свой ред задава и свързания въпрос доколко

експонирането на повече гледни точки към темата е редно; дали не става въпрос за цялостна липса на доверие във властта.

Според здравен журналист основният проблем е именно в това, че е настъпил хаос и „човек слуша този, в когото се припознае“. Респондентът казва: в началото се припознаваха заради страха; когато той отмина – свободна интерпретация. Страхът винаги е в началото, после идва апатията. Всички сме бърнаут. Обобщението на журналиста е: „Медиите са едно огледало на цялата истеризация – когато нещата се успокоят, се успокояват и те“.

Популярна фигура, която се занимава доброволно с противодействие на фалшиви новини, напомня специфичното място на дигиталните социални медии. Казва, че в социалните медии хората обикновено влизат със свое мнение и по-скоро търсят потвърждението му; сигурно е, че няма да го променят. На свой ред напомня, че хората вярват на каквото поискат да вярват.

И доктор по социална медицина във фокус групите смята, че мнозина са търсили мнения, които да кореспондират с техните страхове. Затова са се намерили Мангъров, Чорбанов и т.н. Други са потърсили „разума“. Хората са се обърнали към онова, в което са искали да вярват.

Още едно значимо мнение в този дух: многото информация всъщност е отблъснала хората от мерките, казва преподавателка в една от фокус групите. А имаше ли друг начин, е въпросът на водещия групата. Отговорът все пак е: не. Мнения като това не са рядкост в проекта и показват едновременно и обратния ефект на информационно пресищане, и съзнанието за практическа неизбежност на подобна ситуация.

Здравен икономист заявява: „Свърхинформацията по отношение на ваксините е довела до отлив или до повече въпроси“. Насочва вниманието към поколенски проблем: нашите родители не могат да отсеят фейкнюз.

Както беше отбелязано, дори официални представители допускат в интервютата, че с началните пресконференции мяра е била загубена.

Журналист в една от фокус групите припомня, че комуникационният проблем не е бил само български, а се е случил на глобално ниво – например СЗО първо са казали, че маските не са необходими, после са се оказали необходими, накрая вече се е обсъждало какъв тип маски. Социолог в груповите дискусии също намира и „странна“ смяна на позициите при СЗО – в контекста отново на информационното пресищане.

В крайна сметка именно в медийното толериране на алтернативните гледни точки се открива основен делегитиматор на официалното публичното говорене по отношение на коронавируса. В интервютата и групите отговорността е отнесена към общата медийна среда. Личи изграждането на постепенно табу по отношение на „други гледни точки“, респективно ярката им защита от „другата страна“, т.е. белези на потенциална поляризация. Тя

на свой ред също е вид – вторична – легитимация на противоположности, т.е. кристализирането и „втвърдяването“ на лагери. Последното предполага възможност за „избор на истина“, което се явява забележима практика в условията на потенциалното информационното пресищане на медиатизацията.

Какви са обясненията за проявата на „другата гледна точка“? Срещат се и крайно прагматични допускания. Преподавателка в хуманитарни специалности в университет напомня, че от крайните позиции в социалните мрежи всъщност се печели, част от хората, изградили позиции край ковид, са „осребрили“.

Видими са и други прагматични технологични обяснения. Активист в темата намира сериозен провал в медийната среда. По думите му отражението е наистина сериозно – посочва, че още се дава трибуна на мненията на Мангъргов, Чорбанов; вече ги пускат заедно с други специалисти, за да има дебат и дискусия; в началото дори и това не се е правило, пускали са ги индивидуално. А те говорят на по-прост и по-достъпен език и привличат, смята учителят. Това го направиха, защото бяха интересни, вдигаха рейтинги, посочва още активистът. Българите искаха да чуват, че всичко е не толкова страшно. И това ги привличаше, обобщава той.

Социолог също казва в една от фокус групите, че наличието на „другата гледна точка“ е продиктувано от свръхпазарни механизми, които насърчават индивидуализъм и дават онова, което масовият вкус очаква да чуе. Социологът дава по-абстрактно обобщение е и стриктен по отношение на темата с вируса. Напомня, че „идеологията“ на „всички гледни точки“ е функция на „пазарната догма“.

Тезата за информационно пресищане се поддържа и от специалист в комуникацията, и от учител, и т.н. Доброволен изследовател на темата напомня именно пазарната компонента в медийната роля. Описва, че у нас антиваксърството е влязло в мейнстрийма – главно през медийния дискурс. Защо е така? Участникът дава интересна хипотеза. Смята, че медиите са имали проблем заради цялостния спад в оборотите и им е било важно да има скандал. Уточнява (може би в потвърждение на критиката към търговските оператори), че в БНТ и „Хоризонт“ нямат антиваксъри в ефира си.

Главен клиент на медиите е властта и това е имало своето определящо значение в националната, а и глобалната ситуация с коронавируса. Такава е изпъкващата позиция във фокус групите на по-скоро протестно ориентиран спрямо официалния ковид дискурс активист и преподавател в национална гимназия.

Макар да не са чести, не липсват и мнения, насочващи към умишлена, злонамерена намеса. Например активистът срещу фалшивите новини на свой ред напомня за популизма, за проблема „Мангъргов“ и проблема „две

гледни точки“ и също смята, че медиите носят основна вина за случилото се в България. Но намира и известна синхронизация на този тип послания с потенциални влияния от Русия. В една от фокус групите обаче се чува значимо уточнение – социолог напомня, че в началото днешните критични към Путин говорители са били по-скоро на либерални позиции спрямо пандемията. В отговор на очакването путинизмът да е в корелация с антиваксърството социологът казва, че „това е твърде конюнктурен момент“, за да може през него да мислим русофилия и русофобия.

Интервюто на активиста срещу фалшивите новини впрочем е показателно по отношение на често срещаната в интервютата и груповите дискусии убеденост в съществуването на чисто фактологична перспектива, на ясно разделение истина–неистина дори когато видимо става дума за обществени явления с висока сложност. Респондентът не си позволява да споделя хипотези.

Представител на гилдията на заведенията също вижда най-голям проблем с медиите и търси преднамереност, но в друга посока: „В световен мащаб това е организирана истерия (...), подкрепена от всички световни медии... включая СЗО. Защо – нямам идея, но сама такава паника не може да се създаде“.

И така, политическият, комуникационният и медийният разказ се преплитат в обясненията, като понякога влизат в противоречие. Част от интервютата започват да се превръщат в разказ за разказа, т.е. осмислят отражението, а не отразяват непосредствен опит.

Хипотезите за медийната работа, изказани в интервютата и груповите дискусии, поражда сериозни възможности за дискусия. При всички положения, централни се оказват две свързани понятия: истина и наука. Сред привържениците на стриктните предписания личи ясно осляняне на презумпцията, че мисленето на ситуацията действително е възможно през базирани на научни доказателства предписания, респективно въпросът за „друга гледна точка“ е на практика въпрос за истина и неистина. Обратно, в мненията, симпатизиращи на „другата гледна точка“, изпъква претенцията за свобода, за избор. Това може да е свободата за вече споменатия „избор на истина“, на оспорване на предлаганата истина, на замяна на истината с т.нар. постистина, т.е. приоритет на интерпретацията и разказа пред факта, но може би е и симптом на по-цялостно ценностно противопоставяне и проблем на приоритизирането: примата на свободата срещу примата на истината. Наглед неразрешимо, това противоречие може би се наслажда върху присъщото за публичния разговор ценностно противоречие свобода–живот. Така допълнително се подкопава потенциалната обвързваща сила на официалните действия по повод коронавируса.

9. Ваксините

В интервюта и фокус групите се изтъкват всякакви причини за ситуацията със сравнително ниското ваксиниране – главно свързани с исторически детерминизъм, водещ до недоверчивост към властта. Обясненията от този тип са почти автоматични, инерционни.

Посочвани са, разбира се, и поредица конкретни, утилитарни причини. Правят се и редица уточнения – учител в една от фокус групите напомня за това, че у нас има задължителни ваксини, т.е. не може да се говори за фоново антиваксьорство. Дори един от основните говорители в „другата гледна точка“ говори повече от половин час за ползата от ваксините.

Критиката от страна на алтернативните гледни точки е насочена главно към предполагаеми посегателства върху свободния избор. Легитимацията отново тече през дихотомията истина–свобода.

Официалните гледни точки. Учител с изключително активен интерес по темата е лаконичен: „Провалът с пандемията като цяло рефлектира и върху ваксините. При ваксините провалът е по-голям. Грешни послания, липса на комуникация. Не се достигна до хората“. Основен деец в темата пък просто напомня: никой не се държи отговорно – заради предизборната ситуация; това е морален дефицит на управляващите. Липсата на морал – това е основната причина. Комуникационен експерт от медицинската власт твърди, че проблемът с ваксините идва с: „Противоречията в послания, които отправяше властта (...) с легитимирането на два синода – синод и антисинод, щаб и контращаб“. Доброволен изследовател по темата сочи, че у нас всъщност няма толкова сериозен опит с противогрипни ваксини. Говори доста за този пример. По отношение на ситуацията с коронавируса твърди, че през есента на 2020 г. всъщност сме били в средата на европейски подреждания по желание за ваксини, а не в „дъното“. Но после всички скептици към вируса са станали и скептици към ваксините. Намира вина на медиите.

Според независим експерт в областта на комуникацията имало е разделение по отношение на ваксините от самото начало. „Още от самото начало комуникацията за ваксините беше разделена на два несъбиращи се пласта. От едната страна е официалното говорене, което вече беше компрометирано, защото беше говорено от същите институции, които ни плашеха с чували. От другата страна беше междуличностната комуникация – таксиджиите, фризьорите, които разпространяват на много по-ниско ниво. Тези два пласта не се събираха. Това е комуникационната причина. Тъй като така или иначе доверието в институциите не е особено високо, затова и вторият пласт, ниският пласт е разпрострян толкова много.“ „Добрата комуникационна стратегия е информационната кампания да слезе долу, в

този пласт. С микро- и наноинфлуенсъри в малки общности. Официалната кампания трябваше още от самото начало да слезе на това ниво.“

Икономически изследовател в здравеопазването дава интересна перспектива: ако бяха пуснали китайска и руска... Впрочем отбелязва също: „Аз като ваксиниран ще се чувствам дискриминиран, ако има ограничения; зеленият сертификат е дългосрочно ненужен, но постигна своето, вдигна ваксинацията с около 3%, за друго няма смисъл“.

В крайна сметка аспектите на комуникационния авторитет по отношение на ваксините са на практика същите, които се изтъкват и по отношение на вируса като цяло: липса на доверие към властта, включително и медицинската, упреци за комуникационни грешки, както и за толерирането на алтернативни гледни точки.

Показателна е една смяна на темата в конкретен разговор, която прави в интервюто си основен деец на санитарните власти: „Много съм напушен, защото току-що, преди два часа, видях едни данни, които вече ме съсипаха – значе Македония започва имунизацията три месеца след нас поради липса на ваксина... В момента са два пъти и половина процентно повече от нас (...) говорим за абсолютно сравнима балканска страна (...), но това не става с приказки, става с кампания (...) При нас, съжалявам, че трябва да го кажа, ама не се включи нито президент, нито министър-председател, нито министър... само да повтаряме: това личен избор – ами ей го видяхме го личния избор (...) и на предния министър (...), и на сегашния, първото нещо, което им казах, е: пиар кампания, перфектна, професионална (...), ама без тия, буквално, художествена самодейност (...) срещу това – едно голямо нищо (...) За мене е тотално необяснимо как може да дадеш 500 милиона за ваксини и после да не искаш да дадеш 50 хил. лева за една сваятна кампания“. Емоционалното включване е отново показателно за липсата на лидерство, на ролеви модел и политически пример – като (де)легитиматор на усилията за превенция, в случая – ваксинацията.

Директор на училище споделя: „Испанските ни партньори казаха: „Вие, за разлика от нас, не сте с промити мозъци. А нас ни задължиха и всички сме ваксинирани с 90% от населението“. Тук аз поне виждам проблем в това, че има толкова голям плурализъм. Всеки си прави каквото си иска, говори си каквото си иска и накрая няма нито авторитети, нито водачи, нищо няма...“. Репликата на директора е парадоксална за разделението, което личи в отговорите на участниците със съвместно и институционално отношение към темата – често едновременно проличават и двата прочита: прекалено много регулации, прекалено малко дисциплина. Това са парадокси на синхронизацията, които издават „раздвояването“ на гледни точки, което личи и в много

други интервюта – гледната точка на директното занимание и предписания; гледната точка на общото осмисляне, включително критично.

Студент напомня, че голяма част от западните страни са ваксинирали населението си, но това отново не е спестило локдаун. Здравен икономист пък описва парадокс: скептичен е към всякакви мерки, защото... не се спазват. Но пък казва, че типът Андрешко не е задължително нещо лошо. Тук може да се долови друг акцент: „обезценяването на обещанията“. То очевидно важи и по отношение на информацията като цяло – потенциалното „пресищане“ с информация, което води до девалвация и избор на алтернативни гледни точки.

Струва си да се отбележи, че в една от фокус групите социолог изтъква, че сред причините за недоверие във ваксините е свръхкомерсиализираното здравеопазване – защото изведнъж се е появило нещо безплатно, при това в България, за която се смята, че толерира в широка степен формите на доплащане за медицинска грижа. Социологът напомня също проблем със свръхиндивидуализъм, който подхранва и антисоциално поведение, т.е. отново капиталистическа предпоставка за слабия резултат с ваксините. В движението против ваксините също вижда пазарна, капиталистическа последица. Както бе отбелязано и по-нагоре, комерсиализацията, или дори структурните проблеми на пазарните отношения, понякога се проявяват като причина за предполагаемите у нас неудачи по отношение на справянето с пандемията. Това обаче остава епизодично.

За отбелязване са и примерите на т.нар. *path dependence*. Участник във фокус групите напомня казуса с буса за кренвирши, който се е превърнал в комуникационен фалстарт. Социолог синтезира проблемите с ваксините именно до неубедителното начало. Политолог във фокус групите казва, че ваксините са дошли у нас в момент, в който нещата вече са били „изпуснати на ниво дискурс“.

Институционален комуникационен експерт сочи за стратегическа грешка временното спиране на ваксината „Астра Зенека“ (част е от разговорите около спирането, запознат е с медицинските съображения), „комуникационно беше зле изиграно (...) и доведе до тотално разколебаване и на тези, които имаха колебания, но все пак мислеха, че следва да се ваксинират“. Представител на работодателите, който има стриктен подход към ситуацията с вируса, също казва, че грешката е в самото начало; грешен е бил и изборът на ваксини, после министър-председателят е забранил да се използват ваксините, а това не е било негова работа. „Купуваш шест милиона ваксини, забраняваш тяхното използване и после се чудиш какво да ги правиш“. Очаквано респондентът напомня и още нещо, което смята за втора грешка: даде се трибуна на хора като Мангърров. Напомня също (и споменато за по-

реден път): стана разнородно говорене, а „когато имаш толкова разнопосочни послания, ти почваш да си избираш кого да слушаш“.

В последна сметка темата с ваксините, макар и с някои изключения, се оказва продължение на всички познати от предходната фаза на обществено развитие на въпроса с пандемията теми. От исторически допускания като това, че българите са прекалено мнителни (основен деец на санитарните власти) до обвинения като това „колко безотговорна е понякога нашата политическа класа“ (представител на работодателите) разговорът за ваксините най-често преминава в разговор за легитимността на властта и за цялостното отношение у нас към авторитетите.

Не оставят незабелязани обаче и потенциални поводи за тревога в друга посока – например, юрист говори, че постоянната ескалация на говоренето за ваксините започва да прилича на маркетинг. Тук става дума за мнение на юрист с интерес към темата, който не е част от „другата гледна точка“. Събеседниците, които могат да се определят като част от нея, са и по-крайни в мненията си.

IV. ОБОБЩАВАЩИ ТЕМИ

10. Недоверие

Огромната част от участниците в интервютата и фокус групите, както стана ясно, изтъкват като причини за потенциално слабото представяне на страната в кризата липсата на авторитет на властта. Тази липса има базисни измерения и ковид е дал възможност за ситуационни проявления. Това се оказва същностен делегитимиращ механизъм.

Красноречив е разговорът с основен представител на санитарните власти. Обобщавайки причините за предполагаемо слабото справяне на България с пандемията и с аспектите на ваксинацията, освен комуникационните аспекти и въпросите на властта, той изтъква още нещо: „Изключително неефективна здравна система...“, но симптоматично бързо се връща на въпросите за доверието в политическата власт и институциите: „... и второто: нивото на недоверие на обществото“. Този откъс е показателен и за проблема със здравната система, и за многообразието от други проблеми, но най-вече за общия знаменател на недоверието.

Според съдържателка на заведение, участник във фокус групите, българинът е бил лъган много дълго време. Хващал е в лъжа голяма част от правителствата – за какво ли не. Затова и не е повярвал на тази пандемия. Повярвал е дотолкова, доколкото да запази собственото си здраве.

Журналист във фокус група – занимава се с организация на публични събития и е пряко засегнат от ограниченията, намира цялостна криза на авторитетите. От друга страна, според него имаме работа с общество, което не е готово за технологичното развитие. Хората у нас не могат да се справят добре с онлайн комуникацията. Не могат да разберат кое е достоверно и кое не. Не може да се разбере кой е авторитетът. Преди беше учителят, или „какво прочетох във вестника“, сега не може да се определи. В социалните мрежи се получават харесвания и човек се обърква това авторитетно ли е или не. Така се вземат грешни решения. По думите на този участник ситуацията е характерна не само в България.

Доктор по социална медицина, пряко замесен в менажирането на кризата, участник във фокус групите, откроява няколко фактора за цялостната картина у нас. Първият е именно недоверието в институциите. Посочва, че държави, в които има високо доверие в институциите, има високо ваксинационно покритие. Той твърди, че в България хората са свикнали да бъдат лъгани и това се е оказало сериозен фактор. Вторият е липса на лидерство на политическо ниво – тя идва и от липсата на подплатеност с добри експерти. Казва, че това се отнася до ресорната администрация за целия период на пандемията. Затова и администрацията не е успяла да се утвърди като лидер на мнение. Това пък е позволило появата на всякакви алтернативни мнения, „шабове“ и експерти. Медиите допълнително разпространиха тези мнения, като скриха дезинформацията с плурализъм, смята още експертът.

По въпроса за легитимността на властта, в интервюта представител на санитарните власти разказва разговор с холандската си колежка по отношение на ваксини за пандемичен грип. Тя пита: „Защо в България не купихте?“ „Защото няма да ги ползваме, хората не се ваксинират.“ „А защо министърът не даде пример?“ – пита тя. „Защото тогава още по-малко ще се ваксинират.“ Обобщението на респондента е: „Много дълбок скептицизъм, много дълбоко недоверие в институциите“.

Наред с общия скептицизъм, в мненията се долавя и важен потенциален нюанс – загуба на вяра на политическата власт към медицината. Ако към това се добави и отчитаното в много от интервюта критично отношение към здравната система, получава се усещането за двойно недоверие към медицинския авторитет – веднъж властово, втори път обществено. Показателно в това отношение е мнението на експерт по комуникация в медицинската власт, отдаден на темата. Той също казва, че липсата на доверие във властта води до липса на доверие в мерките, но казва още, че се наблюдава механизъм на отричане на лоши новини, нежелание да им се повярва – от политиците и от народа. Протестите в страната през лятото на 2020 г. са били предпоставка за грешките на правителството по време на

сериозната есенна вълна на ковид през същата година. Експертът говори за бърза адаптивност на обществото в лъгане на властта, а властта лъже на свой ред обществото. Респондентът съобщава буквално за измами с тестове и сертификати; всъщност съединява буквално със символно.

Според специалиста налице са исторически предпоставки за загубата на вярата във властта и за краткотрайността на мобилизацията. Хората са свикнали да са самостоятелни, не разчитат на държавата, която изведнъж се е „загрижила“ за тях. Тук по естествен път мнението на специалиста, който е от страната на официалната гледна точка, съвпада с това на основен политик на алтернативната гледна точка, както и с няколко други споменати по-нагоре мнения. Юрист твърди същото: „Ако държавата те кара да правиш нещо, значи не е добре за теб“. Хората смятат, че щом държавата е активна в тяхна полза, значи е лицемерна.

11. Цялостна оценка защо в България се получи така

В рамките на интервютата и особено на фокус групите беше изрично търсен отговор и на обобщаващ тип въпроси за основни причини и за възможни други пътища. С осезаемо огорчение основен деец в темата с коронавируса казва: „... тая тарикатщина в обществото“; „В момента има разбиване на лидерите в обществото и на авторитетите в обществото“. Специалист по комуникация пояснява: „Социолозите казват, че е национална черта. Може би наистина е така“. Качествените методи действително открояват ясно съзнание за национална специфика. В интервютата и фокус групите са давани много и различни обяснения, свързани главно с исторически детерминизъм. Наричат го „здрав скептицизъм; народностен, селски тип“; „бих го определила по-скоро като позитивен“ (университетска преподавателка). Юрист казва: „Ние го имаме в себе си – тази съпротива, и тази съпротива е големият бич за нашето общество“ и дава примери от историята. „Държавата традиционно при вас е била чуждо тяло.“ „Фолклорът ни, традицията ни е такава на съпротива срещу властта, нашата си уж власт, която всъщност е чужда (...), да, ние също така нямаме демократична традиция, тя в момента се изгражда така да се каже... да сме направили нещо със собствени усилия.“ По думите му реалните промени у нас често се случват отвън. „И това също е много демотивиращо (...) винаги има съмнение, че това, което сме тръгнали да го правим, няма да стане и че трябва някой отвън, външен авторитет, да изкомандва.“ Въпросът на изследователя е: „Нехайно обществено отношение към пандемията е форма на тиха съпротива, така ли?“. Отговорът е положителен.

