

ФОНДАЦИЯ „ФРИДРИХ ЕБЕРТ“
ИНСТИТУТ ЗА ПОЛИТИЧЕСКИ
И ПРАВНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

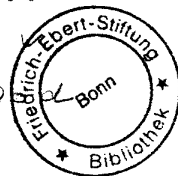
A 98 - 05891

ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И ПРАВАТА НА ЛИЧНОСТТА

БЪЛГАРСКИЯТ ОПИТ
В УСЛОВИЯТА НА ПРЕХОД

Съставител и научна редакция
проф. д-р Емил Константинов

Graždanskoto obščestvo
i pravata na ličnostta
Bălgarskiyat opit
usloviyata na prehod



... red.:

София, 1997

Emil Konstantinov

Книгата излиза с помощта на Фондация „Фридрих Еберт“

Темата за гражданското общество и правата на личността не е нова. Тя придоби особена актуалност в Източна Европа през 80-те години. По това време чрез нея, наред с познавателния ѝ аспект, се разкриваше възможност за идеологическо тълкуване, а също и за критика на тогавашната обществена система. В тази тематика се търсеха аргументи за обосноваването на мерки за промяна на обществото, изпаднало в криза.

Началото на изграждането на действително гражданско общество в България, т.е. на онази сфера, в която частният интерес и личните права са в основата на системата на обществените отношения, бе поставено след започналите през 1989 г. демократични промени. Практическата и идейната актуалност на тази тема се подхранва от кризисните явления, които съпътствуват прехода на България към демократична обществена организация и пазарно стопанство. Трансформационните процеси сравнително бавно набират скорост. Не без значение за тяхното развитие е състоянието на гражданското общество. С него те са неразривно свързани. То е своеобразен барометър за развитието на модерните демократични общества и на институциите им. Поради това изследването на проблемите, свързани с развитието и укрепването на гражданското общество в България, а също така и разработването на конкретни предложения и мерки в тази насока притежава изключително важно практическо значение за стабилизирането и ускоряването на трансформационните процеси в страната.

Определянето на нивото на гражданското общество и на съществуващите в него проблеми притежава практическо значение и за изработването на достоверни прогнози за бъдещото развитие на страната. То създава възможност да се разкрие реално съществуващата дистанция, която е необходимо да се преодолее, за да може да се достигне равнището на развитите демократични общества в Европа, към чиито международни структури България се стреми да се приобщи. Резултатите от подобни анализи способствуват за разработването и прилагането на онези необходими вътрешни и международни мерки, които трябва да се предприемат, за да се подпомогне и ускори демократичното развитие на българското общество.

Правата на личността са от централно значение за развитието на всяко гражданско общество. То се проявява в няколко направления.

© Фондация „Фридрих Еберт“, 1997

© Емил Константинов, 1997

София, 1997

Човешките права и свободи са юридическата основа, върху която се изгражда и развива гражданското общество. Те представляват и своеобразна негова връзка с държавните институции, които са конституционно задължени да гарантират и закрилят правата и свободите на гражданите. Последните са закрилица обвивка на гражданското общество. Тя очертава границата, до която държавата може да се намесва в гражданската сфера на обществото в името на общия интерес. От своя страна съществуването на развито гражданско общество е гаранция за отстояването на човешките права и за стабилността на държавните институции. То е важен фактор, от който в немалка степен зависи темпът на развитието на държавата като цяло. Слабото гражданско общество лесно се поддава на манипулиране и не е трудно да се ограничават правата му.

Темата, на която е посветен настоящият сборник, е актуална и поради факта, че понятието „гражданско общество“ заляга в новата българска Конституция (чл. 4, ал. 2), без обаче досега конституционното му съдържание да е изяснено. Освен това социологическите изследвания показват, че българските граждани придават изключително значение на личната свобода, но не познават в достатъчна степен гарантираните им конституционни права и вътрешните и международните средства за тяхната закрила.