Дипломат в една от фокус групите намира случващото се у нас по отношение на вируса за „посткомунистическо“. Показателен е неволният или дори задочен полилог във фокус групите – струва си да се предаде почти буквално. Един от участниците (студент) казва, че става дума за недоверие, което е следствие от „комунизма“. Докторантка твърди обаче, че става дума за недоверие, породено от „посткомунизма“. Показателна е реплика във фокус група: „Ние тука всички знаем какво е тоталитаризъм, ние сме живели в него“ – затова в Източна Европа не се ваксинираме. Имало е разлика между възрастни и млади, между живели в чужбина и у нас, казва във фокус група преподавателка по обществени науки. Свикналите на ограничения, твърди тя, бяха изненадани, че пак е възможно да има подобни ограничения, дори по-големи от преди. Младите са били по-възприемчиви. Тоест обществата в Централна и Източна Европа имат своеобразна непоносимост, имунно отхвърляне на подобни ограничения.

Практик по отношение на борбата с фалшивите новини в едно от интервютата отдава случващото се на проблеми с образованието в условията на пазарна икономика – „с все по-намаляващо качество на образованието“, но и той в крайна сметка се позовава и на предполагаемото недоверие към официалния разказ, заложен от предишния режим. Разбира се, с темата за комунизма често се синхронизира и с темата за робство.

Учител, концептуален критик на глобалния подход с ограничения, във фокус групите дава друга проекция: самото ни понятие за *държава* е показателно за причините за недоверието. Тука „*държавата* те *държи*“ и това поражда принципно недоверие от Средновековието насам; това е „мистично фундирано схващане“.

Докторантка по обществени науки използва интересен пример в груповата дискусия – в нейния квартал редовно и безшумно бива премахвана ограда, която пречи на традиционната траектория на пешеходно преминаване. Това е реакция срещу „малката държава (...), от която нищо не зависи“. Солидарното премахване на оградата в квартала е симптом. По аналогия докторантката говори, че се наблюдава специфичен вид солидарност между служителите, които трябва да налагат мерките, и между онези, които трябва да ги спазват. А може да се добави: явно, и между двете групи.

Специалист в борбата с фалшивите новини обобщава: „Опитали сме се да адаптираме чужди стратегии към народопсихология, която не им пасва“. Изследовател, който разглежда темата любителски, говори за цяла Южна Европа като за по-лош пример, говори за страните с „с по-отчуждени, по-бедни, по-недисциплинирани общества“, но все пак казва, че за разлика от България, тези страни после са се „самообучили“. Дава обаче и пример със Сърбия и яростните протести там. Тоест България все пак не е била

крайният случай. „България не е Китай“, допълва, че мерки като китайските дори и Русия и Турция не могат да си позволят.

Математик, консултант на щаба, също казва: „Представихме се под възможностите си, защото не бяха отчетени психологическите особености на българския народ“. Но отчита и друг нюанс на системна грешка: „Докато не го засегнеш лично, не върви“. Властта се е уплашила, че твърдите мерки намаляват популярността и „оттам нататък тръгнаха нещата“.

Налага се мнението, че България, разбира се, далеч по-недисциплинирано е приела стандарти, приети навсякъде по света. Това пък е парадоксално надграждане на идеята за национална специфика и предопределеност. Напрежението между национална основа и глобален подход е сърцевината на проблема. Според изследовател синтезът е: „И хората, и властта имитираха успешните общества“. Преподавателка по политология във фокус групите пък казва: „Подходът, който бе възприет, е подход на китайския режим“; сякаш копиране.

Основен деец в темата обобщава реторично (предаден е синтез на диалога) защо при нас не е сработил нито шведски, нито китайски модел: „Ние не сме шведи“; и китайци не сме. Разказът продължава: „Ако целият свят...“. Тоест можеше да е иначе, ако имаше глобална солидарност. Но: „Ние имаме голямото нещастие, най-големите популисти да управляват“. Споменава Тръмп, Джонсън, Болсонаро. Цитатът илюстрира честото превключване между национални и генерални обяснителни модели, което ситуацията предполага.

Адвокат също набляга на копирането като модел. Мненията на критици и поддръжници на твърдите мерки се синхронизират в обяснението. В тях се проявява ясно хипотезата за непригодност спрямо социално-психологическите специфики у нас. Това е още един нюанс към цялостните „народопсихологически“ обобщения, които се натрапват и в интервютата, и в груповите дискусии.

Във фокус групите учител, критик на официалния подход, обобщава: „Ще направим това, защото така правят всички останали и защото ще има санкции“. Според учителя това е направило представители на властта превластени, а властта се е радвала на тази възможност. Дава примера с предполагаема фраза от реч на Мутафчийски – открива акцент от типа „фризьорите са „полухора“. Казва, че това не е било проявление на солидарност, а на власт.

Учителят акцентира на това, че всички ние всъщност харесваме някой да се грижи за нас: „Марш, марш, с генерала наш“. Друг учител, но с активна позиция в полза на мерките, казва в интервю, че е можело нещата да се случат по друг начин, но политическата цена, която е трябвало да платят

политиците, е щяла да е огромна. Проблемът е, че при нас се мисли кратко-срочно. Не се мисли за лидерство, дори за политически жертви, казва още активистът.

Според друг участник във фокус групите – докторант: „Тези действия имаха (само – бел. авт.) ритуален смисъл, защото надценихме възможността си да помогнем, имам чувството, че и нищо да не бяхме правили, резултатът нямаше да е много по-различен. Ние всъщност си удължихме агонията“.

Очевидно на този фон, в изричен въпрос от типа „Може ли да е иначе (и как)“ не личат особено много утвърдителни отговори. Вижда се обаче, че дори критиците на официалния подход често отчитат невъзможността за друг развой.

Своеобразен контрапункт на подобни структурни обяснения дава в една от фокус групите друг докторант по обществени науки. Той смята, че този тип обобщения са трудно доказуеми и настоява по-конкретно на много ниската степен на институционална репресия и принуда у нас, респективно нисък институционален капацитет, мерките да бъдат налагани.

Университетска преподавателка също прагматизира разговора за общенията и напомня за бедността и лошото здравеопазване като основни причини за случващото се – като добавка към многократно споменаваната липса на доверие. Преподавателка по политология пък откроява като основен фактор вече споменатото по-нагоре, че кризата е съвпаднала с период на ниско доверие в управлението. Напомня също и хибридната война, която бива отнесена към Русия. Докторант по политология в една от фокус групите казва, че тук сме позволили всичко и това е създало описаната вече ситуация на *path dependence*. Според журналистка в българския контекст основният проблем е провалът на политическото лидерство и изначално зададените грешни послания.

Понякога, както в цитираните току-що мнения, макар и рядко, се забелязва и по-конкретен образ на основните причини, и социален елемент отвъд социално-психологическите обяснения. „Неравното разпределение на ресурси тук се възприема по болезнен начини“, казва психолог. Неравенството се приема за непочтено. Здравен журналист пък настоява на важността на комерсиализацията на здравеопазването.

Бързият преглед всъщност показва повторение – и в опитите за по-абстрактно обобщение изпъкват отново отговорите, посветени най-вече на политизацията и свързаните с нея грешки. Политизацията се мисли и като отклонение, и като неизбежност; и в двете посоки – и като прекалено съоб-разяване с предполагаемото обществено мнение, и като политизация на пандемията с пряка цел власт.

Структурната дистанция на масовия вкус от властта и авторитетите у нас се очертава в интервютата като своеобразна „самообясняваща“ се причина за загуба на легитимност на официалните действия в кризата. Този тип обобщения имат стойността на автоматизъм. Затова и дори тяхната обяснителна сила да е спорна, те сякаш вторично добиват такава – доколкото времето за разпространение на вълните на вируса бе достатъчно, за да даде възможност за разпространение и комуникиране на подобен самопораждащ се фактор.

V. Хипотези и дискусия

В крайна сметка качествените методи открояват три нива на проблеми с легитимността – споменатото току-що структурно ниво, текущото ниво, разгледано по-подробно и в първата част на емпиричното изложение, както и също разгледаната абстрактната проекция на темата по отношение на баланса и противоречието на ценности. И ако структурното ниво е придобило ролята на трайна щампа и затова заслужава отделно вглеждане в нарочно и мащабно изследване, докато тук може да послужи за фонова предпоставка (доколкото е и системно доказвана демоскопски¹³³), а ценностното, абстрактно ниво (заедно, разбира се, с другите две) съдържа и възможности за дискусия в редовете по-долу, то конкретното ниво позволява именно обобщение по отношение на механизмите за легитимност в българския казус с кризата с коронавируса. В рамката на другите две нива това обобщение може да адресира усещането за неуспех на страната в кризата с вируса.

Оказва се, че на видимо ниво е възможно схващането, че политическата власт е направила в хода на активната фаза на пандемията отстъпка пред технократски среди. В същото време обаче свидетелствата на близките до темата дейци, показват ясно, че по-скоро е протекъл противоположен процес: „фасадна експертотокрация“, зад която всъщност е увеличен периметърът за ад хок действия на политическата власт.

Появата на въпросната фасада обаче очевидно не скрива политическото персонализиране на отговорността. То се наслаждава като допълнителен проблем върху базата на две други (дълготрайна и по-фокусирана) предпоставки: базисно, структурно недоверие към политическите авторитети в страната; недоверие към продължително управлявалата политическа формация

¹³³ За добра референция могат да послужат често цитираните проучвания на общественото мнение по отношение на нива на доверие към различни институции у нас. Многогодишни трендове могат да бъдат открити например в „Галъп интернешънъл болкан“, Симеонов, П. Политическият процес и общественото мнение в България. Годишен обзор. София: Сиела, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

(дължащо се вероятно и на дългото управление), изразено в политическа криза, протести, а в самото начало на активните мерки срещу ковид – и в, политическа от опозиционните среди критика към строгостта на мерките, привечдани като управленски недъг или злоупотреба.

Така официалните политики по отношение на ковид в страната са делегитимирани по силата на три наслагващи се обстоятелства – структурно недоверие, средносрочна непопулярност, текущи грешки.

Политизацията и медиатизацията на активната фаза на пандемията се оказва проблем, който се усилва от това, че е стъпил на други две нива на политически проблеми. И това вероятно е възможна специфика в българския казус, ако се съди по регистрираните в това изследване мнения, които всъщност са мненията на непосредствено заети дейци или активни в темата, които правят критично осмисляне. Последното на свой ред води до основен проблем на легитимността. Върху тази база се проектират и всички останали проблеми на доверието, комуникационни грешки, експертни провали и т.н.

И след като преките актьори и критиката с различен ракурс свеждат фокуса до политическата власт, тя би следвало да е и следващ възможен етап на изследване, включително ресорната политическа власт.

Валидна е хипотезата, че фиксираната тук политизация всъщност може да е белег на често попадащите във фокуса на обществените науки популистки стилове на управление¹³⁴ – в контекста и на въпроса дали тук става дума само за български, или по-скоро за наднационален, международен стил на управление на кризата. Дали например може да става дума за описваното в контекста на пандемията противоречие в редица страни по оста популизъм срещу професионализъм¹³⁵? Поредица изследвания показват, че се оказва трудно да се говори за ясен типаж на популистки отговор на кризата и по-добрият маркер е дали даден политически актьор, който е отговорен за справянето с нея, е във властова или в опозиционна роля. В едно от първите обобщения на политизацията на кризата, писано през ноември 2020 г. и разглеждащо осем случая на позициониране спрямо кризата при европейски

¹³⁴ Макар да не е подробен фокус тук, темата за понятия като популизъм, радикална десница и т.н. е част от интересите на автора. Теоретичната авторова позиция по тези въпроси е изяснена понятиено в дисертационния труд *Радикална популистка десница в съвременна Швейцария, Полша и България (сравнителен анализ)*, 2019, както и Симеонов, П. Популистките партии отвъд популизма: теоретични бележки. – В: Политически изследвания, бр 1–2, 2010, 43–61 и др.

¹³⁵ Müller, J.-W. (2022). Populism versus Democracy During a Pandemic: Some Preliminary Considerations. – In: Kettemann, M. C., Lachmayer, K. (eds.). *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Hart Publishing, Bloomsbury Publishing, 316.

партии, за които обикновено се ползва понятието „популизъм“, се оказва, че към онзи момент все още не може да се идентифицира ясна структура, а важен критерий е именно по-скоро принадлежността на съответната партия към управление или към опозиция¹³⁶. По-късно обобщение, за 22 световни случая на онова, което политическите изследвания често реферират като популизъм, още засилва вниманието към това дали съответните партии са на власт или в опозиция, като допълнително насочва вниманието и към това каква е политическата система. Оказва се, че популистите на власт (и в демократични, и в недемократични режими) не действат в очакваната степен в популистки стил по отношение на вируса – с известни изключения от страна на Болсонаро и Тръмп¹³⁷. Разбира се, направени са редица уговорки, като например тази, че се наблюдават промени във времето¹³⁸, а най-радикални са популистите в страните с най-нисък жизнен стандарт¹³⁹. Но въпреки уговорките и нюансите, в крайна сметка трудно е да се докаже разпознаваем и синхронен популистки отговор¹⁴⁰.

Оказва се, че не толкова политическият стил на дадени актьори е определящ, колкото това дали са в ролята на отбраняващи или критикуващи мерките, свързани с ковид. Затова и става релевантен друг ракурс към темата у нас, а и в по-широк мащаб: въпросът дали управляващите действително са ползвали ковид, за да консолидират властта си – актуалността на тази тема пролича и в думите на критични спрямо официалните мерки представители в качествено изследване. Подобна критика у нас ясно различима в първите седмици на разпространение на пандемията през пролетта на 2020 г., а възможно е дори и допускането, че у нас се е наблюдавал известен ефект на махалото и първата сериозна възможност за активност след строгите мерки от пролетта на 2020 г. са протестите от лятото на същата година. Солидно сравнително изследване в 17 демокрации още веднъж доказва ясно широките ефекти на консолидирането на властовите позиции с ефекта

¹³⁶ Bobba, G., Hubé, N. Between Mitigation and Dramatization: The Effect of the COVID-19 Crisis on Populists' Discourses and Strategies. – In: Bobba, G., Hubé, N. (eds.). *Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 135–136.

¹³⁷ Ringe, N., Rennó, L., Rovira Kaltwasser, C. 'Conclusion' Ringe, N., Rennó, L. (eds.). *Populists and the Pandemic: How Populists Around the World Responded to COVID-19* (1st ed.). Routledge, 2022, 273–274, 279, 280.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 284.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 287.

¹⁴⁰ Потвърждава и друго скорошно обобщаващо и сравнително изследване Müller, J.-W. *Populism versus Democracy During a Pandemic: Some Preliminary Considerations*. – In: Kettemann, M. C., Lachmayer, K. (eds.). *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of Covid-19*. Hart Publishing, Bloomsbury Publishing, 2022, 320.

на т.нар. събиране под флага¹⁴¹. В едно от първите философски осмисляния на кризата пък открито се говори за секюритизиране, чрез инжектиране на несигурност¹⁴², а концентрацията на власт може да бъде припозната от одобрена от мнозинствата¹⁴³. Дори централизацията на ниво ЕС¹⁴⁴ би могла да предполага концентрация на власт. В същото време първите изследователски свидетелства и от САЩ говорят за редица проблеми по повод страха от ковид – например за изграждане на образа на виновник в лицето на Китай и дори за антиазиатски расизъм и насилие¹⁴⁵. Всичко споменато свидетелства ясно, че една от основните хипотези, свързани с легитимиращите механизми по време на ковид пандемията, отвежда към (свръх)легитимация на властта. Дори да може да бъде отнесена най-вече към началния период, тя е в сърцевината на критиката, доловена и в качественото изследване, и си струва още едно подчертаване.

Такова наблюдение преpraща и към хипотезата за планирано въздействие или поне за съзнателно възползване. Макар и частично, интервютата позволяват да се адресира и подобно подозрение. Например здравен икономист в интервю напомня, че у нас често става дума повече за немарливост, отколкото за умисъл. Учител в една от фокус групите е на мнение, че става дума за естествени обществени процеси – от долу нагоре, а елитите не са успели да отговорят адекватно. Според докторант в дискусиата обаче е: от горе надолу, защото елитите са тези, които правят проблема видим – чрез публикуването на статистика властта ти дава „сетиво“, за да видиш проблем. Преподава-

¹⁴¹ Cardenal, A. S., Castro, L., Schemer, Ch., Strömbäck, J., Stejpińska, A., De Vreese, C., Van Aelst, P. Divided we trust? The role of polarization on rally-around-the-flag effects during the COVID-19 crisis. – In: Van Aelst, P., Blumler, J. G. (eds.). *Political Communication in the Time of Coronavirus*. Routledge, 2021, 169.

¹⁴² Sinha, D. *Pandemic, Governance and Communication. The Curious Case of COVID-19*. Routledge, 2022, 91.

¹⁴³ Ibid, 118.

¹⁴⁴ За тази централизация вж. например: Vila Maior, P., Camisão, I. *The Pandemic Crisis and the European Union COVID-19 and Crisis Management*, Routledge, 2021, 31–34, 119, 146. Naumann, A. *EU-Response to Fighting Corona – Coordination, Support, Action – Heeding its Citizens' Calls?* – In: Kettemann, M. C., Lachmayer, K. (eds.). *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19* Hart Publishing, Bloomsbury Publishing, 2022, 247–249, 256. 261–262.

¹⁴⁵ Wang, P., Catalano, Th. *Social Media, Right-wing Populism, and COVID-19: A Multimodal Critical Discourse Analysis of Reactions to the 'Chinese virus' Discourse*. – In: Musolf, A., Breeze, R., Kondo, K., Vilar-Lluch, S. (eds.). *Pandemic and Crisis Discourse. Communicating COVID-19 and Public Health Strategy*. Bloomsbury Academic, 2022, 327–334. Chiang, P. *Anti-asian racism responses, and the impact on Asian-Americans' lives: a social-ecological perspective*. – In: Ryan, J. M. (ed.). *COVID-19. Vol. II: Social Consequences and Cultural Adaptations*. Routledge, 2022, 225.

тел по политология намира логическа постройка: държавите с най-сериозен дълг реагират най-истерично. А богатите стават двойно по-богати. Явно ако не става дума за авторство, то поне може би за възползване. Авторство пък търси представител на заведенията в едно от интервюта. Още по-краен е политик, настроен пределно критично към официалния подход в пандемията. Той твърди, че не вярва в конспирации, но вече започва да се разколебава кое е истина и кое не е. Според него (запазен е стилът на изказа) „явно има някакъв център, който движи събития, без абсолютна никаква доза колебание, в целия свят – синхронизиран, с брутален натиск. Очевидно е, че подготвя пренагласяне на световното общество и световната икономика“.

При всички положения главно участниците с подчертано критичен възглед към темата поддържат хипотезата за планирани събития. Повечето други разглеждат случващото се към онзи момент главно през спонтанност и неизвестност. Разнопосочността на мненията не показва ясна структура по въпроса за субектността в ситуацията, но със сигурност допълнително отваря въпроса за политическата власт и нейната сила чрез пандемията.

Съчетаването на въпросите на популизма, силата, изграждането на образите на противници, виновници и пр. неминуемо отвежда и към въпроса, чиито измерения следва да бъдат търсени в идните години: как се позиционира кризата с ковид спрямо континуума в западния свят между консервативните, затворените политически течения и прогресивистките, либерални техни опоненти. Предполага се, че присъщите за радикалната десница неолиберализъм, неоконсерватизъм и национализъм имат шанс да станат по-силни заради пандемията¹⁴⁶. В едно от обобщенията, посветени на отношението на радикалната популистка десница по повод вируса, ясно е фиксирано, че в началния етап представителите на консервативните движения са по-скоро привърженици на националните затваряния, доколкото последните показват белезите на приоритизиране на националното, но на по-късни етапи започват в голяма степен да се противопоставят на професионалните елити¹⁴⁷. В по-късния етап, включително и в България, радикално консервативните течения като че ли придобиха окончателно опозиционна роля спрямо ограничителните мерки, т.нар. зелен сертификат и ваксинацията. Едно от първите изследователски вглеждания в протестите в САЩ

¹⁴⁶ Ryan, J. M. The blessings of COVID-19 to neoliberalism, nationalism and neoconservative ideologies. – In: Ryan, J. Michael (ed.). COVID-19. Vol. I: Global Pandemic, Societal Responses, Ideological Solutions. London-New York, Routledge, 2022, 90.

¹⁴⁷ Müller, J.-W. (2022). Populism versus Democracy During a Pandemic: Some Preliminary Considerations. – In: Kettemann, M. C., Lachmayer, K. (eds.). Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19 Hart Publishing, Bloomsbury Publishing, 2022, 320–321.

срещу карантинните мерки твърди, че става дума за уникални в сравнение с предишни подобни, защото са движени от масово отрицание на принципите на модерното демократично управление¹⁴⁸, постмодерен разпад към постистината и „антирационалността“, заедно с антиправителствеността (или даже „антиуправленскостта“ – бел. авт.)¹⁴⁹ и именно консервативността се разглежда като предразположение към тези тенденции¹⁵⁰. Друг разказ за САЩ даже говори за хипериндивидуализъм и токсична мъжественост като част от своеобразен токсичен синдром на Дивия запад¹⁵¹. Позоваването на подобни разкази е все още донякъде стихийно, доколкото дистанцията на времето е малка и изследователите са принудени не толкова да обобщават, колкото да документират. Но тези изследователски свидетелства осигуряват ясни податки за дискусия.

В една от фокус групите преподавателка смята, че либералите са станали привърженици на твърди мерки, а консервативните среди – либерални в буквалните разбирания за значението на думата. Според преподавателката влиятелни „антиджъндър“ групи и групи срещу стратегическите документи за децата у нас са се превърнали в „антиковид“. Преподавателка по културология дори говори за „културни войни“ в САЩ, била е пряк свидетел на началото в Калифорния. Носенето на маска се превръща в „политическа идентичност“. Тя прави ясна препратка и към България. Участничката във фокус групата споделя: „За мен това беше много тежък личен момент, в който аз загубих лявото в себе си“. Защото лявото в много сериозна степен е станало „средна класа“ и иска да запази това; пояснява: „Средната класа можеше да си гледа децата вкъщи, бедните бяха тези, които не можеха“. Студент говори за видим „ляволиберален“ наратив в официализираната експертна гледна точка. Твърди, че експертите по света всъщност са се политизирали и то на твърде ранен етап.

Последната хипотеза дава възможност за още един ракурс към противоборството – самите понятия за консервативно и прогресивно (наричани в дебата по западноевропейско приплъзване „дясно“ и „ляво“). Тук те влизат в очакваното и почти буквално русло на „традиционно“ срещу „научно“. А когато става дума за подобно противостояне на традиционалистки срещу

¹⁴⁸ Meeker, J. K. The Political Nightmare of the Plague: The ironic resistance of anti-quarantine protestors. – In: Ryan, J. M. (ed.). COVID-19. Vol. II: Social Consequences and Cultural Adaptations, Routledge, 2022, 113.

¹⁴⁹ Ibid., 115–116.

¹⁵⁰ Ibid., p. 117.

¹⁵¹ Blum, D., Smith, S. L., Sanford, A. G. Toxic Wild West Syndrome: Individual rights vs. community needs. In: Ryan, J. M. (ed.). COVID-19. Vol. II: Social Consequences and Cultural Adaptations, Routledge, 2022, 125–130.

научен възглед, основа за размисъл може да стане интервюто на адвокат с активен интерес в темата, който позиционира обществените противоречия по повод коронавируса в по-обща рамка на възможен проектиран в бъдещето антагонизъм между „правото на избор“ и „дейтацентричното мислене“. Това се мисли като битка на хуманизма с „машината“ и в същината си е антагонизъм между осигурено благоденствие и осигурен избор.

Адвокатът пояснява в следния ред. Хората сега решават. Защо? Защото така го чувстват (типична човешка мотивация). И влизат в конфликт с науката. Алгоритмите, научните модели обаче казват друго. Например маската. И ето ти конфликт на източници на авторитет. Той става опасен за демокрацията, защото демокрацията се основава на човешкия избор, но когато работниците вече не са ценни, а идват компютри, тогава когато хората станат излишни и демокрацията става излишна. И това скоро ще е тема на политически сблъсък. И тези сега, които викат срещу ваксините, ще са първи срещу технологията. Например как ще избираш партньор утре, може би пак през алгоритми?

Знаковият пасаж от интервюто (пресъздаден стилизирано) съдържа продължение на засегнатата по-нагоре потенциална дихотомия между свобода и истина. А социолог напомня – и във връзка с горното – още по-крайна абстракция на трудно разрешим ценностен антагонизъм: живот срещу свобода.

Това са само дискуссионни шрихи от разговора за въпроса за правата в контекста на пандемията. Следващите редове добавят още шрихи и всъщност скицират накратко как общественият дебат се отразява в интервютата и фокус групите. „State building всъщност започва именно с усилията на държавата да овладява епидемии“, казва учител и цитира Фуко. „Държавите винаги са ограничавали права, за да се овладее криза“, напомня докторант в групова дискусия. „Имаш PFL, т.е. има ограничаване и контрол на движението“, конкретизира юрист. „Медицинското право срещу конституционните принципи“, казва преподавателка по политология.

А ето как звучи една от „средните“ гледни точки. Комуникационен експерт: „При положение че в едната част на везните тежи въпросът за живот и за смърт, не мисля, че каквото и да се сложи в другата част на везните, то може да натежи. Не съм видял в България свръхкритично ограничаване на свободите. Има моментни ограничавания, но драстични ограничавания на някакви много сериозни човешки свободи няма“. „Ние сме свикнали да виждаме агресията в антиваксерите, дори по принцип, извън тази криза. Може би защото сме по-малки. Но сега изпаднахме в ситуация, в която ваксерите станаха достатъчно агресивни. Това въобще не прави добра услуга на ваксинацията. Те застанаха на позиция, в която обвиняват другите, че са тъпи. Хората не са тъпи. Те са хора с различни професии, просто не са

микробиолози. Заради разделението в обществото.“ „Ако говорим за свободата за изразяване на мнение, там вече дори успяхме да прекрачим някои граници. Дори собствената ни отговорност започна да се размива. Самите ние като хора, които споделят.“

Разговорът неминуемо преминава в „едни права срещу други права“, в самосъхранение срещу избор, в опит за баланси и мяра. Студент във фокус групите говори за „безумното героизиране на страхливия човек“ и още: „Войната ни показва кои са реалните проблеми, а ковид беше проявление на изнеженото общество“. Юристка във фокус групата синтезира философията на героизирането на предпазливото поведение така: „Моето безвреме свърши, аз ще постигна нещо в живота си“.

Героизацията е често споменавана като парадокс от различни участници в изследването с критична гледна точка. Учител във фокус групите стига по-далеч в абстрахирането и казва, че всъщност с ковид по света се създава квазирелигиозно отношение както при „зеленото“, така и при ковид, религията е фокусирана върху тялото. По думите на един от участниците в интервюта експертите са „жреците“ на новата религия. Учител в една от фокус групите обаче смята, че те не са „жреци“, а са станали именно „царе“, т.е. взели са властта.

Крайната абстракция свобода срещу истина или свобода срещу живот е релевантна отправна точка за дискусия, която да даде очертанията на евентуално бъдещо изследване и философско търсене. А на този етап може да се обърне внимание, че именно подобен тип ценности, абстрактни, идеалистични са най-видимо срещаните в интервюта и групите обяснения и обобщения. Както стана ясно, сравнително редки са материалистичните подходи, поясняващи предполагаемата българска специфика с фактори на жизнения стандарт и качеството на средата за живот. Именно факторите като социално разслояване, бедност, застаряване, маргинализация и гетоизация, лоша здравна и образователна система и т.н., както и фоновия здравен статус, би следвало да са в полезрението на последващи изследвания за българския случай¹⁵², заедно с фокус върху специфичните медиатори като лични лекари, учители и т.н.

Настоящата глава се опита да позиционира и българския казус за евентуални нови сравнителни многонационални обзори. Тя се базира на

¹⁵² Обзор по структурата на мненията относно ваксинацията с податки за демографски фактори на обяснение за българския казус, както и данни от директен въпрос, в своеобразен хибрид между количествени и качествени методи, могат да бъдат открити: <https://www.gallup-international.bg/45008/45-percent-say-they-are-not-vaccinated-and-they-will-not-do-it/> и <https://www.gallup-international.bg/45706/new-covid-vaccination-survey-reasons-for-refusing-vaccination/> (7.01.2023).

конкретно изследване, но винаги следва да се има предвид, че натрупаните освен него емпирични демокопски данни в едно с авторовото участие, дават възможност за вторично осмисляне, включително от дистанцията на времето. Основна хипотеза е, че именно в предпоставките на средата за живот следва да се търсят условията за възможност за всичко, описано в тази глава и характеризиращо българския случай.

VI. PANDEMIC POPULISM IN ITALY THE CASE OF “OBJECTOCRACY”

*Giuseppe Martinico, Fabio Pacini*¹⁵³

1. Populism and “objectocracy” in Italy

In our contribution we shall look at the way populists have attacked science and scientists in their attempt to construct alternative truths during the pandemic. In so doing, we must first conceptualise the relationship between disinformation and populism and, for this purpose, in this paper we shall use the concept of objectocracy, coined by Urbinati:

I would therefore propose to coin the term objectocracy. Before becoming the engine of the M5S, Grillo’s blog was a platform that collected and diffused news; it vindicated a ‘true’ or ‘objective’ assessment of problems against opinionated media and established journalism. The myth of objectivity was, from the beginning, a distinctive mark of the movement and, as mentioned above, a possible implication of anti-partyism. Based on the potential of the Internet, among the ambitions of this post-party populism was the essential goal of dismantling parliamentary politics (Grillo’s attacks, for example, on free mandate representation, have been persistent in these years)¹⁵⁴.

The term was used to describe the approach of the Five Star Movement, which has been defined – along with Iceland’s Pirate Party – as a prime example of digital parties, for their use of the Internet as a tool for disintermediation.

¹⁵³ Giuseppe Martinico is Full Professor of Comparative Public Law at the Scuola Superiore Sant’Anna Pisa, Fabio Pacini is Senior Assistant Professor of Public Law at Tuscia University, Viterbo. The named authors conceived this contribution collaboratively. Section 1 can be attributed to Giuseppe Martinico, section 2 can be attributed to Fabio Pacini and section 3 to both.

¹⁵⁴ Urbinati, N. The Italian Five Star Movement for foreigners, 2018. https://www.riv-istailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4272

This intuition was later developed by other scholars, who stressed that “by construing themselves as the finders of ad hoc solutions to specific problems, M5S representatives undercut the very possibility of an ideological confrontation between competing visions of society”¹⁵⁵.

Politics, for Grillo, is essentially vain ideological contention and in the new world order called *Gaia*, Gianroberto Casaleggio¹⁵⁶ imagined a world without political parties. This is consistent with objectocracy. If it is possible to find and apply an objective truth, why should we waste time in political discussions¹⁵⁷? It is no coincidence that for populists “political mediation appears as a source of inefficiency and corruption”¹⁵⁸, as it is no coincidence that the start of this movement is due to the launch of the blog of its charismatic leader, the comedian Beppe Grillo. Grillo is supported by *Casaleggio Associati*, a company founded and run by Gianroberto Casaleggio, an entrepreneur, who also co-founded the Five Star Movement and edited Beppe Grillo’s blog. The Five Star Movement presents both continuity and discontinuity with the tradition of the Italian populist past. On the one hand, its approach to reality is dichotomous and majoritarian and, like Berlusconi, on the other hand, it relies on mass media to connect to the people by going beyond the idea of audience democracy. Indeed, the people here are not only the audience, which passively attends the show, but they can actively participate in the selection of candidates via online ballots and in deciding the most important choices to be made by the Five Star Movement. So, the *MoVimento* is both an example of pure populism in the words of Tarchi¹⁵⁹ and a manifestation of techno-populism¹⁶⁰ at its best. Objectocracy has a lot to do with the way in which the Movement uses the Internet to create alternative information and foment conspiracies, but it applies to other populisms.

¹⁵⁵ Corso, L. When Anti-Politics Becomes Political: What can the Italian Five Star Movement Tell us about the Relationship Between Populism and Legalism. – In: *European Constitutional Law Review*, No. 3, 2019, 469.

¹⁵⁶ He recently left the movement but was a key figure and managed *Rousseau*, the official platform of the movement before the approval of the new statute under Conte’s leadership.

¹⁵⁷ Müller, J. W. *What is Populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2017, 97.

¹⁵⁸ Bickerton, C. Invernizzi Accetti, C. *Populism and Technocracy*. – In: C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy (eds.). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press, Oxford, 2017, 330.

¹⁵⁹ M. Tarchi, *Italia populista*, il Mulino, Bologna, 2018, 333.

¹⁶⁰ De Blasio, E., Sorice, M. *Technopopulism and direct representation*. – In: Blokker, P., Anselmi, M. (eds.). *Multiple Populisms: Italy as Democracy’s Mirror*, Routledge, Abingdon, 2020, 127. Gerbaudo defined the Five Star Movement as an example of a digital party: Gerbaudo, P. *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*. Pluto Press, London, 2019.

Against this background, online participation cannot completely replace representative democracy because it would work against integration, by producing the atomisation¹⁶¹ and individualisation of civil society. The Five Star Movement, and in particular former Minister Fraccaro¹⁶², sometimes refers to the idea of “integral democracy”, understood as real democracy, or the democracy of the people. The irony here is that integral democracy is a concept used by Bobbio, who actually gave it a very different understanding¹⁶³. In Fraccaro’s words:

The Government’s institutional reform programme aims to bridge the gap between public decisions and the will of the people within a framework that not only respects but enriches institutional pluralism. For this reason, the discipline of the propositive referendum [referendum on a legislative proposal] will have to provide for a process capable of enabling citizens’ dialogue with the parliamentary institutions [...] We want to implement integral democracy, in which people and institutions can both participate in the formation of decision-making mechanisms as happens in the most advanced systems. Only by dividing powers and responsibilities between parliament and citizens will it be possible to avoid the drifts of technocracy and ungovernability in the name of active participation¹⁶⁴.

In Bobbio, integral democracy was understood as “a continuum between the extremes of direct democracy and of representative democracy, which are therefore not alternatives, but both necessary according to different needs and situations”¹⁶⁵. In other words, while according to Fraccaro direct democracy and representative democracy participate in the decision-making mechanism, according to Bobbio these two forms of democracy can certainly cooperate and be reconciled, but they have different functions and scopes of operability. This means that the role of institutions is not only crucial but cannot be replaced by the exercise of direct democracy.

¹⁶¹ Pallante, F. *Contro la democrazia diretta*. Einaudi, Torino, 2020, 85.

¹⁶² Fraccaro, R. *Perché serve colmare il gap fra istituzioni e volontà popolare*, 9 August 2018. <https://www.ilsole24ore.com/art/perche-serve-colmare-gap-istituzioni-e-volonta-popolare--AEhzbyXF>

¹⁶³ As pointed out by A. Mozzo, “Ascesa dei leader e presidenzializzazione dei governi: la corrosione della democrazia nasce dal “cuore” dello Stato”, 2020. https://www.opiniojuris.it/presidenzializzazione-ascasa-leader/#_ftn11

¹⁶⁴ Fraccaro, R. *Perché serve colmare il gap fra istituzioni e volontà popolare*, 9 August 2018. <https://www.ilsole24ore.com/art/perche-serve-colmare-gap-istituzioni-e-volonta-popolare--AEhzbyXF>, our own translation.

¹⁶⁵ Bobbio, N. *Il futuro della democrazia*, 41, our own translation.

This emphasis on online democracy has induced political scientists to classify the *MoVimento 5 Stelle* as one of the most telling examples of a "digital party"¹⁶⁶.

This must be clarified once again. In representative democracy, the role of the so-called elites is necessary, in particular political parties. The Five Star Movement has almost realised this, we think. Initially, it defined itself as a non-association and a non-party. Over the years, it has accepted its definition as an association with a *statuto*, and recently it has overcome another taboo by forming electoral alliances with other political parties after an online consultation on the *Rousseau* platform. This decision was a game changer, because previously the Five Star Movement had always denied the possibility of alliances like this. Even though it formed the first Conte government together with *Lega*, one should not forget that during the electoral campaign *Lega* was in coalition with *Forza Italia* and *Fratelli d'Italia* while the Five Star Movement had decided to run alone. This is also an important signal that once in office the Five Star Movement is perhaps being tamed by the political system. Scholars have shown that different ideas of democracy seem to coexist in the Five Star Movement in a confusing manner (direct democracy, deliberative democracy and even a bit of representative democracy¹⁶⁷). The Five Star Movement had a similar turning point when it allowed members to respond to the invitation of traditional media, to participate in talk shows, for instance, or give interviews, when this was initially forbidden. Indeed, not everything can be done on the Internet alone. The original idea, according to which TV is dead¹⁶⁸, has been overcome. The Internet is the future, no doubt

¹⁶⁶ "The digital party, or alternatively the 'platform party', to indicate its adoption of the platform logic of social media, is to the current informational era of ubiquitous networks, social media and smartphone apps – what the mass party was to the industrial era or the cynically professionalised 'television party' was during the post-Cold War era of high neoliberalism [...] The digital party is a 'platform party' because it mimics the logic of companies such as Facebook and Amazon of integrating the data-driven logic of social networks in its very decision-making structure; an organisation that promises to use digital technology to deliver a new grassroots democracy, more open to civil society and the active intervention of ordinary citizens. It is 'data hungry' because, like internet corporations, it constantly seeks to expand its database, the list, or 'stack', of contacts that it controls. The digital party is also a start-up party, reminiscent of 'unicorn companies' such as Uber, Deliveroo and Airbnb, sharing their ability to grow very rapidly", Gerbaudo, P. *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*. Pluto Press, London, 2019, 4–5.

¹⁶⁷ Florida, A., Vignati, R. *Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del Movimento 5 stelle alla democrazia rappresentativa*. – In: *Quaderni di sociologia*, No. 65, 2014. <https://journals.openedition.org/qds/369>. On deliberative democracy see: Mansbridge, J. J. *Beyond Adversary Democracy*, Basic Books, New York, 1980 and Fishkin, J. S. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven, 1991.

¹⁶⁸ "Le condizioni M5S per mandare i big in tv. Pd: vietano il confronto", 30 March 2017,

about that, but the Five Star Movement has understood that there must also be life beyond it. At the same time, as the lockdown showed, Italy desperately needs to reduce its digital divide in order to make the right to the Internet effective and widespread. Against this background, it has been said that the right to the Internet should be understood as a fundamental good. This is a long-standing issue which has been discussed globally at least since 2005, the year of the World Summit on the Information Society held in Tunis¹⁶⁹. At the same time, as research proves¹⁷⁰, the Internet needs to be better governed to guarantee that it can foster – rather than frustrate – a proper exchange of views, freedom of expression and access to good information, all elements that do not flourish naturally on the web.

2. Objectocracy and (criticism of) political institutions

From the point of view of Constitutional law, populism is, by definition, against everything that appears to make public decisions less “easy”, thus making the law-making process as one of its natural targets¹⁷¹. In fact, the essence of the legislative procedure is not to make the decision instant but subject it to a series of intermediate steps. Hence, a populist movement clashes with it once it enters the parliament. However, it is necessary to distinguish between the two scenarios, and Italy has given interesting examples of both: when the populist movement is in opposition and when it is in majority¹⁷².

It is known that the debate on procedural guarantees in public law went through a good part of the 20th century. Within the context of a tough *reductio ad unum* of the formal and substantial aspects of a regime that can be defined as “democratic”, at the dawn of the current Italian constitutional experience Carlo Lavagna identified “the problem of democracy [...] right here: in the choice of the most suitable means to legally regulate [...] the supreme activities

https://www.repubblica.it/politica/2017/03/30/news/le_condizioni_m5s_per_mandare_i_big_in_tv_pd_vietano_il_confronto-161757515/

¹⁶⁹ With the debate on a possible Bill of Rights of the Internet. See Rodotà, S. Una Costituzione per Internet? – In: *Politica del diritto*, No. 3, 2010, 337.

¹⁷⁰ Sunstein, C. *#republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton University Press, Princeton, 2017; Sunstein, C. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. Penguin Press, London, 2011.

¹⁷¹ We use the expression “law-making process” in order to encompass a broader meaning as compared to “legislative procedure” (see Pizzorusso, A. *The law-Making Process as a Juridical and Political Activity*. – In: A. Pizzorusso (ed.). *Law in the Making. A Comparative Survey*. Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, 1988; Zander, M. *The Law-making process*, Bloomsbury, London, 2020).

¹⁷² Bressanelli, E., Natali, D. Introduction. – In: *Contemporary Italian Politics*, No. 11, 2019.

of the State, preparing not their general content but rather the ways to exercise them” to facilitate or even impose the compromise, given the “impossibility of achieving satisfactory and effective substantial norms of political and legislative activities”¹⁷³ or to reduce democracy to the mere majority rule.

This kind of transition is clearly evident on a smaller scale in parliamentary law, which passed from being the expression of a single social class to be the arena of a pluralism that powerfully entered the constitutional mechanisms. The compromise is notoriously crucial in Weber’s analysis of politics¹⁷⁴, and the work of Kelsen himself is marked by his “enthusiastic defense of compromise”, a conception forged “in the specific discursive context of the German interwar period, during which this notion acquired a strongly depreciative connotation, mainly by authors such as Carl Schmitt and Rudolf Smend”, at a time when, not by chance, “the strongest critics of compromises or coalitions sometimes emerged from the same source that denounced the deleterious effects of parliamentarism and political parties”¹⁷⁵.