Международните юридически гаранции за закрила на правата и свободите на човека, които съществуват на базата на сключените от България международни договори, са от изключително значение за осигуряване на стабилното развитие на гражданското общество. За съжаление те все още малко се познават не само от гражданите, чиито права закрилят, но и от държавните институции и юристите. Това са договорите, сключени в рамките на ООН, и особено Европейската конвенция за правата на човека. Последната е създала Европейския съд за правата на човека, чиито решения са задължителни за България. Българските граждани имат пряк достъп до този съд, за да се жалват, когато българската държава нарушава залягналите в Европейската конвенция за правата на човека права. Съгласно българската Конституция тази конвенция е част от националното българско право и разпоредбите ѝ имат предимство пред българските закони. Тя създава общоевропейско правно пространство в областта на човешките права, част от което е България. В него правата на човека се прилагат в съответствие с най-високите европейски стандарти. В този смисъл Конвенцията ефективно допринася за необратимост, стабилизация и ускоряване на демократичното развитие в България.

Изследванията, включени в настоящия сборник, бяха изнесени като доклади и обсъдени на конференция, организирана от Фондация „Фридрих Еберт“ и Института за политически и правни изследвания на 24–25 октомври 1997 г. в София. В тях се изразяват личните

виждания на авторите и те не обвързват издателите. Темата за гражданското общество и правата на личността е разглеждана интердисциплинарно от юристи, политолози и специалисти по медиите. Сборникът се публикува във важен исторически момент за България. Намирането на правилния път за ефективно осъществяване на необходимите реформи и за стабилизиране на държавните институции и на пазарните механизми и за ускоряване на трансформационния процес няма друга алтернатива. С настоящата актуална публикация издателите биха искали да дадат своя скромнен принос за по-нататъшното развитие на гражданското общество и за укрепването на ролята му в държавата.

Д-р Марк Майнхарт
Ръководител на
Регионално бюро
„Балкани“ на
Фондация „Фридрих Еберт“

Проф. д-р Емил Константинов
Директор на
Института за политически
и правни изследвания

София, декември 1997 г.

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

I. ПРАВАТА НА ЧОВЕКА – НОВАТА „РЕЛИГИЯ“ НА ЧОВЕЧЕСТВОТО НА ПРАГА НА ХХІ ВЕК (Вместо увод)

Да разискваме върху правата на човека не означава да подемем обикновена тема. Не, ние заставаме пред един проблем – най-острия, най-горещия, който човечеството от векове се мъчи да разреши. В миналото най-светлите умове са осъзнавали неговата дълбочина и неговото значение. Днес това осъзнават милиони. Капитален социологически и исторически факт, който ще се очертава все по-ярко в бъдеще и ще определя политиката и поведението на правителства, народи и държави, на международната общност.

Двадесет и първият век е вече пред нас. Всички го очакват с надежда. Основание за това са порасналите възможности на науката, техниката, на материалното и духовното производство. Доброто обаче не може да се идентифицира освен чрез неговия корелат – злото. ХХІ-ият век без съмнение ще бъде век и на нови, тежки изпитания за човека. Глобалните проблеми ще се изострят, а в техния център, както е известно, стои човекът. Той е едновременно ресурсът за решаването им и обектът на тяхното зловредно действие. При това човекът, разбиран все повече като човечество. Защото само с общите усилия на всички хора, народи и държави могат да се предотвратят опасностите, застрашаващи човешкия род. Така правата на човека сами започват да придобиват качеството на специфичен глобален проблем. Техните измерения се виждат в две основни насоки: а) като проблем за решаване, който стои пред всички; б) като планетарен социален ресурс за решаване на глобалните проблеми, за оцеляването и прогресивното развитие на човечеството, форма, канал за обединяване и изливане на енергията на социалните субекти – творци на историческия процес.

Правата на човека са такива, каквото е обществото (национално и международно), в което живее индивидът. Тук е и връзката между правата на човека и гражданското общество. За права и свободи в истинския – и желания, търсения – смисъл на думата (като социална реалност) може да се говори в условията на повече или по-малко

формирано и нормално функциониращо гражданско общество. От тази гледна точка правата на човека имат специфичните си проблеми в постсоциалистическите страни. Друга група особености (регионални) проблеми имат те на Балканите. Специфични (национални) проблеми имат правата и в България.