Essentially, each law, here seen as a parliamentary law, is approved following a legislative procedure, which creates balance between social pluralism and the unity of the legal system. Today, the formula of law as an expression of the general will is no longer useful in terms of content, but remains fundamental on a procedural level, if there is a functioning legislative procedure that allows the active participation of the generality of political subjects¹⁷⁶.

With specific reference to parliamentary representation, as is well known, in large phases of its first manifestation (also) in 19th century Italy it had been possible to have a literally direct relationship between the voter and the member of Parliament, based on personal acquaintance due to the fact of having uninominal constituencies combined with a derisory number of voters, moreover with low participation rates.

The mass party, on the other hand, placed this aspect clearly in the background, combining this with both the enlargement of the suffrage and the abandonment of the uninominal electoral system. So much so that, as has been emphasised, “if in the original constitutional formulations it took on a polemical meaning with respect to the *ancien régime* and the system of representation by classes, the principle of the prohibition (or absence) of the imperative mandate could in the present

¹⁷³ Lavagna, C. Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici. – In: Rivista trimestrale di diritto pubblico, No. 6, 1956, 392.

¹⁷⁴ Weber, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr, Tübingen, 1921–1922.

¹⁷⁵ Baume, S. What Place Should Compromise Be Given in Democracy? – A Reflection on Hans Kelsen’s Contribution. – In: *Négociations*, No. 27, 2017, 74.

¹⁷⁶ Lupo, N. Populismo legislativo? Continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana. – In: *Ragion Pratica*, No. 59, 2019, 253.

day be aimed above all at protecting the independence of the individual elected representatives with respect to the parties to which they belong”¹⁷⁷.

In any case today, after the mass parties have annihilated themselves in the “democracy of the public”¹⁷⁸ a new demand seems to arise for the relationship between voters and elected representatives, in a context characterised by the disintermediation (also) of these relationships.

After a policy perceived as distant and focused only on the polls, as we said the perspective provided by capillary and (potentially) two-way tools using the Internet has legitimately raised high expectations.

There is a crucial point at stake here in understanding the context in which all this matures. Let us borrow the words of Casaleggio and Grillo’s 2011 book: in the future, “political programmes will be written by citizens and every new item will have to be approved before implementation. Any expenditure not covered will be subject to the will of the people. [...] Ask an Italian if he prefers to have an efficient hospital or to bomb Libya, if he wants modern public transport or war on the Taliban, if he wants to eliminate the provinces or reduce support teachers for disabled children. His answer will always be different from that of the politicians. So, in whose name do politicians operate if not in their own? In the future, people will decide their own destiny. Everyone counts one and the laws of the Net are the same for everyone”¹⁷⁹

Now, the heartfelt tone and examples exaggerated to the limits of the pathetic register (as well as artificially rendered binary choices) convey an idea of the existence of a “right” choice, the one that anyone would make in the absence of opaque or hidden interests. This is precisely the idea of an objectocracy, nourished by “common sense” and collective intelligence conveyed by IT platforms.

These aspects are, in fact, intrinsically linked to the availability of such platforms, symbolic bases of the “technopopulism”: “[t]he language of citizenship and popular sovereignty is deployed using a conception of politics that is primarily epistemic in character – that is, about finding the ‘right’ answers to common problems. Technology can help us arrive at better policy outcomes through the mobilization of collective intelligence”¹⁸⁰. While technocratic approaches em-

¹⁷⁷ Ciaurro, L. Art. 67. – In: Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (eds.). *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; Martinico, G. *Filtering populist claims to fight populism. The Italian case in a comparative perspective*. CUP, Cambridge, 2022, 147.

¹⁷⁸ Manin, B. *Principi del governo rappresentativo. Dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico*, il Mulino, Bologna, 2010, 242.

¹⁷⁹ Casaleggio, G. Grillo, B. *Siamo in guerra. Per una nuova politica*. Chiarelettere, Milano, 2011, 13

¹⁸⁰ Bickerton, C. J., Invernizzi Accetti, C. *Technopopulism. The New Logic of Democratic*

phasise the qualification of specific bodies or individuals, “here we find competence diffused among the population at large. The M5S’ message is that everyone is an expert, from which it follows that the people as a whole must make the best political decisions”¹⁸¹.

Moreover, for much of the 20th century, the aspects of “competence” only played a role in internal struggles within parties or coalitions, downstream of the resolution of ideological conflicts with the definition of the party line. When presenting themselves to the electorate in general, candidates for office tended to present themselves as champions of particular interests and value systems, and much less as bearers of “objectively” valid public policies: it is only, as has been said, in a context in which parties are no longer bearers of major value (in practice, ideological) structures of meaning that claims such as those at issue here can find space¹⁸².

On the other hand, consistently with the previous context, parliamentary decision-making continues to be based on the acceptance of the majority principle, and its foundation “is not that of a rational principle that cannot be disregarded on pain of committing an indefectible error, but rather that of a legal rule that is used to resolve an alternative that it is rationally necessary to resolve, but you do not have a solution of which you can be rationally sure”¹⁸³.

There also seems to emerge a desire for a more complete reflection of (every) one’s own will in political decisions, sometimes with narcissistic traits¹⁸⁴; it is no coincidence that claims for “objective” rationality and a more direct exercise of public decision-making often go hand in hand, even if they are impulses that would otherwise appear unrelated if not contradictory.

The discourse must then go back to the mental scheme of the represented (or rather of the represented reluctant to be... represented), which is an uncomfortable territory for the jurist but one from which it is impossible to prescind.

One hypothesis is that the deterioration of the structures of “mass” representative democracy has in some way brought back into the open the compartmentalised aspect of its social substratum, which nonetheless retains a certain rate – so to speak – of demand for politics, even if the latter proves to be incapable of an ideological synthesis.

And in this context, the delegitimisation, the structural weakening of democratic-representative institutions excites and combines with the aforementioned

Politics. OUP, Oxford, 2021, 58.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Bickerton, C. J., Invernizzi Accetti, C. *Technopopulism*, 8.

¹⁸³ Pizzorusso, A. *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, 33.

¹⁸⁴ Orsina, G. *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell’antipolitica*, Marsilio, Venezia, 2018.

narcissistic impulses, and this helps to understand why it is so closely intertwined today with the grotesque contestations of the most diverse “institutions” in a broad, sociological sense. A useful key to interpretation is that of the death of expertise, as the original title of Tom Nichols’ essay recites, reviewing examples of radical contestation of every form of expertise: from politicians to medical experts¹⁸⁵.

3. Objectocracy and vaccines. What’s next?

In the given context populists, in Urbinati’s view, vindicate a “true” or “objective” assessment of problems. Not only against opinionated media and established journalism, but also against science. In order to understand objectocracy one needs to recall one of the ingredients of populism, i.e., identity politics. Identity politics consists of presenting the majority as a monolithic entity vested with moral superiority, as opposed to the elite, which is frequently depicted as corrupt. “Populists combine anti-elitism with a conviction that they hold a superior vision of what it means to be a true citizen of their nation”¹⁸⁶. Here one can see the reductionist attitude of populism, which tends to depict all those who cannot be traced back to the majority as the “others”. This dichotomous approach and this need for the enemy has led Müller to stress the Schmittian flavour of populism¹⁸⁷. As Abromeit pointed out when commenting on Müller, populism appeals to a “mythical Volksgemeinschaft”¹⁸⁸ and constructs “imagined communities”¹⁸⁹ by searching for political enemies. This also explains the bombastic approach that frequently characterises populist rhetoric. Populists need “walls” to mark a border between what they claim to be the “real” people and the others and construct identity by excluding the political competitors from the circle of legitimacy. In other words, the kind of majority described by populists tends not to be inclusive.

According to this narrative, scientists were seen as part of the “others” and have a role in the alleged fabric of fake news aimed at boycotting the virtue of the populist leaders. It suggests that scientists lie when they question the narrative endorsed by the populist leader as the leader is the only source of truth. The

¹⁸⁵ Nichols, T. *The Death of Expertise. The Campaign against Established Knowledge and Why it Matters*. OUP, Oxford-New York, 2017.

¹⁸⁶ Marchlewska, M., Cichocka, A., Panayiotou, O., Castellanos, K., Batayneh, J. Populism as Identity Politics: Perceived In-Group Disadvantage, Collective Narcissism, and Support for Populism. – In: *Social Psychological and Personality Science*, No. 2, 2018, 151.

¹⁸⁷ Müller, J. W. *What is populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2016.

¹⁸⁸ Abromeit, J. A Critical Review of Recent Literature on Populism. – In: *Politics and Governance*, No. 4, 2017, 177, 183.

¹⁸⁹ Anderson, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London, 1983.

American case is again emblematic, as the Trump presidency has produced a legacy by contaminating the political debate. For instance, recently, former Trump White House trade adviser Peter Navarro cited a conspiracy theory, calling COVID-19 the “Fauci virus”¹⁹⁰.

Crossing the Ocean, one could argue that science’s contestation is also one of the pillars of European populism, which is experiencing the growth of different No Vax movements. In particular, in the Italian case, the 2018 general election success of *Lega* and the Five Star Movement gave a new boost to this debate, since “[i]n their electoral campaigns, both parties had trenchantly opposed the vaccination policy, repeatedly raising pseudoscientific objections, to MMR (measles, mumps, and rubella) injections in particular”¹⁹¹.

This leads us to the non-linear link between science and populism. On the one hand, experts are normally targeted as part of the establishment, and in a way, they are seen as a source of limitation of the full space of political decision requested by populist leaders. On the other hand, technocracy, seen as a degeneration, contributes to de-politicising the debate.

As said earlier, the myth of objectivity was, from the beginning, a pillar of the Five Star Movement rhetoric¹⁹². Other scholars stressed that “by construing themselves as the finders of ad hoc solutions to specific problems, M5S representatives undercut the very possibility of an ideological confrontation between competing visions of society”¹⁹³.

As we said before, politics for Grillo is essentially vain ideological contention. To a certain extent, the same applies to technocrats. However, technocracy and populism differ on the role of experts and the importance of competence. As suggested by Corso:

Objectocracy must not be confused with the dominion of experts. It rather results from collective knowledge. It does not predicate the prominence of will over reason and feeds on the delusion of perfect reason. Such a truth is procedural rather than substantive. It is tied to the idea that the decisions and assessments made by a

¹⁹⁰ Mishra, S. Ex-Trump aide calls Fauci ‘father’ of Covid and suggests he helped China genetically engineer virus, 31 March 2021. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/peter-navarro-fox-news-fauci-covid-b1824852.html>

¹⁹¹ Tomasi, M. Populism, Science and the Italian Democracy. – In: Delledonne, G. Martinico, G., Monti, M., Pacini, F. (eds.). *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*. Palgrave, London, 2020, 223–240, 226–227.

¹⁹² Urbinati, N. The Italian Five Star Movement for foreigners.

¹⁹³ Corso, L. When Anti-Politics Becomes Political: What can the Italian Five Star Movement Tell us about the Relationship Between Populism and Legalism. – In: *European Constitutional Law Review*, No. 3, 2019, 469.

large, generally heterogeneous group of people achieve results that compare with those of experts. Government is thus no longer dependent on competency. Decisions will henceforth be outsourced to crowdsourcing platforms. The Weberian concept of a politics that requires commitment and vocation is adroitly subverted¹⁹⁴.

Indeed, populism is the opposite of the very idea of procedural legitimacy¹⁹⁵ because the truth may not be part of political competition and bargaining. Following this reasoning, if political mediation is inefficient and if political discussion is a waste of time, the conclusion is that political parties are just factors of political fragmentation and paralysis and that professional politicians are not needed, according to the logic “everyone is worth one” (*uno vale uno*), meaning that every member of the political community has the same value.

The lack of control that still characterises the Internet in many cases has allowed a lot of misinformation to spread and has allowed the No Vax movement to proliferate. The Centre for Countering Digital Hate¹⁹⁶ argued in a report that the growing No Vax “movement could undermine the roll-out of any future vaccine against COVID-19”¹⁹⁷. This has already partially happened. In Italy, some prominent politicians have in the past taken a no-vaccine stance: this is the case of one of the Five Star Movement members, Paola Taverna, the then deputy president of the Italian Senate who revealed her proximity to the No Vax position. Even before the outbreak of the pandemic, it had been suggested that the No Vax movement was one of the components of the populist movement since “Populism and vaccine skepticism are driven by similar feelings: distrust and animosity toward elites and experts”¹⁹⁸. Interesting research focusing on the Polish case demonstrated the importance of YouTube in spreading anti-vaccine arguments. The analysis of the videos studied in the article reveals that “[t]he slogans of the defence of ‘ordinary people’ against ‘corrupt elites’ in the medical dimension indicate a dislike for ‘medical conspiracy’ and doctors corrupted by pharmaceutical concerns. Just like right-wing populists”¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Corso, L. When Anti-Politics Becomes Political, 470.

¹⁹⁵ Bickerton, C. Invernizzi Accetti, Populism and Technocracy, 330.

¹⁹⁶ Centre for Countering Digital Hate, “Strengthening communities and democracy by disrupting identity-based hate and dangerous misinformation in digital spaces”, 2020. <https://www.counterhate.com/>

¹⁹⁷ Burki, T. The online anti-vaccine movement in the age of COVID-19. – In: *Lancet*, 2020. [https://www.thelancet.com/journals/landig/article/PIIS2589-7500\(20\)30227-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/landig/article/PIIS2589-7500(20)30227-2/fulltext)

¹⁹⁸ Kennedy, J. How populists spread vaccine fear. Support for populists and vaccine skepticism go hand in hand in Western Europe, 2019. <https://www.politico.eu/article/how-populists-spread-vaccine-fear/>

¹⁹⁹ Żuk, P. Right-wing populism in Poland and anti-vaccine myths on YouTube: Political and cultural threats to public health. – In: *Global Public Health*, No. 15, 2020, 790–804.

These phenomena have produced a climate of distrust in science and scientists and eventually contaminated the vaccination debate as well. Signals of contestation of science can also be found elsewhere, as the growth of different No Vax movements confirm (also in Brazil²⁰⁰, Mexico²⁰¹ and elsewhere even before the start of the pandemic²⁰²).

The vaccination campaign has not only become an international geo-political issue²⁰³, but also a divisive issue in the public sphere, and the web has fomented this division. Recent research shows that “anti-vaccination clusters offer a wide range of potentially attractive narratives that blend topics such as safety concerns, conspiracy theories and alternative health and medicine, and also now the cause and cure of the COVID-19 virus. This diversity in the anti-vaccination narratives is consistent with other reports in the literature. By contrast, pro-vaccination views are far more monothematic”²⁰⁴.

If during the pandemic populisms have so far failed²⁰⁵ to make the most of the health crisis, one of the constants of this phase has been the confirmation of the relationship between populisms (especially right-wing populisms) and the anti-vaccine movements²⁰⁶. What seemed to be a marginal minority has proved to be a tough block (even if heterogeneous in its motivations) that could threaten – along with the shortage of doses and delays in production – the success of the vaccination campaign.

²⁰⁰ Anti-vaccine movement is one of the ten threats to global health, 11 April 2019. <https://www.sbmt.org.br/portal/anti-vaccine-movement-is-one-of-the-ten-threats-to-global-health/?locale=en-US&lang=en>

²⁰¹ Guzman, I. Officials of this Mexican town say only two out of 24,000 residents want COVID-19 vaccines, 8 February 2021. <https://www.ctvnews.ca/world/officials-of-this-mexican-town-say-only-two-out-of-24-000-residents-want-covid-19-vaccines-1.5300578>

²⁰² Anthony, A. Peter Hotez: ‘What happens when the anti-vaccine movement moves into India?’, 8 December 2018. <https://www.theguardian.com/society/2018/dec/08/peter-hotez-vaccines-did-not-cause-rachels-autism-india-interview>

²⁰³ Vilasanjuan, R. COVID-19: the geopolitics of the vaccine, a weapon for global security, 15 March 2021. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/cooperation+developpment/ari32-2021-vilasanjuan-covid-19-the-geopolitics-of-the-vaccine-a-weapon-for-global-security

²⁰⁴ Johnson, N. F., N. Velásquez, N. Johnson Restrepo, R. Leahy, N. Gabriel, S. El Oud, M. Zheng, P. Manrique, S. Wuchty, Y. Lupu. The online competition between pro- and anti-vaccination views. – In: *Nature*. Vol. 582, 230–233. <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2281-1>

²⁰⁵ Bobba, G., Hubé, N. Populism and COVID-19 in Europe: What we learned from the first wave of the pandemic, 2021. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/04/20/populism-and-covid-19-in-europe-what-we-learned-from-the-first-wave-of-the-pandemic/>

²⁰⁶ Kennedy, J. Populist politics and vaccine hesitancy in Western Europe: an analysis of national-level data *European Journal of Public Health*, Vol. 29, Issue 3, June 2019, 512–516.

This kind of approach is having an evident impact on the debate about the vaccination campaign. For instance, who should get a vaccine first according to this mindset? Unlike in other countries²⁰⁷, the Italian President of the Republic, Sergio Mattarella, a 79-year-old man, was praised for waiting his turn and not abusing his position to obtain the vaccine. The media emphasised the fact that he had not jumped the queue for the jab, as if he were an “ordinary citizen”²⁰⁸.

It has been argued that “prioritization frameworks created by expert panels and adopted by states do not grant government leaders any special status, while giving them priority raises important questions of fairness and transparency”²⁰⁹.

These words sound wise, but we wonder if giving priority to heads of state or government leaders should be necessarily seen as a breach of transparency and fairness, also because the message delivered could be misleading as it risks fostering the populist narrative in an epoch of deep distrust towards scientists and vaccines. We are aware that these lines could appear provoking and unpopular, but make no mistake, our point here is that we should avoid simplifying the picture too much, after all, government leaders are asked to run a country in a phase of emergency, and we should also take this into account. Moreover, political leaders could have a crucial role in challenging a growing scepticism about vaccination and science. The real scandal in the vaccination campaign is not giving priority to government leaders or heads of state, but the fact that in some cases the original schedule of vaccination has been altered in an unclear way for reasons other than the scarcity of vaccines, including pressure from lobbies and abuses of power²¹⁰.

The temporary suspension of the vaccination campaign in some EU countries²¹¹ happened with no evident scientific basis and for precautionary reasons. It was probably more driven by political motives than by science and it might have dangerous consequences in the long run²¹². Indeed, it has been argued “When

²⁰⁷ Hughes, M. T., Kahn, J., Kachalia, A. Who Goes First? Government Leaders and Prioritization of SARS-CoV-2 Vaccines. – In: *New England Journal of Medicine*, 2021, 384.

²⁰⁸ Di Cori, A. Covid, Mattarella vaccinato allo Spallanzani: ha ricevuto la prima dose di Moderna, 9 March 2021. https://roma.repubblica.it/cronaca/2021/03/09/news/covid_mattarella_allo_spallanzani_per_il_vaccino-291265489/

²⁰⁹ Hughes, M. T., Kahn, J., Kachalia, A. Who Goes First? cit.

²¹⁰ Young, K. Skipping the vaccine line is not only unethical – it may undermine trust in the rollout, 2021. <https://theconversation.com/skipping-the-vaccine-line-is-not-only-unethical-it-may-undermine-trust-in-the-rollout-155277>

²¹¹ Horowitz, J., Mueller, B. Europe’s Vaccine Suspension May Be Driven as Much by Politics as Science, 16 March 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/16/world/europe/europe-as-trazeneca-vaccine-suspensions.html>

²¹² Campbell, H. Vaccine hesitancy rises in France after AstraZeneca suspension, survey reveals, 29 March 2021. <https://www.euronews.com/2021/03/26/vaccine-hesitancy-rises-in-france-after-astrazeneca-suspension-survey-reveals>

governments pause vaccine rollouts while investigating apparent safety issues, this is paternalism, and can do more harm than good"²¹³. The situation created by the suspension once again revealed the limits of a mere precautionary approach²¹⁴, but it was also partly induced by the sense of distrust which has been generated by the new wave of transnational populism that has characterised the world over the last five years.

Similar criticism has been directed against the so-called "green pass", the digital vaccination certificate which has been described as a vehicle of control and domination and has been compared to the measures approved by the Third Reich. These shocking parallels have been drawn by supporters of conspiracy theories and No Vax movements. For instance, in Italy, a self-proclaimed "Doubt and Precaution Commission" was set up. It is an initiative aimed at investigating the vaccination campaign in the country. It was promoted by three academics, Massimo Cacciari, Giorgio Agamben, Ugo Mattei and Carlo Freccero, a journalist and former director of RAI 2, one of Italy's public television channels.

Mattei, in particular, is a jurist and barrister who has also represented a number of parliamentarians before the Italian Constitutional Court in a conflict between different branches of the central State. They try to challenge the constitutionality of a decree-law²¹⁵ introducing the so-called enhanced "super green pass" for fully vaccinated or recovered people²¹⁶. This decree law requires that, from 10 January, access to public transport is conditional on possession of a super green pass. The applicants, who are not in possession of the super green pass, submit that this provision prevents them from participating in parliamentary proceedings. The Constitutional Court declared the conflict inadmissible as these provisions do not concern specific powers of members of parliament or senators²¹⁷.

²¹³ Savulescu, J., Wilkinson, D., Pugh, J., Danchin, M. There's no need to pause vaccine rollouts when there's a safety scare. Give the public the facts and let them decide, 25 March 2021. <https://theconversation.com/theres-no-need-to-pause-vaccine-rollouts-when-theres-a-safety-scare-give-the-public-the-facts-and-let-them-decide-157405>

²¹⁴ Sunstein, C. Beyond the Precautionary Principle, 2002. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=307098

²¹⁵ Decree law n. 229/2021.

²¹⁶ "The super green pass is valid for nine months from the time of the most recent vaccination for those fully vaccinated (two doses or more), through January 31, 2022. Starting February 1, 2021, super green pass validity will be reduced to six months from the time of the most recent vaccination. Recovery certificates will continue to be valid for six months from the validity start date on the certificate", <https://community.italiapass.com/post/new-decree-on-super-green-pass-restrictions---december-29-2021-61cdbc5612c5279fe2c24305>

²¹⁷ https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20220119185328.pdf

Similar cases have been brought before the Court, which has always declared such conflicts inadmissible²¹⁸.

Following the elections in September 2022, the new government majority sees *Fratelli d'Italia* as the strongest party (which in fact expresses the President of the Council of Ministers Giorgia Meloni) and the *Lega* as the junior partner, together with *Forza Italia*. The conservative right-wing component thus appears to prevail²¹⁹, but elements of more distinctly populist parties remain undoubtedly influential.

The Italian Constitutional Court is continuing to declare that vaccinations – even compulsory ones – are fully compliant with the Constitution²²⁰, but some exponents of the government majority seem to flirt with *milieus* contiguous to the most critical positions with respect to the management of the pandemic in past years: an example of this are the two proposals for a parliamentary commission of enquiry on this issue²²¹.

Moreover, one of the first measures taken by the Government itself was to readmit into service the doctors who had refused to vaccinate against Covid, justifying it with the shortage of doctors in service: even if limited in its effects given the small numbers of such doctors, the decision is important from a symbolic point of view²²². At the same time, the remaining restrictions were further reduced since the epidemic situation remains under control.

As of today, the conclusion can only remain open: it is not easy to predict what the future of this new government majority, which appears poised between establishment positions and populist impulses, will be.

²¹⁸ https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20211215140137.pdf

²¹⁹ As to the qualification of Fratelli d'Italia as a “pure” far-right party, see Mudde, C. *The Far Right Today*. Cambridge, Polity Press, 2019. However, there are authors who have reached partially different conclusions, pointing out that: “In sum, in 2017 F.d.I. displays all the main traits of the radical right, namely nativism/ethnonationalism, sovereignism, authoritarianism and Euroscepticism – including some elements of populism” (Donà, A. *The rise of the Radical Right in Italy: the case of Fratelli d'Italia*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2022, 775).

²²⁰ https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20230209183833.pdf

²²¹ <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=384&sede=&tipo=>

²²² https://www.corriere.it/cronache/22_novembre_07/medici-no-vax-primo-giorno-servizio-meno-1000-reintegrati-794f07c0-5e8b-11ed-8993-59a9b65a9fc3.shtml

VII. SOLIDARITY AND IMPARTIALITY IN TIMES OF COVID-19

Ioannis A. Tassopoulos

1. Introduction

In autumn 2022, the pressure from the COVID-19 virus has relatively eased down. It is therefore appropriate to ponder on the deeper implications of the COVID-19 health crisis on our legal system, and in particular on fundamental rights. Because we should not downplay the seriousness of what took place during the pandemic in many of our countries. We were forced under the order of the police to stay home for months under severe restrictions, and to be subjected to extreme limitations on other rights, which presuppose the freedom of movement, e.g. the right of worship, or of assembly.

In Greece, during the first phase of the pandemic, an extensive ban on the right of free movement was imposed, despite the fact that COVID-19 mainly affected older people, whereas younger people generally came through it much more easily and without any lasting consequences for their lives or health (March 2020–2021). In the second phase, compulsory vaccination was introduced for people over 60 years of age, but without any administrative procedure allowing for objections or exceptions. Throughout the health crisis, the need to safeguard the national health system, whose capacity was certainly not unlimited, was stressed. Thus, where duties were and are to a large extent a completely neglected part of Greek constitutional law, they suddenly took a leading role and nearly overshadowed rights.

The title of my chapter, “Solidarity and Impartiality in Times of COVID-19” alludes to the challenges posed by the restrictions on fundamental rights resulting from the health crisis. In the center of my analysis is the concept of solidarity, which has been invoked by the Greek Council of State to justify the imposition of precautionary measures against the pandemic. The principle of solidarity is associated not with fundamental rights but with the duties of the

citizen. It is interesting to consider how it is positioned between rights and duties, and how it operates and affects them, respectively, in the judgments of the Council of State on COVID-19 (Section 2). Before the pandemic, both the Council of State and legal doctrine were coordinated and aligned with a cautious reading and interpretation of the principle of solidarity, in an attempt to restrict its potential impact as a limitation of rights. Therefore, they emphasized the role of solidarity as a guarantee of distributive fairness, in the spirit of impartiality (Section 3.). But the COVID-19 crisis changed the facts drastically, because it increased the tension and potentially the conflict between solidarity and impartiality or, in corresponding terms, the relationship between duties and rights. The reason is that in the COVID-19 cases, solidarity went beyond redistribution, raising the question of limiting individual rights for the common good of public health, and the problem of alienating individuals who did not share the general opinion in favor of the measures. The next part of my presentation examines a more constructive and reconciling relationship between solidarity and impartiality, centered on the idea that a basic concern of solidarity is to prevent alienation: on the one hand, it favors the “whole”, the “collective”, but on the other, it addresses the special needs of the “weak”, the underdog of society, to prevent that person from being deprived of his or her dignity and esteem (Section 4.). This view of solidarity, which includes the defence of the marginalized individuals, bridges the gap with impartiality and offers the opportunity for an alternative solution and handling of the COVID-19 cases by the courts. It provides for procedures which take into account conscientious objections, deeply held convictions, practical needs, and more generally fundamentally different outlooks to the problems of the pandemic, in a more balanced and reasonable manner. It prevents the inescapable restriction and prohibition of rights, across the board, without exceptions or administrative procedures to satisfy the right to a prior hearing (art. 20 par. 2 Gr.Con.).

As a result, the last section of my presentation argues in favor of an intermediate level of judicial scrutiny, when the burden of the pandemic on the exercise of rights is so heavy as the one during the COVID-19 crisis. The gist of this level of review is the provision of administrative procedures and of a prior hearing in order to offer the possibility of an exception, whenever that is feasible. This solution reconciles impartiality and solidarity and takes into account both aspects of solidarity as a duty towards the whole, but also as a concern for the individual who may hold objectionable or idiosyncratic views from the perspective of the social majority and of the prevailing opinion in society. Both solidarity and impartiality need to be respected if civility is to be maintained in our societies (Section 5.).

2. Solidarity and COVID-19 in the Jurisprudence of the Council of State

It is always better to start with a specific example; in our case a recent judgment of the Greek Council of State (CS Plenary session 1681/2022), which plays a pivotal role in the Greek system of judicial review of the constitutionality of laws.

The case involved an administrative regulatory decision of the Chief of the Hellenic Police, who invoked compelling reasons to address a serious public health risk (of spreading COVID-19), to impose a ban on all public gatherings throughout the territory, involving four or more persons, for four days under the threat of a fine of 300 euros in case of violation of the ban. Attuned to the general spirit prevailing in Greece, the Court recognized that that was a situation in which public health had been at serious risk, due to the emergence of a new infectious virus, characterized by its high and rapid transmissibility and the possibility of causing serious health problems for the persons affected by it, even endangering their lives. In such a situation of a pandemic, the state must take, in accordance with the precautionary principle, all appropriate and necessary measures to limit the spread of the disease and, consequently, to reduce the risks exerted on the health of the persons concerned.

The appropriateness and necessity of the measures depend on a number of factors, such as the mode of transmission, and are judged on the basis of sound and substantiated scientific, medical and epidemiological data. Although such measures may even constitute a serious interference with the enjoyment of fundamental human rights, e.g. the free development of one's personality, freedom of movement and privacy, such interference is constitutionally tolerable provided that: **(a)** it is stipulated by specific legislation which takes into account the relevant valid and substantiated scientific, medical and epidemiological findings; **(b)** the measures taken to deal with the health crisis are imposed without unjustified discrimination; **(c)** the aforementioned intervention, to the extent that it is considered necessary and appropriate to protect the health and subsequently the life of the citizens, according to the prevailing scientific assumptions on the development of the pandemic, in combination with the state's concern to preserve the functioning of the health system, as required by the Constitution, cannot be considered disproportionate to the achievement of the aforementioned constitutional public purpose.

Moreover, in determining the measures to be taken in response to the pandemic, the legislature has a wide margin of appreciation as to their appropriateness and necessity, which, as stated above, must be based on scientific data. "Consequently, judicial review of compliance with the principle of proportional-

ity is limited to determining whether the regulation adopted is either manifestly inappropriate or manifestly goes beyond what is necessary to achieve the objective pursued.”

All this is not unprecedented. What is rather novel is the invocation and the function of the principle of *social solidarity*: “Finally, said the Court, given that the individual rights enshrined in the Constitution and international treaties are realized in the context of the social whole, within the organized state, art. 25 para. 4 of the Constitution entails *the obligation of the individual, demonstrating the social solidarity required by this provision, to tolerate, under the conditions set out above, restrictions of his rights, as well as to ensure the preservation of his personal health in order not to transmit the disease to others.*”

What is striking is the way the Court juxtaposed rights and duties, in the light of the bonds between the individual and the social whole. The perspective from which I would like to probe into these relations is developed by G. Fletcher, in his Storrs Lectures, “Liberals and Romantics at War. The Problem of Collective Guilt.” I suggest that the invocation of social solidarity in the discussion of the Greek Court introduces a romantic element which draws a wedge into the liberal and individualistic assumptions on which our system of fundamental rights is constructed. According to Fletcher:

The liberal or reductionist bias pervades everything lawyers say and do. We focus on individuals in their transactions with each other. Even when addressing complex systems of interaction, we treat them as though they were single agents. [...] The polycentric collective as a subject is basically foreign to the legal way of thinking. The generalization holds in our legal system as well as in the civil law tradition: Collective entities, their actions, their responsibility, and their guilt – these are ideas that run afoul of the methodological commitments of the legal mind²²³.

The romantic view however is different. Fletcher connects it to an associative view of the collective. Society is perceived “as a single entity abstracted from the individuals who constitute it.” The romantic view is closer to “the spirit of a unified, organic nation.”²²⁴ The organic view tends to assimilate the individual within the social whole, effacing its autonomy and fundamental rights which derive their power from the collective. The point is that in this perspective individual rights risk becoming totally dependent on the state, very much like their pervasive and unprecedented restriction during the pandemic. This invites us to

²²³ Fletcher, G. The Storrs Lectures: Liberals and Romantics at War. – In: The Problem of Collective Guilt, 111 Yale L. J. 1499 (2002), 1511. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/245

²²⁴ Id. at p. 1509.

revisit both the notion of solidarity and its relation to rights. A fruitful concept to delve into this matter is *impartiality*.

Impartiality is much more congenial with the individualistic liberal model, to which we have been accustomed up to now in our constitutional thinking and legal practice. Once we focus on this contrast, liberal and romantic view of the collective, is it clear that the Greek Court played the theme of solidarity with a romantic hue, at the expense of impartiality? Before conceding this, it is useful to review the position of the courts and of legal literature on solidarity in Greece. This will place the COVID-19 judgment of the Council of State into perspective, because solidarity has not been warmly received in the Greek legal system.

The first question concerns the relationship between the two concepts (solidarity, impartiality) and distributive justice; or rather the distributive element present in both of them. This element in the case of impartiality is clear. Human dignity is the primary obligation of the state.²²⁵ Each person has the right to develop his or her unique plan of life, but no life plan is identical to another, because each person is a different individual. Every human being is entitled to respect for his or her human dignity, everyone has an equal right to the free development of his or her personality. The limit of the freedom of one is the equal freedom of the other. Persons are equal before the law. Within the sphere of their freedom, persons may exercise their powers of self-determination by making choices that correspond to their plan of life. The state must in principle be neutral towards the value choices of individuals. The relation between solidarity and distributive justice is much more complicated, or even precarious as we will see in the next section.

3. Solidarity and Impartiality in Greek Constitutional Law

To the organic view of society corresponds an understanding of constitutional liberties, not as individual rights, but as “functional rights;”²²⁶ the most prominent example of the latter are parental rights,²²⁷ and the right to property.²²⁸ The basic aim of the prevailing understanding of the principle of social

²²⁵ Indeed, art. 2 par. 1 Gr.C., which is among the non-amendable provisions of the Constitution, provides that “Respect and protection of the value of the human being constitute the primary obligations of the State.” See Tassopoulos, I. Human Dignity in Greece. – In: P. Becchi, K. Mathis (eds). Handbook of Human Dignity in Europe. Springer, Cham, 2017. https://doi.org/10.1007/978-3-319-27830-8_16-1.

²²⁶ Anthopoulos, Ch. The Problem of the Functional Bindingness of Fundamental Rights. Thessaloniki, Sakkoulas, 1993, 48–49.

²²⁷ Reynaert, D., Didier, M. Bouverne-de-Bie, and Stijn Vandeveldde. A review of children’s rights literature since the adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child. – In: Childhood 16, No. 4, 2009, 518–534, 525.

²²⁸ See Waldron, J. The Right to Private Property. Oxford, Clarendon Press, 2002, 316–317.

solidarity in Greek law has been to avoid this “functional” limitation of individual liberties.²²⁹ In another less restrictive interpretation of art. 20 par. 4, social solidarity has been associated with the purposes of fundamental rights, as these purposes are specified in art. 25 par. 2 of the Constitution: “The recognition and protection of the fundamental and inalienable rights of man by the state aims at the achievement of social progress in freedom and justice.”²³⁰ Thus, social solidarity serves the purposes of freedom and justice, in the sense of mutual respect for autonomy and material equality, under the guarantee of the state. As a result, in either interpretation the risk of the functional limitation of human rights in the name of social solidarity, which reflects an organic conception of society, is significantly reduced.

Both doctrine and jurisprudence have interpreted the duty of social solidarity in such a way that it does not constitute an independent legal basis capable of establishing, in and of itself, more specific obligations and duties that the state may impose on its citizens. Nor does it follow from social solidarity that the social whole acquires a status that transcends its members, the individuals who compose it. It is not assumed that the social whole to which social solidarity is owed is something separate and independent from the individuals, whether they are living today or future generations.

There is no doubt that the true spirit of the Greek Constitution is opposed to the idea of an organic understanding of society. The Constitution provides in art. 25 § 1 that “the rights of the human being as an individual and as a member of the society and the principle of the welfare state and the rule of law are guaranteed by the state.” The collectivistic understanding of society, and of solidarity, is excluded. Social and national solidarity in art. 25 par. 4 Gr.C. is part of a provision which provides in art. 25 par. 1, with respect to human rights, that “all agents of the state shall be obliged to ensure the unhindered and effective exercise thereof.” Moreover, “these rights also apply to the relations between individuals to which they are appropriate.” *There is no support either in legal literature or in previous case law for an interpretation of solidarity in juxtaposition to human rights*, favoring organic or romantic views of society. There is no Thomistic tradition, in Greece, such as that of the French institutionalists, emphasizing “col-

²²⁹ Anthopoulos, *The Problem...*, at p. 278, and Anthopoulos, *Art. 25*. – In: Spyropoulos, Ph. Contiades, X., Anthopoulos, Ch., Gerapetritis, G. *The Constitution: A Commentary by Articles*, Athens-Thessaloniki, Sakkoulas Publ., 2017, 684, 709.

²³⁰ Mitas, S. *Solidarity as a Fundamental Legal Principle*, Athens, Sakis Karagiorgas Foundation, 2016; see, the same, *Solidarity as a Fundamental Legal Principle*, 2013, at 152–154. <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/29161?lang=el#page/156/mode/2up>

lective social organisms,” real rather than fictitious.²³¹ Greek law (and society) is eminently individualistic.

Turning to the case law, there is no judicial decision which justifies any restrictions of rights exclusively or primarily on the basis of the principle of solidarity.²³² The case law links the duty of national solidarity with individual and social rights, to safeguard rather than undercut them. Some of the most prominent fields where the courts invoked the principle of social solidarity involved the austerity measures to reduce the deficit of the budget, and the restriction on private property for the protection of the environment.

The judgment of the CS 431/2018 (Plenary session) (§ 7) held that “in cases of prolonged economic crisis, the legislator may adopt measures to reduce public expenditure and to impose a serious financial burden on large categories of the population in order to limit the public deficit. However, that possibility cannot be unlimited, but is subject to the principles of proportionality, equality in the distribution of the public burdens and respect for human dignity, which require that the burden of budgetary adjustment be shared between all categories of employees, both public and private, as well as liberal professions, given that the sustainability of public finances is in everyone’s interest. This is because, in the light of the principle established in article 25 par. 4 of the Constitution [*social solidarity*], it is not permissible for the burden of the measures taken to deal with the unfavourable and prolonged economic situation always to be distributed to specific categories of citizens, so that the *cumulative burden on them is particularly heavy and the limits of proportionality and equality in the distribution of public burdens are consequently clearly exceeded*, instead of promoting structural measures and the collection of the tax revenue.”

Exactly the same wording was adopted by the full plenary session of the Greek Supreme Court of Civil and Criminal Jurisdiction, the Areios Pagos, in AP 3/2022 (Plenary session), in relation to austerity measures, resulting from the economic crisis that hit Greece during the last decade. The Areios Pagos cited in this regard and followed the jurisprudence of the Council of State. Finally the third Supreme Court of the country, the Court of Audit confirmed the same approach (CA 7412/2015, Plenary session, etc.).

It is noteworthy that the above problematic on the role of solidarity as a limit to the excessive restriction of rights, for the sake of impartiality, had started already from the first and most important judgment of the Council of State (CS 668/2012, Plenary session) on the 1st Memorandum of 2010, which imposed

²³¹ Broderick, A. (ed.). *The French Institutionalists*. Cambridge MA, Harvard UP, 1970, p. xxii, 12.

²³² Mathioudakis, I. The principle of solidarity according to art. 25 par. 4 Const., *Journal of Administrative Law*, 4/4016, 464, 474.

harsh austerity on Greece due to the *de facto* bankruptcy of the country, even though that judgment was characterized by a strong spirit of judicial self-restraint and accepted the constitutionality of the Memorandum. That original judgment referred in par. 37 to *social solidarity*, stressing that the burden of austerity measures should be shared among all categories of employees in both the public and private sectors, as well as those engaged in liberal professions.

Social security is one of the most prominent areas where the principle of solidarity finds institutional expression and realization. The Council of State, in a number of judgments (e.g. CS 1880, 1889/2019, etc. Plenary session) clarified that the same rationale as above applies to pension cuts.

In the aforementioned analysis it is clear that social solidarity is understood, instead of a legal ground for the imposition of austerity measures, as a reciprocal obligation among citizens, associated with fairness and social justice, and mediated through legislative measures.

A dissenting opinion of the Court of Audit offered the most elaborate rationale on the issue. The dissenting justices of the Court of Audit, in the judgment CA 1477/2021 (Plenary session) (par. 78.4.), stressed the distributive framework in which the duty of national or social solidarity is placed. “Moreover, public resources are distributed, in the exercise of general budgetary, economic and social policy [...] in accordance with the principle of the welfare state under the rule of law, pursuant to article 25 par. 1 (a) of the Constitution, which includes the fundamental constitutional principles of the protection of individual, social and political rights; national, social, intra- and inter-generational solidarity (article 25(4) of the Constitution); fair savings [...]; and the safeguarding of the existence, security, social welfare and viability of the state itself.”

“These principles,” continued the the dissenting judges, “constitute the constitutional contours of distributive justice, within which the legislature has a wide margin of appreciation in formulating fiscal policy” (see also CA 1975/2021).

In a different field from the one we have examined so far, the Council of State (CS 689, 690/2019, Plenary session, par. 5) held that “if the measure imposed [on private property for the sake of the environment] results in a substantial deprivation of the use of the property for its intended purpose, which exceeds the reasonable limit of tolerance and solidarity that the state is entitled to claim from its citizens and results in the sacrifice of a few [...] a claim arises against the state for compensation [...]” (see *id.* CS1569/2022).

With regard to another public duty of the citizen, the judgment of the Council of State 2629/2006 concerned a different aspect of solidarity. It rejected the argument (par. 2) that the publication of the names of those illegally exempted from military service serves the public interest, “because this publication strengthens the belief among Greeks who are obliged to enlist that the requirement of art. 4

§ 6 of the Constitution to contribute to the defence of the homeland constitutes a manifestation of a duty of national solidarity, the fulfillment of which the state is entitled to claim under art. 25 § 4 of the Constitution. It is publicly emphasised that any attempt to avoid conscription is subject to scrutiny, the policy of controlling any fraudulent attempt to avoid conscription becomes clearer, a sense of justice is established, particularly in view of the special position in society occupied by persons of distinction, about whom society as a whole is legitimately interested in being informed, and, lastly, it is shown that the principle of equality in the sensitive area of conscription is restored.”

The principle of solidarity develops in the social space and in social transparency. It is a public principle and a principle for the public. In the case of conscription, however, privacy rather than the distributive aspect of solidarity permeates the reflections of the Court. Solidarity is part of a distributive pattern of public duties consistent with equality, either proportional (in the case of income or pensions) or absolute (in the case of conscription), but it does not override personal data protection.

4. Solidarity and Impartiality Beyond Redistribution: The Public Good and the Problem of Alienation

The COVID-19 cases seem to diverge from the pattern discussed above. The judgment of the CS 1147/2022 (Plenary session, par. 7) referred to the right to health and stressed the element of reciprocity in the analysis of the principle of solidarity: “Finally, given that the individual rights enshrined in the Constitution and international treaties are realized in the context of the social whole, within the organized state, the individual has the obligation, according to art. 25 par. 4 of the Constitution, to demonstrate the social solidarity required by this provision, and to tolerate [...] restrictions of his rights, as well as to ensure the preservation of his personal health in order not to transmit the disease to others, so that the individual right of the others to maintain their health is respected. Moreover, this is necessary so that the health system is not burdened, in order to ensure the maintenance of the necessary, depending on the population, size and uninterrupted operation of the health system” (see also CS 1284/2022, 1684/2022, Plenary session).

In connection with the health crisis caused by COVID-19, the obligations of solidarity are not mediated through the state, as in the case of pension cuts, or salary cuts, or restrictions on private property for the sake of the environment.²³³

²³³ Mathioudakis, Cf. The principle of solidarity..., at p. 464, and 469: The principle of solidarity has 3 components: the obligation of citizens to be in solidarity with the state. Obligation of the state to be in solidarity with citizens, Obligation of citizens to be in solidarity with each other. The duty of solidarity between citizens and each other.

The ties of solidarity are immediate, direct and reciprocal, at the social level, horizontally. The legal obligations of the members of society are prior to any legislative specification; they preexist independently of any legislative action.²³⁴ Moreover, the rights and duties are intertwined in the bonds of solidarity without the intervention of contractual relations, reflecting the exercise of autonomy. It seems that the duty of each citizen to care about his or her health, and about the health of others, are symmetrical with the corresponding rights, and the state claims respect for this reciprocity of individual rights and duties, whose source is solidarity itself. Art. 25 par. 4 clarifies that the duty of social and national solidarity provides the state with the power to claim its fulfillment. Art. 25 par. 1 speaks of the rights of the human being as an individual and as a member of the society. Solidarity is societal; it concerns the human being as a member of society.

In its usual distributive context, the question whether the duty of solidarity arises, or not, is examined on the basis of fundamental rights. To every right corresponds an obligation; all have equal rights and are equal before the law. Reciprocity of rights, therefore, applies, which translates into a fair balance between the freedom that the right entails for the holder of the right and the corresponding obligation for the others. If this relationship of fair balance is disturbed, then the duty of solidarity may work either in favour of setting limits to excessive restrictions on certain rights, or in favour of tolerating such restrictions in the name of the exercise of freedom by all. That finding is made in the context of the review of the principle of proportionality²³⁵ and leads to the legal consequences of that principle both in terms of the state's power to restrict rights, if necessary and appropriate, and in terms of the power of the judge to declare legislative restrictions unjustified (disproportionate) and therefore unconstitutional. The duty of solidarity is understood here in reference to rights. Not against them. Solidarity and impartiality go hand in hand.

But in terms of action and operation, the duty of solidarity is not limited to the detection of the disturbance of the fair balance. Because, in the COVID-19 situation,²³⁶ the duty of social solidarity goes one step further. It is not limited

²³⁴ See Borgetto, M. *La notion de fraternité en droit public français*, LGDJ, Paris, 1993, 452–458.

²³⁵ Art. 25 par. 1 Gr.C. provides among other things, that: “Restrictions of any kind which, according to the Constitution, may be imposed upon these rights, should be provided either directly by the Constitution or by statute, should a reservation exist in the latter's favour, and should respect the principle of proportionality”.

²³⁶ See e.g. the discussion in Tomasini, F. *Solidarity in the Time of COVID-19?* *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics* 30.2, 2021, 234–247, 236, 239.

Häyry, M. *COVID-19: Another Look at Solidarity.* *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 31(2), 2022, 256–262, 257. “Other features of solidarity, when it is seen as an alternative to the individualistic bioethical notions of (personal) autonomy, (contractual) justice, and (cal-

to tolerating certain limits to freedom, in the context of the free development of activity; rather it requires sacrifices, a retreat, as it were, from the point at which the limits of freedom have hitherto been set.

The difference between solidarity in the pension-salary cases and in the COVID-19 cases lies in that the focus of the former is on *redistribution and equality*, while of the latter on *community* and the *common good*. This makes a huge difference. The egalitarian element of redistribution (which applies to the case of conscription and restrictions on property as well) does not place in conflict community and rights; rather it asks for a better, fair, redistribution. On the contrary the COVID-19 cases raise the question of the obligations for the sake of community at the expense of rights. The case law on COVID-19 is characteristic and important in that it offers examples of when such a positive sacrifice of individual interests for the benefit of society as a whole occurs, triggering the principle of social or national solidarity.

Public health emerged in the times of COVID-19 as a *common good*. The individual has the obligation to ensure the preservation of his personal health in order not to transmit the disease to others, so that the individual right of others to maintain their health is respected and vice-versa, said the Court. According to Philip Pettit, “a good will be common to the extent that it cannot be increased (or decreased) for any member of the relevant group without at the same time being increased (or decreased) for other members of the group.”²³⁷ During the first phase of the pandemic (approximately March 2020–2021), the lack of information about the disease, together with its asymptomatic character and the high level of transmission rate, made interdependent the good health among individual members of the group. As both the appropriate precautions and their effectiveness were largely unknown, one could not apply principles of individual responsibility effectively. Responsibility remained collective in the intrinsic manner where common goods are involved.

So, the COVID-19 cases raise directly the question of the nature of community and, as a consequence, of solidarity. As M. Sandel notes, “The hollowing out of the public realm makes it difficult to cultivate solidarity and the sense of community on which democratic citizenship depends.”²³⁸ Given the distributive emphasis on solidarity, of both theory and practice, the Council of State correctly located the communal aspect of solidarity, in the COVID-19 cases. The question, however, goes beyond the parameters which define the power of the state to claim individual compliance with the duties of solidarity (specific legislation, no

culable) utility, include that it is communal, voluntary, spontaneous, and reciprocal, as opposed to state-controlled, externally enforced, organised, and contract-based.”

²³⁷ Pettit, Ph. *Republicanism*. Oxford, OUP, 1997, 121.

²³⁸ Sandel, M. *Justice. What's the Right Thing to Do?* Penguin, London, 2009, 267.

discrimination, taking into account of scientific data, etc.). These are the distributive parameters of solidarity. The deeper question addresses the ethicopolitical nature of solidarity and its legal consequences.

It is clear from the discussion so far that the notion of solidarity in its constitutional meaning should not take a romantic turn, which would subvert the aggregative, individualist notion of law. Solidarity in Greek constitutional law does not neutralize the legitimate claims from the individual standpoint. Once the organic (romantic) view of solidarity prevails, there is not much room left for the individual point of view. This is not consistent with the Constitution of Greece.

Of course, the argument is not against science, vaccination or the urgent application of the precautionary principle. The question is whether, in the name of solidarity, we drastically reduce the scope of individual rights, which are always the rights of the individual who holds a different view, the dissident.

An alternative to the romantic view of solidarity may be a republicanism, consistent with respect for individual rights and tempered by the strong place of individualism in Greece. It can reconcile solidarity with impartiality. Dworkin wrote about “liberal community” and emphasized that “an integrated citizen accepts that the value of his own life depends on the success of his community in treating everyone with equal concern.”²³⁹ He also stressed the principle of liberal tolerance in relation to community, an issue which exceeds the limits of our discussion.²⁴⁰ Such a view does not conflict with the proposition that, according to the Greek Constitution, any republican ideal that is divorced from the obligation to respect the fundamental rights of the individual is unacceptable.

N. Bobbio, when asked by M. Viroli, “If you had to write a guide to the duties incumbent upon a citizen, what would be the first duty?”, answered: “The duty to respect others. Overcoming personal self-interest. Accepting others. Tolerance of diversity. The fundamental duty is to realize that we live amongst other people.”²⁴¹ I think this expresses well the spirit of the Greek Constitution.

Solidarity is constitutionally inseparable from tolerance. In French theory, this is captured by the interplay between *fraternity* and *solidarity*. As M. Borgetto writes, confronted with the reappearance of the problems of exclusion, intolerance and rejection of the other, “la fraternité semble bien avoir vocation non seulement à suppléer aux insuffisances de la solidarité en introduisant dans le Droit la dimension humaine et affective qui manque à celle-ci, mais encore à apporter la preuve de son indépassable valeur et de son incontournable nécessité...”²⁴²

²³⁹ Dworkin, R. Liberal Community, California Law Review. Vol. 77, No. 3, 1989, 479–504. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/3480555>. Accessed 6 Mar. 2023.

²⁴⁰ See Dworkin id.

²⁴¹ Bobbio, N., Viroli, M. The Ideal of the Republic. Polity, Cambridge, 2003, 36.

²⁴² Borgetto, La notion..., at p. 13. As M. Borgetto, ibid., at p. 11–13, has shown, solidarity

Why solidarity to an organic conception of society and not solidarity to the lonely dissident? Is the concern for the latter necessary less socially responsive? There is a difference between Bentham's and J. Stuart Mill's utilitarianism.²⁴³ J. Stuart Mill's utilitarianism, emphasizing pluralism and diversity, is crucial in reconciling solidarity with impartiality. Respect for others and tolerance of diversity may be expressed not only by inaction but with positive measures as well.²⁴⁴ Respect and tolerance are essential to prevent alienation, which is a fundamental concern of solidarity qua fraternity.

The concern of solidarity to prevent alienation is vital because it raises a consideration that should be taken into account both socio-politically and legally. At the socio-political level in Greece, there was a great deal of social pressure on those who had the temerity to disagree with the necessity of the measures. The media reflected an organic view of solidarity and played an unprecedented role of catechism, promoting compliance with the measures and almost denigrating those who opposed them or expressed reservations about them as antisocial, irresponsible or superstitious and irrational persons, credulous of conspiracy theories, hostile to the scientific spirit and belonging to the pre-enlightenment era. Of course, on many occasions this was true. But the question is whether, legally speaking, solidarity imposes a duty to prevent social pressure from becoming so intolerant as to exclude dissidents from the public sphere altogether, by denying them their basic rights, or by imposing fines on them, and so on, *if reasonable less restrictive means are available*. Solidarity prevents alienation and exclusion. But how is this possible in the times of COVID-19? How does this translate into legal actions and measures?

is in a way the contemporary counterpart of fraternity. The two concepts share many features, such as their common political philosophy, the core idea of creating bonding ties and a sense of common allegiance among the members of a group, the inability of direct application of the principle by the judge, without previous legislative enactment specifying its requirements, the replacement of bonds of love with the social ties of citizenship, etc. And yet fraternity is not totally absorbed by solidarity, because the ideal of fraternity includes in a more distinctive and radiant manner the element of inclusiveness, of preventing seclusion and alienation.

²⁴³ Compare, G. Postema, Bentham's Utilitarianism. – In: H. West (ed.). *The Blackwell guide to Mill's Utilitarianism*, Oxford, Blackwell Publishing, 2006, 26, 39–42 with W. Donner, Mill's Theory of Value, in *ibid.*, at p. 117, 130.

²⁴⁴ West-Oram, P. Solidarity is for other people: identifying derelictions of solidarity in responses to COVID-19. – In: *Journal of Medical Ethics*, 2021, 47, 65–68. "Finally, acting in solidarity also involves incurring of costs of some kind, though these may be extremely minimal, or be counterbalanced by the benefits of a given solidarity action" p. 65.

5. Respect for the Other and Tolerance in the Legal Measures of the Pandemic

Impartiality is a central value of the rule of law in relation to equality before the law; it requires impartial courts to try disputes according to the law etc. The impartiality of law has a formal feature, namely the abstract and general character of statutory provisions, i.e. rules understood as general norms, which satisfy the requirements of legalism.²⁴⁵ Typical in this respect is the requirement under the European Convention of Human Rights for a restriction on the rights protected by the Convention to be *prescribed by law*. The notion of the lawfulness of the restriction on a protected right (e.g. of property) provided for by domestic law presupposes that there is a provision sufficiently accessible, precise and foreseeable.²⁴⁶ Impartiality is usually associated with the application of a pre-existing system of rules.

During the first phase of the pandemic the requirement of legality was partly satisfied. The lock down was a global, universal measure, consistent with the nature of public health as a public good in the sense discussed above. Nevertheless, the lock down imposed on citizens conditions for leaving their homes, which they could and should observe themselves in an exercise of self-discipline and self-restraint, by sending an SMS to the Civil Protection Service or by filling out a corresponding form.²⁴⁷ In this sense the measures created an imperfect right on the part of the others, imposing a corresponding obligation to stay home for the sake of solidarity, which was only indirectly enforceable.

Gradually, however, the priorities changed, particularly to the extent that the vaccines offered an alternative to lock down. In some sectors, e.g. the nursing profession, mandatory vaccination passed constitutional muster easily, given the strength of the public interest in a healthy environment in hospitals.²⁴⁸ But when it comes to the general public, things are different – there is no special context involved here.

However, Law 4865/2021 imposed in art. 24 the compulsory vaccination, for imperative reasons of public health protection against COVID-19, of all nat-

²⁴⁵ Shklar, J. *Legalism – Law, Morals and Political Trials*. Cambridge MA, Harvard UP, 1986, 109.

²⁴⁶ ECtHR, *Beyeler v. Italy*, no. 33202/96, 5 January 2000 (par. 109).

²⁴⁷ Tassopoulos, I. *The Impact of the Pandemic on the Greek Constitution*. – In: Chryso-gonos, K., Tsiftoglou, A. (eds.). *Democracy after COVID Challenges in Europe and Beyond*, Cham, Springer, 2022, 47, 157.

²⁴⁸ See CS 1684/2022 for the nursing profession and CS 1400/2022 for the Public disaster response units. The judgment CS 2332/2022 declared the measures unconstitutional because the administration did not review and renew the necessity of the restriction periodically, as required by the Constitution.

ural persons whose residence was in Greece and were born up to 31 December 1961. Exceptions were provided for health reasons only. Non-compliance was sanctioned with an administrative fine of one hundred (100) euros per month.²⁴⁹

The provision on compulsory vaccination did not accept more general exceptions, e.g. on subjective grounds for cases of persons with a consistent and proven record of conscientious objection and a negative attitude towards taking medication; or for local criteria, e.g. remote mountain villages with no exposure to COVID-19, etc. Moreover, the fine of 100 euros was easily affordable for someone with a high income, but not for most pensioners or low-income workers; and this eroded solidarity by undermining impartiality. More importantly, procedurally, the law did not provide an administrative procedure for raising exceptions or objections to the substantive issues mentioned above.²⁵⁰

But administrative procedures which provide for the exercise of the right to a prior hearing and regulations which leave reasonable space for different options²⁵¹ are necessary to prevent alienation. Particularly in the context of the city, in the urban environment, they establish indispensable channels of communication²⁵² which safeguard against the exclusion of the outsiders, who, for various reasons, disagree with the basic choices of the majority of society. We need relatively flexible regulations that give the necessary discretion to administrative bodies to take into account of individual objections to pervasive restrictions, or to very intrusive measures.²⁵³

In a recent book, regarding the impact of the pandemic on democracy, the return of the administrative state was highlighted.²⁵⁴ The *pouvoir réglementaire* of administrative bodies shows the necessary flexibility and adaptability to pressing and rapidly changing circumstances and the courts tend to defer to them, rely-

²⁴⁹ Tassopoulos, *The impact...*, at p. 153.

²⁵⁰ Tassopoulos, I. Mandatory vaccination and intermediate control of proportionality, *Theory and Practice of Administrative Law*, 12/2021, 1201.

²⁵¹ Kirchhoffer, D. Dignity, Autonomy, and Allocation of Scarce Medical Resources During COVID-19, *Bioethical Inquiry* 17, 2020, 691–696. <https://doi.org/10.1007/s11673-020-09998-3>: “Where a choice violates inherent dignity (A) or morally legitimate acquired dignity of another (B), appropriate decision-makers can enforce measures for the protection of the dignity of all. There is no obligation to fulfill morally wrong demands (C).” See also, Nihlén Fahlquist, J. The moral responsibility of governments and individuals in the context of the coronavirus pandemic, *Scandinavian Journal of Public Health* 49.7, 2021, 815–820.

²⁵² Tassopoulos, I. *Popular Sovereignty and the Challenge of Impartiality*. Athens, Kritiki 2014, 194–195.

²⁵³ Silver, H. Social exclusion and social solidarity: Three paradigms, *Int’l Lab. Rev.* 133, 1994, 531, 550.

²⁵⁴ Chrysogonos, K. Tsiftoglou, A. Conclusions: Liberal Democracy After COVID-19: Challenges in Europe and Beyond. – In: Chrysogonos, K. Tsiftoglou, A. (eds.), *Democracy after COVID...*, at p. 177, 180.

ing on the technocratic capacity of modern administration. “Judicial weighing of rights through the principle of proportionality seems to lose its sensitivity as a method for correcting excessive restrictions of rights, because judicial action is by nature fragmentary, case-by-case and inappropriate to follow, let alone anticipate, rapidly changing conditions”.²⁵⁵ The pendulum swings now in the COVID-19 times to the administrative, rather than to the judicial pole of impartiality.

My suggestion is that faced with the return of the administrative state in the time of the pandemic, the courts cannot hope much to rely on substantive review of administrative action in the context of judicial review, although this substantive review is by no means trivial or redundant; rather the courts should insist: **(a)** on the rules of competence, on ultra vires, and on the constitutional guarantees in the making of legal rules; **(b)** on the requirement of administrative procedures, which satisfy the right to a prior hearing; and **(c)** on reasonable rules which allow for administrative discretion to accept different options in the face of pervasive restrictions, or very intrusive measures, which impose on dissidents very substantial burdens. This combination amounts to an intermediate level of judicial review; lesser than the strict scrutiny test, but with more bite than the mere rationality test, to speak in terms of American constitutional law.²⁵⁶ COVID-19 times are times as much for Kelsen as for Dworkin, requiring a combination of competence/procedure and substantive considerations.

6. Conclusion

The distributive conception of solidarity, prevailing in Greece, could be taken to impose respect for the guarantee of relatively equal space left to each individual. That view would not disturb the boundaries separating one another. They could remain equally impenetrable, with the state just guaranteeing a relatively fair pattern of distribution among them.

But the COVID-19 cases involve a more dynamic relation between solidarity and impartiality; of greater interaction and interdependence. Of course there are boundaries separating the individuals, but they are not impenetrable. Rather they form a continuum of freedom and responsibility; a field of tension which raises the question concerning the impact of this more dynamic view of solidarity on our traditional understanding of impartiality and the rule of law. Here, an intermediate level of judicial review with procedural safeguards and reasonable administrative discretion to allow exceptions for dissidents, in the name of solidarity, whenever possible, seems the most appropriate combination of solidarity and impartiality. We need solidarity; but impartiality sets the legal limits to solidarity.

²⁵⁵ Tassopoulos, *The impact...*, at p. 155.

²⁵⁶ Fallon, R. *The Nature of Constitutional Rights*, Cambridge, CUP, 2019, 38, 105–106.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Агамбен**, Дж. Номо Sacre II. София: Критика и хуманизъм, 2019.
- Белов**, М. Гражданското участие в политическия процес. Конституционноправни основи. София: Сиби, 2010.
- Белов**, М. Конституционна семиотика. Концептуални основи на една теория и метатеория. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022.
- Белов**, М. Същност и система на конституционната аксиология. – В: Законът на правото или правото на закона. София: НБУ, 2016, 211–221.
- Белов**, М. Финансов конституционализъм. София: Сиби, 2015.
- Белов**, М. Функции на конституционната аксиология – Във: Вълчев, Д., П. Панайотов, С. Гройсман и Кр. Манов (съст.) Научни четения на тема „Правни норми и правни принципи“. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, 369–390.
- Български** синонимен речник. Нанов, Л., Нанов, А., съст. София: Наука и изкуство.
- Български** тълковен речник. Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Илчев, Ст., Костов, Н., Леков, Ив., Стойков, Ст., Цв. Тодоров, съст. Четвърто изд., допълнено и преработено от Д. Попов. София: Наука и изкуство, 1996.
- Българският** синонимен и антонимен речник с фразеологизми. Анова, А., съст. София: Просвета, 2019.
- Вебер**, М. Социология на господството. Социология на религията. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 1992.
- Вълчев**, Д. Валидност и легитимност в правото. София: Сиела, 2013.
- Вълчев**, Д. Правото между сакралното и профанното – В: Право и религия. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, 21–37.
- Германов**, Г. Нарушение на противоепидемичните мерки – анализ на съдебната практика по чл. 209а от ЗЗ. Lex.bg, 25.05.2021. <https://news.lex.bg/нарушение-на-противоепидемичните-ме/>
- Гройсман**, С. Право и морал, София: Сиела, 2017.
- Дерменджиев**, Ив., Дим. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание, София: Сиби, 2012.

- Йотов**, Ст. Шмит, Бенямин и Агамбен за извънредното положение. Предизвикателството на правото. <https://www.challengingthelaw.com/pilosofia/shmid-beniamin-i-agamben-izvanredno-polojenie/>
- Лиотар**, Ж.-Ф. Постмодернатата ситуация. София: Наука и изкуство, 1996.
- Петров**, В. За заповедите на здравния министър и откъде идва властта му да ги издава. Интервю с доктор Васил Петров от СРС. Интервю на Мирела Веселинова. – В: Капитал, 27.04.2020. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/pravo/2020/04/27/4059276_za_zapovedite_na_zdravniiia_ministur_i_otkude_idva/
- Петров**, В. Защо ВАС прекратява (неоснователно) делата против заповедите на министъра на здравеопазването с противоепидемични мерки? – В: De Fakto, 02.01.2021. <https://defakto.bg/2021/01/02/защо-вас-прекратява-неоснователно-де/>
- Попиванов**, Б. Европейската радикална десница в първия етап от коронакризата: позиции, поведение и потенциал. Политически изследвания, 1(1–2), 2020, 56–75.
- Пушкарлова**, И. Разпознаване на бланкетните норми в Наказателния кодекс и на източниците, към които препращат – В: Източниците на правото – съвременни национално и международноправни перспективи. Стоилов, Я., Вълчев, Д., съст. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022, 234–248.
- Ролс**, Дж. Теория на справедливостта, София: С.А., 1998.
- Русо**, Ж.-Ж. Избрани съчинения. Т. I. София: Наука и изкуство, 1988.
- Соловьев**, В. С. Жизненна драма Платона, 1898. Онлайн-достъп в сайта на библиотека „Веги“: <http://www.vehi.net/soloviev/platon.html>
- Социологически** уъркшоп по проекта „Кризата с COVID-19 и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели“ (29.09.2021). ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“. <https://law.uni-sofia.bg/bg/nauka/nauchni-proekti/krizata-s-covid-19-i-bdescheto-na-liberalno-demokratichnite-konstitucionni-0?absolute=1>
- Съдът** отхвърли над 20 жалби срещу заповедта на здравния министър за „зеления сертификат“. – В: De Fakto, 01.11.2021. <https://defakto.bg/2021/11/01/съдът-отхвърли-над-20-жалби-срещу-запове/>
- Танчев**, Е. Въведение в конституционното право. София: Сиби, 2002.
- Танчев**, Е. Националната сигурност и конституционната уредба на извънредното положение. – В: Международни отношения, № 5, 1994, 101–112.
- Фром**, Е. Бягство от свободата. София: Захарий Стоянов, 2001.
- Цекъв**, Б. Конституционният институт на извънредното положение и международните стандарти. – В: Съвременно право, № 2, 2016.
- Шмит**, К. Понятието за политическото, прев. А. Лешков, науч. ред. Д. Зашев, под общата ред. на Г. Близнашки, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2008.

- Abromeit**, J. A Critical Review of Recent Literature on Populism. – In: Politics and Governance. No. 4, 2017.
- Ackerman**, B. The Emergency Constitution. – In: The Yale Law Journal. Vol. 113, No. 5, March 2004, 1029–1091.
- Ackerman**, B. We the People= Foundations. Harvard University Press, 1991.
- Afsahi**, A., **Beausoleil**, E., **Dean**, R., **Ercan**, S. A., **Gagnon**, J. P. Democracy in a global emergency: five lessons from the COVID-19 pandemic. Democratic Theory, 2020, 7(2), pp. v–xix.
- Agamben**, G. State of Exception. Chicago and London, University of Chicago Press, 2005.
- Albert**, R., M. **Guruswamy**, N. **Basnyat** (eds.). Founding Moments in Constitutionalism. Oxford: Hart, 2020.
- Albert**, R. (ed.). Revolutionary Constitutionalism. Law, Legitimacy, Power. Oxford, Hart, 2020.
- Anderson**, B. Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, Verso, London, 1983.
- Anter**, A., The Modern State and Its Monopoly on Violence. – In: Hanke, E., Scaff, L. and Whimster, S. (eds.). The Oxford Handbook of Max Weber, Oxford: OUP, 2020.
- Anthony**, A. Peter Hotez: ‘What happens when the anti-vaccine movement moves into India?’, 8 December 2018. <https://www.theguardian.com/society/2018/dec/08/peter-hotez-vaccines-did-not-cause-rachels-autism-india-interview>
- Anthopoulos**, Ch. The Problem of the Functional Bindingness of Fundamental Rights, Thessaloniki, Sakkoulas, 1993 [X. Ανθόπουλος, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 1993].
- Anthopoulos**, Ch. Art. 25. – In: Spyropoulos, Ph., Contiades, X. Anthopoulos, Ch., Gerapetritis, G. The Constitution: A Commentary by Articles, Athens-Thessaloniki, Sakkoulas Publ., 2017 [Το Σύνταγμα: Κατ’ άρθρο ερμηνεία από Επιμέλεια:Φ. Σπυρόπουλος-Ξ. Κοντιάδης-Χ. Ανθόπουλος-Γ. Γεραπετρίτης Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017].
- Anti-vaccine** movement is one of the ten threats to global health, 11 April 2019. <https://www.sbmt.org.br/portal/anti-vaccine-movement-is-one-of-the-ten-threats-to-global-health/?locale=en-US&lang=en>
- Bar-Siman-Tov**, I. COVID-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures. The Theory and Practice of Legislation, 2020, 8(1–2), 11–48.
- Baume**, S. What Place Should Compromise Be Given in Democracy? A Reflection on Hans Kelsen’s Contribution. – In: Négociations, No. 27, 2017.
- Beetham**, D. Max Weber and the Legitimacy of the Modern State. – In: Analyse & Kritik. Vol. 13, No. 1, 1991, 34–45.

- Belov, M.** Constitutional Foundations of Peace and Discontent. – In: Belov, M. (ed.). Peace, Discontent and Constitutional Law. Challenges to Constitutional Order and Democracy, Routledge, 2021, 15–30.
- Belov, M.** Mastering emergency situations: The activist role of the Bulgarian Constitutional Court in redefining the constitutional design of war, state of siege and state of emergency. – In: Belov, M. (ed.). Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions: Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism, Routledge, 2021, 171–194.
- Belov, M.** Rule of Law and Democracy in Times of Transitory Constitutionalism, Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism: Towards a Global Algorithmic Technocracy? – In: Belov, M. (ed.). Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux, Routledge, 2023, 21–47.
- Belov, M.** The Role of Fear Politics in Global Constitutional ‘Ernstfall’: Images of Fear under COVID-19 Health Paternalism. – In: Belov, M. (ed.). Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality, Cambridge, Intersentia, 2021, 187–221.
- Belov, M., Tsekov, A.** COVID-19 Pandemic and Its Impact on Parliamentarism in Bulgaria. A self-restricting of the control power in The Parliament in the time of coronavirus. Robert Schuman Foundation Study papers, 2020. https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Bulgaria.pdf
- Benhabib, S.** Borders, Boundaries and Citizenship. – In: Political Science and Politics, Vol. 38, No. 4, 2005, 673–677.
- Bermeo, N.** On Democratic Backsliding. – In: Journal of Democracy, 2016, 27(1), 5–19.
- Bickerton, C., Invernizzi Accetti, C.** Populism and Technocracy. – In: C. Rovira Kaltwasser, Taggart, P., Ochoa Espejo, P., Ostiguy P. (eds.). The Oxford Handbook of Populism. Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Blum, D., Smith, S. L., Sanford, A. G.** Toxic Wild West Syndrome: Individual rights vs. community needs. – In: Ryan, J. Michael (ed.). COVID-19. Volume II: Social Consequences and Cultural Adaptations, Routledge, 2022, 122–133.
- Bobba, G., Hubé, N.** Between Mitigation and Dramatization: The Effect of the COVID-19 Crisis on Populists’ Discourses and Strategies. – In: Bobba, G., Hubé, N. (eds.). Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe. Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 131–144.
- Bobba, G., Hubé, N.** Populism and COVID-19 in Europe: What we learned from the first wave of the pandemic, 2021. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/04/20/populism-and-covid-19-in-europe-what-we-learned-from-the-first-wave-of-the-pandemic/>
- Bobbio, N. M.** Viroli, The Ideal of the Republic, Polity, Cambridge, 2003.

- Bolleyer, N., Salát, O.** Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance. *West European Politics*, 44(5–6), 2021, 1103–1128.
- Borgetto, M.** *La notion de fraternité en droit public français*. LGDJ, Paris, 1993.
- Bressanelli, E., Natali, D.** Introduction. – In: *Contemporary Italian Politics*, No. 11, 2019.
- Burki, T.** The online anti-vaccine movement in the age of COVID-19. – In: *Lancet*, 2020. [https://www.thelancet.com/journals/landig/article/PIIS2589-7500\(20\)30227-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/landig/article/PIIS2589-7500(20)30227-2/fulltext)
- Campbell, H.** Vaccine hesitancy rises in France after AstraZeneca suspension, survey reveals, 29 March 2021. <https://www.euronews.com/2021/03/26/vaccine-hesitancy-rises-in-france-after-astrazeneca-suspension-survey-reveals>
- Cardenal, A. S., Castro, L., Schemer, Ch., Strömbäck, J., Stępińska, A., De Vreese, C., Van Aelst, P.** Divided we trust? The role of polarization on rally-around-the-flag effects during the COVID-19 crisis. – In: Van Aelst, P., Blumler, J. G. (eds.). *Political Communication in the Time of Coronavirus* Routledge, 2021, 157–173.
- Casaleggio, G., B. Grillo,** *Siamo in guerra. Per una nuova politica*, Chiarelettere, Milano, 2011.
- Centre for Countering Digital Hate,** “Strengthening communities and democracy by disrupting identity-based hate and dangerous misinformation in digital spaces”, 2020. <https://www.counterhate.com>
- Chiang, P. P.** Anti-asian racism responses, and the impact on Asian-Americans’ lives: a sical-ecological perspective. – In: Ryan, J. M. (ed.). *COVID-19. Vol. II: Social Consequences and Cultural Adaptations*, Routledge, 2022, 215–229.
- Ciaurro, L.** Art. 67. – In: Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (eds.). *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; Martinico, G. *Filtering populist claims to fight populism. The Italian case in a comparative perspective*. CUP, Cambridge, 2022.
- Constant, B.** *De la Liberté des Anciens Comparée à Celle des Modernes*. Paris, Mille et une nuits, 2010.
- Corso, L.** When Anti-Politics Becomes Political: What can the Italian Five Star Movement Tell us about the Relationship Between Populism and Legalism. – In: *European Constitutional Law Review*, No. 3, 2019.
- Dahl, R.** *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- De Blasio, E., Sorice, M.** Technopopulism and direct representation. – In: Blokker, P., Anselmi, M. (eds.). *Multiple Populisms: Italy as Democracy’s Mirror*, Routledge, Abingdon, 2020.
- Democracy after COVID Challenges in Europe and Beyond**, Chrysogonos, A. Tsiftoglou (eds.), Cham, Springer, 2022.

- Di Cori, A.** Covid, Mattarella vaccinato allo Spallanzani: ha ricevuto la prima dose di Moderna, 9 March 2021. https://roma.repubblica.it/cronaca/2021/03/09/news/covid-mattarella_allo_spallanzani_per_il_vaccino-291265489/
- Donà, A.** The rise of the Radical Right in Italy: the case of Fratelli d'Italia. – In: *Journal of Modern Italian Studies*, 2022.
- Dyzenhaus, D.** *The Constitution of Law: Legality in Time of Emergency*. Cambridge University Press, 2006.
- Dworkin, R.** Liberal Community. *California Law Review*. Vol. 77, No. 3, 1989, 479–504.
- Easton, D.** A Re-Assessment of the Concept of Political Support. – In: *British Journal of Political Science*. Vol. 5, No. 4, 1975, 435–457. Cambridge University Press.
- Fallon, R.** *The Nature of Constitutional Rights*. Cambridge, CUP, 2019.
- Fishkin, J. S.** *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press, New Haven, 1991.
- Fletcher, G.** The Storrs Lectures: Liberals and Romantics at War: The Problem of Collective Guilt, 111 *Yale L. J.* 1499 (2002).
- Floridia, A., R. Vignati.** Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del Movimento 5 stelle alla democrazia rappresentativa, *Quaderni di sociologia*, No. 65, 2014. <https://journals.openedition.org/qds/369>.
- Fraccaro, R.** Perché serve colmare il gap fra istituzioni e volontà popolare, 9 August 2018. <https://www.ilsole24ore.com/art/perche-serve-colmare-gap-istituzioni-e-volonta-popolare--AEhzbyXF>
- Georgieva, R.** Restriction of Rights and Liberties in Times of COVID-19: The Bulgarian Example – In: *Restriction of Human Rights and Freedom in Health Emergencies: The Example of COVID-19. Constitutional Justice in Asia*, Ankara, Constitutional Court Publications, 2020, 63–71.
- Gerbaudo, P.** *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*. Pluto Press, London, 2019.
- Guasti, P.** The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. *Democratic Theory*, 2020, 7(2), 47–60.
- Guzman, I.** Officials of this Mexican town say only two out of 24,000 residents want COVID-19 vaccines, 8 February 2021. <https://www.ctvnews.ca/world/officials-of-this-mexican-town-say-only-two-out-of-24-000-residents-want-covid-19-vaccines-1.5300578>
- Hamilton A., Madison J., Jay J.** *The Federalist Papers*, New York, Bentam Classics, 1982.
- Häyry, M.** COVID-19: Another Look at Solidarity, *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 31(2), 2022, 256–262.

- Hesiod.** Max Weber on the Monopoly of Violence, in *Discourses on Minerva* 2020. <https://minervawisdom.com/2020/06/01/max-weber-on-the-monopoly-of-violence/>
- Honig, B.** *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Horowitz, J., Mueller, B.** Europe's Vaccine Suspension May Be Driven as Much by Politics as Science, 16 March 2021. <https://www.nytimes.com/2021/03/16/world/europe/europe-astrazeneca-vaccine-suspensions.html>
- Hughes, M. T., Kahn, J., Kachalia, A.** Who Goes First? Government Leaders and Prioritization of SARS-CoV-2 Vaccines. – In: *New England Journal of Medicine*, 2021.
- Johnson, N. F., Velásquez, N., Johnson Restrepo, N., Leahy, R., Gabriel, N., El Oud, S., Zheng, M., Manrique, P. Wuchty, S., Lupu, Y.** The online competition between pro- and anti-vaccination views. – In: *Nature*. Vol. 582, 230–233. <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2281-1>
- Jouvenel, B. D.** *Du Pouvoir (Histoire Naturelle de sa Croissance)*, Paris, Hachette, 1972.
- Kennedy, J.** How populists spread vaccine fear. Support for populists and vaccine skepticism go hand in hand in Western Europe, 2019= <https://www.politico.eu/article/how-populists-spread-vaccine-fear/>.
- Kennedy, J.** Populist politics and vaccine hesitancy in Western Europe: an analysis of national-level data. – In: *European Journal of Public Health*. Vol. 29, Issue 3, June 2019, 512–516.
- Kirchhoffer, D.** Dignity, Autonomy, and Allocation of Scarce Medical Resources During COVID-19. *Bioethical Inquiry* 17, 2020.
- Kouroutakis, A.** Abuse of Power and Self-Entrenchment as a State Response to the COVID-19 Outbreak: The Role of Parliaments, Courts and the People. – In: Kettemann M. C. & Lachmayer K. (eds.). *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Oxford: Hart, 2022, 33–46.
- Krehoff, B.** Legitimate Political Authority and Sovereignty: Why States Cannot be the Whole Story, *Res Publica* 14, 2008, 283–297.
- Last Witnesses:** Reflections on the Wartime Internment of Japanese Americans, ed. Erica Harth. Palgrave Macmillan, 2001.
- Lavagna, C.** Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici. – In: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, No. 6, 1956.
- Le condizioni** M5S per mandare i big in tv. Pd: vietano il confronto, 30 March 2017. https://www.repubblica.it/politica/2017/03/30/news/le_condizioni_m5s_per_mandare_i_big_in_tv_pd_vietano_il_confronto-161757515/

- Law in the Making.** A Comparative Survey. Pizzorusso, A. (ed.). Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, 1988.
- Lilleker, D. Coman, I. Gregor, M., Novelli, E.** Political Communication and COVID-19. Governance and Rhetoric in Global Comparative Perspective. – In: Lilleker, D. Coman, I. Gregor, M., Novelli, E. (eds.). Political Communication and COVID-19. Governance and Rhetoric in Times of Crisis, London-New York, Routledge, 2021, 333–350.
- Locke, J.** Two Treatises of Government= Cambridge, Cambridge University Press, 1960.
- Louwerse, T., Sieberer, U., Tuttnauer, O., Andeweg, R. B.** Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates. *West European Politics*, 2021, 44(5–6), 1025–1051.
- Lupo, N.** Populismo legislativo? Continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana. – In: *Ragion Pratica*, No. 59, 2019.
- Manin, B.** Principi del governo rappresentativo. Dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico, il Mulino, Bologna, 2010.
- Mansbridge, J. J.** Beyond Adversary Democracy, Basic Books, New York, 1980.
- Marchlewska, M. A. Cichocka, O. Panayiotou, K. Castellanos, J. Batayneh.** Populism as Identity Politics: Perceived In-Group Disadvantage, Collective Narcissism, and Support for Populism. – In: *Social Psychological and Personality Science*, No. 2, 2018.
- Mathioudakis, I.** The principle of solidarity according to art. 25 par. 4 Const., *Journal of Administrative Law*, 4/4016 [I. Μαθιουδάκης, Η αρχή της αλληλεγγύης κατά το άρθρ. 25 παρ. 4 Συντ., Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 4/2016].
- Mishra, S.** Ex-Trump aide calls Fauci ‘father’ of Covid and suggests he helped China genetically engineer virus, 31 March 2021. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/peter-navarro-fox-news-fauci-covid-b1824852.html>
- Mitas, S.** Solidarity as a Fundamental Legal Principle. Athens, Sakis Karagiorgas Foundation [Στέργιος Μήτας, Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα] 2016.
- Mitas, S.** Solidarity as a Fundamental Legal Principle, 2013 [Στέργιος Μήτας Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου] <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/29161?lang=el#page/156/mode/2up>.
- Meeker, J. K.** The Political Nightmare of the Plague: The ironic resistance of anti-quarantine protestors. – In: Ryan, J. M. (ed.). COVID-19. Vol. II: Social Consequences and Cultural Adaptations, Routledge, 2022, 109–121.
- Montesquieu, C.** De l’Esprit des Lois. Paris, 1832
- Moyn, S.** The Last Utopia (Human Rights in History). Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 2010.

- Mozzo**, A. Ascesa dei leader e presidenzializzazione dei governi: la corrosione della democrazia nasce dal “cuore” dello Stato, 2020. https://www.opiniojuris.it/presidenzializzazione-ascesa-leader/#_ftn11
- Mudde**, C. *The Far Right Today*. Cambridge, Polity Press, 2019.
- Mueller**, J. E. Presidential Popularity From Truman to Johnson. *The American Political Science Review*, 64(1), 1970, 18–34.
- Müller**, J. W. *What is Populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2017.
- Naumann**, A. EU-Response to Fighting Corona – Coordination, Support, Action – Heeding its Citizens' Calls? – In: Kettemann, M. C., Lachmayer, K. (eds.). *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19* Hart Publishing, Bloomsbury Publishing, 2022, 243–262.
- Nichols**, T. *The Death of Expertise. The Campaign against Established Knowledge and Why it Matters*. OUP, Oxford-New York, 2017.
- Nihlén Fahlquist**, J. The moral responsibility of governments and individuals in the context of the coronavirus pandemic, *Scandinavian Journal of Public Health* 49.7, 2021
- Offe**, C. (Hrsg), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/New York, Campus, 2003.
- Orsina**, G. *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica*, Marsilio, Venezia, 2018.
- Pallante**, F. *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020.
- Pettit**, *Republicanism*, Oxford, OUP, 1997.
- Pizzorusso**, A. *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993.
- Raz**, J. *The Morality of Freedom*. Clarendon Press – Oxford, 1986.
- Reynaert**, Ph. **Didier**, D., **Bouverne-de-Bie**, M., **Vandevelde**, S. A review of children's rights literature since the adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child, *Childhood* 16, No. 4, 2009.
- Rodotà**, S. Una Costituzione per Internet? *Politica del diritto*, No. 3, 2010.
- Sandel**, M. *Justice, What's the Right Thing to Do?* Penguin, London, 2009.
- Savulescu**, J., **Wilkinson**, D. **Pugh**, J., **Danchin**, M. There's no need to pause vaccine rollouts when there's a safety scare. Give the public the facts and let them decide, 25 March 2021. <https://theconversation.com/theres-no-need-to-pause-vaccine-rollouts-when-theres-a-safety-scare-give-the-public-the-facts-and-let-them-decide-157405>
- Schmitt**, C. *Die Diktatur*, 8. korrigierte Auflage. Berlin, Duncker & Humblot, 2015.
- Shklar**, J. *Legalism – Law, Morals and Political Trials*. Cambridge MA, Harvard UP, 1986.
- Silver**, H. Social exclusion and social solidarity: Three paradigms, *Int'l Lab. Rev.* 133, 1994.

- Sunstein**, C. Beyond the Precautionary Principle, 2002. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=307098
- Sunstein**, C. *#republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton University Press, Princeton, 2017.
- Sunstein**, C. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. Penguin Press, London, 2011.
- Tassopoulos**, I. Human Dignity in Greece. – In: P. Becchi, K. Mathis (eds.). *Handbook of Human Dignity in Europe*. Springer, Cham, 2017. https://doi.org/10.1007/978-3-319-27830-8_16-1
- Tassopoulos**, I. Mandatory vaccination and intermediate control of proportionality, *Theory and Practice of Administrative Law*, 12/2021 [Γ. Τασόπουλος, Υποχρεωτικός εμβολιασμός και ενδιάμεσος έλεγχος της αναλογικότητας, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 12/2021].
- The Blackwell** guide to Mill's Utilitarianism. H. West (ed.). Oxford, Blackwell Publishing, 2006.
- The French** Institutionalists, A. Broderick (ed.). Cambridge MA, Harvard UP, 1970.
- Tomasi**, M. Populism, Science and the Italian Democracy. – In: Delledonne, G., Martinico, G., Monti, M., Pacini, F. (eds.). *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Palgrave, London, 2020, 223–240.
- Tomasini**, F. Solidarity in the Time of COVID-19? *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics* 30.2, 2021, 234–247.
- Van der Sloot**, B. The Quality of Law: How the European Court of Human Rights gradually became a European Constitutional Court for privacy cases, *JIPITEC*. <https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-11-2-2020/5098>
- Ringe**, N., **Rennó**, L., **Rovira** Kaltwasser, C. Conclusion' Ringe, N., Rennó, L. (eds.). *Populists and the Pandemic: How Populists Around the World Responded to COVID-19* (1st ed.). Routledge, 2022, 273–292.
- Ross**, A. *On Law and Justice*. London, Stevens and sons, London, 1958.
- Ryan**, J. M., The blessings of COVID-19 to neoliberalism, nationalism and neoconservative ideologies. – In: Ryan, J. M. (ed.). *COVID-19. Vol. I: Global Pandemic, Societal Responses, Ideological Solutions*, London-New York, Routledge, 2022, 80–93.
- Schmitt**, C., *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- Tarchi**, M. *Italia populista, il Mulino*, Bologna, 2018.
- Sinha**, Dipankar *Pandemic, Governance and Communication. The Curious Case of COVID-19*, Routledge, 2022.
- Valchev**, D. *Democracy and Courts beyond the ideological banality в Courts, Politics*

- and Constitutional Law, ed. M. Belov, Routledge, London and New York, 2021, 21–30.
- Valchev, D.** Legal principles in public law. – In: Rule of Law at the Beginning of the Twenty-First Century. The Hague, Eleven International Publishing, 2018, 3–9.
- Vila Maior, P.** Camisão, I. The Pandemic Crisis and the European Union COVID-19 and Crisis Management, Routledge, 2021.
- Vilasanjuan, R.** COVID-19: the geopolitics of the vaccine, a weapon for global security, 15 March 2021. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/cooperacion+developpment/ari32-2021-vilasanjuan-covid-19-the-geopolitics-of-the-vaccine-a-weapon-for-global-security
- Urbinati, N.** The Italian Five Star Movement for foreigners, 2018. https://www.riv-istailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4272
- Vinx, L.** The Guardian of the Constitution (Hans Kelsen and Carl Schmitt on the limits of Constitutional Law), Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Young, K.** Skipping the vaccine line is not only unethical – it may undermine trust in the rollout, 2021. <https://theconversation.com/skipping-the-vaccine-line-is-not-only-unethical-it-may-undermine-trust-in-the-rollout-155277>
- Waismel-Manor, I., Bar-Siman-Tov, I., Rozenberg, O., Levanon, A., Benoît, C., Ifergane, G.** Should I stay (open) or should I close? World legislatures during the first wave of COVID-19. Political Studies, 2022. <https://doi.org/10.1177/00323217221090615>
- Waldron, J.** The Right to Private Property. Oxford, Clarendon Press, 2002.
- West-Oram, P.** Solidarity is for other people: identifying derelictions of solidarity in responses to COVID-19. – In: Journal of Medical Ethics, 2021.
- Wang, P., Catalano, Th.** Social Media, Right-wing Populism, and COVID-19: A Multimodal Critical Discourse Analysis of Reactions to the ‘Chinese virus’ Discourse’. – In: Musolff, A., Breeze, R., Kondo, K., Vilar-Lluch, S. (eds.). Pandemic and Crisis Discourse. Communicating COVID-19 and Public Health Strategy Bloomsbury Academic, 2022, 323–337.
- Weber, M.** Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik, Stuttgart, Kröner Verlag, 1968.
- Weber, M.** Wirtschaft und Gesellschaft. Mohr, Tübingen, 1921–1922.
- Wodak, R.** Crisis communication and crisis management during COVID-19, Global Discourse, 2021, 11(3), 329–353.
- Zander, M.** The Law-making process, Bloomsbury, London, 2020.
- Žuk, P.** Right-wing populism in Poland and anti-vaccine myths on YouTube: Political and cultural threats to public health. – In: Global Public Health, No. 15, 2020.

BRIEF CONTENTS AND AUTHORS’ INTRODUCTION

Ch. I. COVID-19 crisis and the future of liberal-democratic constitutional models

Prof. Daniel Valchev, PhD

This chapter aims to draft a possible theoretical framework and intellectual context for next more focused and detailed research relating to the impact of the COVID-19 crisis over the liberal democratic constitutional models.

The author enters the topic by sketching the general logic of liberal democracy and highlighting the main contradiction in the liberal-democratic constitutional models. He offers a historical account of the development of techniques for controlling radical majorities – techniques preventing the majority from overstepping the boundaries of the protected perimeter of the individual freedom. Then he proposes a view of the today’s three dominant techniques for this. The real role of the court in this control and the related unrealistic expectations is also outlined.

After describing some social and political trends in the last few decades, which have the potential to change the logic of functioning, and hence to test the overall architecture of the modern Western-type constitutional models, the author states that the COVID-19 crisis has impressively illuminated the fragility of some of the basic structures in liberal-democratic constitutional models and raised issues that were previously considered irrelevant or insufficiently important and defining.

Keywords: COVID-19, liberal democracy, constitutional models, radical majorities, majority principle, protected perimeter of the individual freedom, network vs. hierarchy.

Daniel Valchev is professor at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, the Faculty of Law, and currently is dean of the faculty. He teaches Jurisprudence and Philosophy of law and leads the Chair of Theory and History of Law and State. He is author of several books and articles.

Ch. II. COVID-19 in the Bulgarian Parliament: The Pandemic Emergency on the Agenda of the Political Actors

Assoc. Prof. Boris Popivanov, PhD

The outbreak of the COVID-19 pandemic led to the introduction of a state of emergency in Bulgaria in March 2020. This decision, unprecedented in the democratic history of the country, raises a number of important questions about the functioning of democracy, guarantees for the rights and freedoms of citizens, the activity of the legislature, and the relations between government and opposition. This article focuses on the parliamentary discourse on the state of emergency, tracing the positions of political actors, and tries to locate the Bulgarian case in the global trends of parliamentary behavior in the COVID-19 crisis. Based on a study of the debates in the National Assembly, the conclusion is made that the Bulgarian parties relatively quickly appropriated the crisis in their competitive political strategies, to the outcome of no subsequent significant changes in the pre-pandemic characteristics of the national political process.

Keywords: Bulgaria, COVID-19, democratic backsliding, emergency politics, executive aggrandizement, parliamentary pandemic discourse.

Boris Popivanov is Associate Professor of Institutions of Modern Bulgarian Statehood at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". PhD. in Political Science. He teaches Political Ideologies, Bulgarian Political Process, as well as Professional and Expert Politics in the BA and MA programmes of the Political Science Department. He is an author and co-author of several books. He has been a participant in international and national projects dealing with youth political participation and European mobility.

Ch. III. The Impact of COVID-19 Crisis and Its Management in Bulgaria on the Constitutional Principles

Assoc. Prof. Martin Belov, PhD

This chapter aims at offering short and concise analysis of the impact of the COVID-19 pandemic and more precisely the measures that have been taken for its management on the constitutional principles. The impact assessment is made from purely constitutionalist perspective. It does not aim at addressing the geopolitical and international law aspects of the phenomenon. Nor it tries to give political, moral or medical assessment of the measures.

The main task of this work is to serve as a warning against (un)constitutional crisis (mis)management. The core message is that constitutionalism does matter. The constitution and constitutional law in countries pretending to be governed on the basis of rule of law, separation of powers and democracy must be the ultimate criterion for the state institutions' activities and key factor for the orientation of the citizens' behavior not just in times of peace and normalcy, but especially in situations of crisis and emergency. The emergency does not justify unconstitutionality of state action whereas the constitution should not be just a formality and fig leaf masquerading emergencies that form a 'new normal'. The constitution may be criticized, discussed or abolished but it must not be violated with technocratic or political excuses even in troubled times.

This chapter shows how and why the emergency measures adopted and implemented in Bulgaria in the time of the COVID-19 pandemic in most cases contradict to the fundamental constitutional principles. Special emphasis is put on the violations of rule of law, separation of powers, democracy and popular sovereignty. The infringements of the principles of proportionality and due legal expectations are in the focus of the analysis.

Keywords: emergency constitutionalism, constitutional polycrisis, unconstitutional constitutional amendments, constitutional crisis management, rule of law, democracy, separation of powers, technocracy, pandemic constitutionalism, health and pandemic Leviathan.

Dr. Martin Belov is Associate Professor in Constitutional and Comparative Constitutional Law at the University of Sofia "St. Kliment Ohridski". Martin Belov is adjunct professor at the University Roma Tre, Rome, Italy (since 2019). Martin Belov has been visiting professor at Reichman University, Harry Radzyner Law School (Herzliya, Israel) (2021 and 2022), University Paris II Pantheon-Assas (2019), Goethe-University Frankfurt am Main, Germany (2019), University of Girona, Spain (2019), University "Pompeu Fabra", Barcelona, Spain (2019), Europa-University Viadrina, Frankfurt/Oder, Germany (2017 and 2018), European Law and Governance School, Athens (2017–2018 and 2020–2021) and many others. Martin Belov has been project researcher at the Max-Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, Germany (2010–2012) and visiting researcher at the Institute for Federalism, Fribourg, Switzerland (2014). He has specialized at the University of Oxford (UK) (2017), Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Germany (2009) and many other academic institutions. Martin Belov has published 23 books and more than 100 scientific papers and book chapters.

Ch. IV. Order and Justice in Extraordinary Situations: the COVID-19 pandemic and the Response of Bulgarian Courts

Assoc. Prof. Simeon Groysman, PhD

The fourth chapter of the book presents the events related to the introduction of the “epidemic emergency situation” as an anti-pandemic institution of Bulgarian law. In this regard, (1) the background of the reform related to the earlier declaration of a state of emergency in the country after the first cases of contagion on its territory; (2) the decisions of the Bulgarian Constitutional Court in relation to the anti-pandemic legislation including the controversial declaration of the constitutionality of the “epidemic emergency situation” as an alternative to the state of emergency, which need not be declared by parliament; (3) the further actions of the administrative courts supporting the use of this alternative emergency regime by the executive power are examined.

After concluding that the Bulgarian courts have given unqualified support to the national anti-epidemic policy without conducting a deep analysis of its contradiction with the constitution and parliamentary laws, the author seeks an answer to the question of how these actions, defined as controversial enough from the point of view of the rule of law, can be explained. In this regard, he articulates the understanding that the courts tend to support such crisis policies, even exercising a de facto denial of supervisory powers, because they lack the ability to formulate own alternative policies. This conclusion is set in the context of the overall prospects for the future of liberal democracy, which can hardly rely on “judicial salvation” in times of crisis, and whose legitimacy can be discredited in such moments of crisis, thus entailing uncertainty for times of new crises.

Keywords: judicial review, emergency constitutionalism, rule of law, democracy, legitimacy.

Simeon Groysman is an Associate Professor of General Theory of Law at Sofia University. He teaches courses such as Theory of the State, Philosophy of Law, Law and Religion. He is the author of studies on legal interpretation in the light of legal positivism and legal realism; morality and legal validity; law, power and authority.

Ch. V. Hypotheses on Public Legitimacy in the Situation of COVID-19 Crisis in Bulgaria

Parvan Simeonov, PhD

Based on qualitative research (fieldwork in the autumn, winter and spring of 2021/2022), on interviews with main actors in the subject of Covid in Bulgaria, together with focus groups of various participants with active attitude in the issue, within a concept, further outlined by some first empirical evidence in a review or in a summary of the crisis, basic hypotheses are formulated on the case of Bulgaria. Possible conclusions in both the abstract and the concrete field are highlighted, based additionally on structural prerequisites. Qualitative research testifies to a kind of "facade expertocracy", behind which the opportunity for political authorities' actions is actually increased. This politicization is added to two other problems, also related to the politicization of the subject: a large-scale and self-generating framework problem of distrust towards political authorities; high distrust in a long-ruling political actor that has turned into a political crisis. In pairing, leading to mutual amplification of the three levels, a main hypothesis is drawn for what is often addressed as Bulgarian poor performance – which is constructed on the testimonies and criticism by the research participants. On this basis a discussion is started, which refers both to the objective economic (and all related) prerequisites and to a potential subsequent study of the activities by the political power.

Keywords: Coronavirus, Bulgaria, hypotheses, legitimacy, politicization.

Parvan Simeonov (PhD in political science) is a researcher, publicist and civic activist. Author of books on empirical research, scientific articles and media publications. Simeonov teaches political campaigning at "St. Kliment Ohridski" University of Sofia as well as mechanisms and actors in the political process at the University of Veliko Tarnovo. He is Gallup International Balkan CEO and a participant in diverse research networks, e.g. the Pool of European Youth Researchers.

Ch. VI. Pandemic Populism In Italy. The case of “Objectocracy”

Prof. Giuseppe Martinico, PhD

Assist. Prof. Fabio Pacini, PhD

In our contribution we shall look at the way populists have attacked science and scientists in their attempt to construct alternative truths during the pandemic. As for the structure, we first introduce the concept of objectocracy which is useful to understand the relationship between disinformation and populism. In a second moment, we focus on how the attack on science can be seen as part of the Italian technopopulist dimension. Finally, we offer some reflections from the current Italian situation in the aftermath of the 2022 elections that saw Fratelli d'Italia become the leading party in Italy.

Keywords: Objectocracy, populism, science, Italy, NO VAX, COVID 19.

Giuseppe Martinico is a Full Professor of Comparative Public law at the Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa. Prior to joining the Scuola Sant'Anna, he was García Pelayo Fellow at the Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, and Max Weber Fellow at the European University Institute, Florence. He is also visiting Professor at the Pompeu Fabra University of Barcelona.

Fabio Pacini is currently Assistant Professor of Public Law at Tuscia University (Viterbo). Affiliate researcher at Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa), where he coordinates a research group on parliamentary law.

Ch. VII. Solidarity and Impartiality in Times of COVID-19

Prof. Ioannis A. Tassopoulos, PhD

Greece followed the pattern of other countries, with the imposition of lockdowns during the first phase of the pandemic and vaccination during the second. The Council of State invoked the principle of social solidarity to justify these measures in relation with other principles such as public health. The Greek Constitution guarantees the principle of solidarity but both theory and case law follow a restrictive interpretation of the principle focusing on redistribution and rights. The pandemic however revealed a different operation of the principle of solidarity as a legal basis for the restriction of rights to protect the public health. This aspect became most acute in the case of mandatory vaccination. Nevertheless, one of solidarity's basic concern is to prevent alienation and exclusion. Solidarity should therefore protect both the public good of health and the individual

rights of persons who may not share the mainstream position on the subject of the pandemic and the necessary measures to prevent its spread. In this respect the role of administrative discretion and procedures in relation with criteria which take into account e.g. conscientious objections etc. are very important. For this purpose the courts should apply an intermediate standard of judicial review to secure that the legal provisions against the pandemic guarantee reasonable administrative procedures, administrative discretion and appropriate regulations to prevent alienation and exclusion.

Keywords: COVID-19, pandemic, solidarity, impartiality, alienation, Greece, Constitution, functionalism, redistribution, public good, public health, individualism, romantic views, intermediate scrutiny, judicial review, administrative procedures, prior hearing, discretion.

Ioannis A. Tassopoulos is Professor of law at the National and Kapodistrian University of Athens. His main field of research is in constitutional law and political philosophy. LLB 1986, University of Athens (honors); LLM (1987), SJD (1989) Duke Law School. He has written six monographs and many articles in Greek, English and French. His last work is on Freedom of Expression in Greece.

КРИЗАТА С COVID-19 И БЪДЕЩЕТО НА ЛИБЕРАЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Българска
Първо издание

Съставители
Даниел Вълчев, Симеон Гройсман

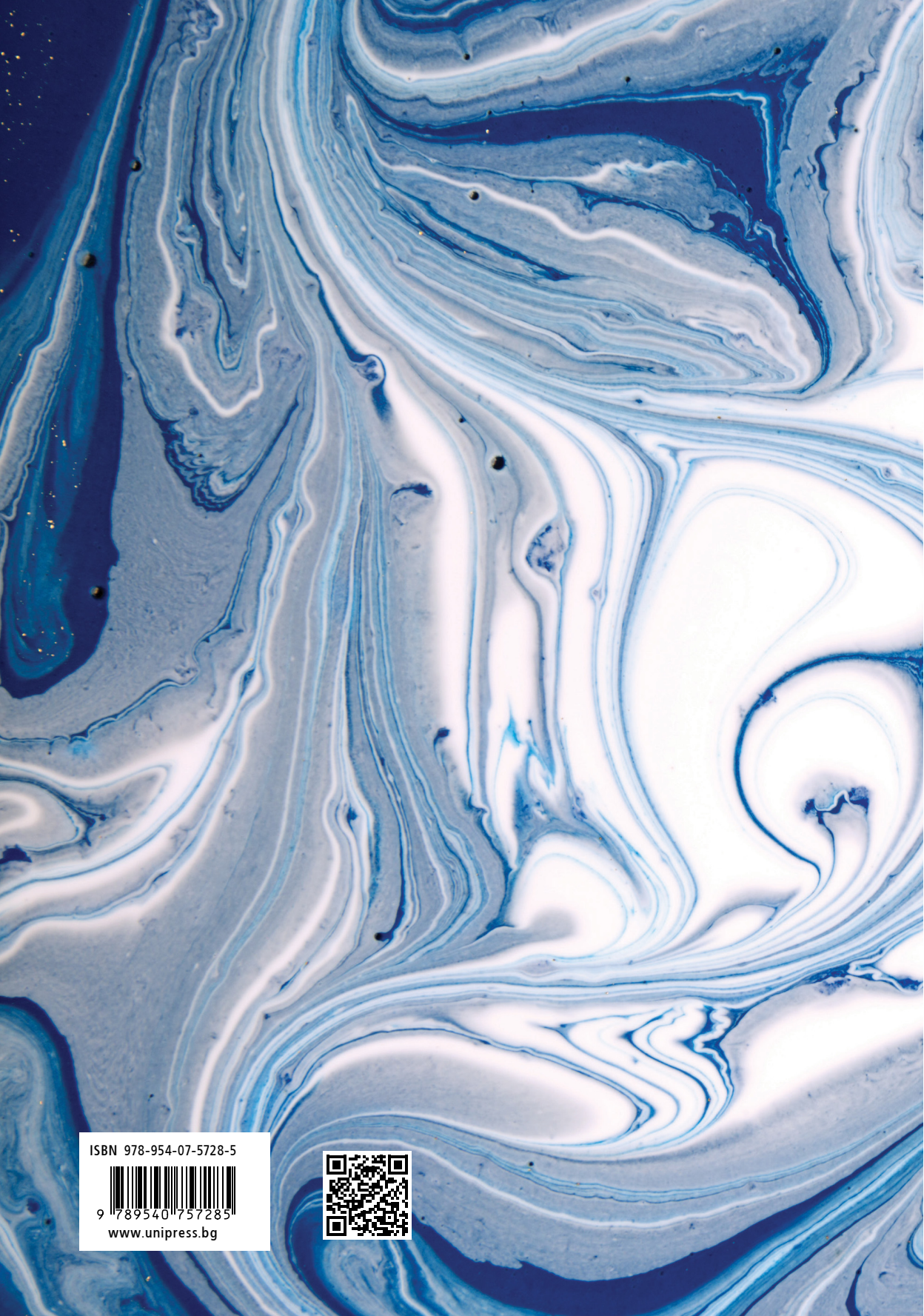
Редактор
Татяна Димитрова

Художник на корицата
Антонина Георгиева

Предпечат
Иво Ников

Формат 70x100/16
Печатни коли 12,5

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
www.unipress.bg



ISBN 978-954-07-5728-5



9 789540 757285

www.unipress.bg