Глобалният и универсален характер на човешките права следователно не изключва тяхната „антропология“ – специфичните им аспекти и особености при различните народи, етноси, човешки общности. Но това са специфики и особености, които се отнасят до формата им, а не до съдържанието и същността им, до пътищата и средствата за тяхното признаване, закрепване и реализиране, а не до значението им на *conditio sine qua non* за съществуването на човека и човешкия род. Тъкмо тяхното фундаментално, екзистенциално за човечеството значение е основание за възприемането им като новата философия и „религия“ на следващото столетие. Общопризната, неидеологическа, опростена в елементите си философия! „Светска религия“ (ако е позволено това словесно съчетание), която не разделя, а обединява хората с различни духовни убеждения и обществени възждения.

Постановка, нелишена вероятно от своя илюзия и дори утопичност. Но илюзията тук е красива, мамеща и водеща човека напред, тя е идеал човешки, а утопията, ако я има, не е от типа на онези, които са страшни за човека, щом дойдат на власт...

II. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО – ОБЕКТИВНА ПРЕДПОСТАВКА И ЛОНО НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Що е гражданско общество? Една самостоятелна тема с любопитна и поучителна история. Наред с познавателните си аспекти тя е откривала и възможности за идеологически интерпретации на съществуващото, за критика на обществената система и за обосноваване на практически мерки за лекуване на намиращото се в криза общество. Не е случайно, че тази тема стана особено актуална през 80-те години в бившите социалистически страни. Не е загубила актуалността си тя и сега в техния постсоциалистически етап. Понятието за гражданското общество придоби дори статус на конституционно понятие. В чл. 4, ал. 2 от Конституцията на Република България е записано: „Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на гражданското общество.“ Разпоредбата е в системна връзка с ал. 1 на същия чл. 4, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната.

Нека само отбележим засега, че тези конституционни разпоредби ни водят направо към сърцевината на разисквания от нас проблем с неговите взаимно свързани основни компоненти: гражданско общество – правова държава – права на личността.

Гражданското общество в съвременния му смисъл (като теория, като практика, като цел) е дело на Новото време. То е онази социална реалност, която е относително обособена по отношение на държавата. Обществото в неговата тоталност вече се вижда дуплирано, в две измерения, изразявани с понятията „гражданско общество“ – „държава“.

Идеите за гражданското общество датират, разбира се, от по-рано. Но това е по-скоро предисторията им. В Античния свят общество и държава не се разграничават. Но още тогава са изказвани схващания, които не са загубили значението си и днес – за гражданското общество като умиротворена чрез законите и правилата на справедливостта човешка общност (*societas civilis*), противопоставяща се на варварските общности. Цицерон смята, че гражданското общество (без да се разбира като нещо отделно от политическото общество) почива върху закона, който е неговото свързващо звено („*Lex est civilis societatis vinculum*“).

В Новото време (след XVII–XVIII в.) предимно политическият смисъл на понятието „гражданско общество“ се изгубва постепенно. То започва да се разбира като обособено спрямо политическата общност – държавата. Много мислители допринасят за това, но на първо място сред тях изпъква Хегел. За него социално-икономическата сфера и политическата сфера са вече две обособени дадености, които обаче се намират във взаимна диалектическа връзка. В гражданското общество индивидите се проявяват със свободата си и със самостоятелните си егостични интереси, в държавата – с общите си интереси. В държавата се снемат противоречията на индивидите и групите. Субект на гражданското общество е човекът с неговите естествени права, субект на държавата – това е гражданинът. В концепцията на Хегел държавата определя гражданското общество. Тя е по-висша форма на социалността.

Приблизително по същото време или малко по-късно (средата на XIX в.) с понятието за гражданското общество се занимава и Маркс. Без да отрича приноса на Хегел, той дава материалистическо тълкуване на теорията му за гражданското общество. Според Маркс гражданското общество (определена съвкупност на производствените отношения, икономическата структура на обществото) определя държавата (политическата и юридическата надстройка), а не обратно. Докато Хегел търси да примири гражданското общество и политическата власт, Маркс приема, че противоречията между тях са неизбежни.

Нужно е да се подчертае, че новите разбирания за гражданско общество, за отношението гражданско общество – политическа власт (държава) се появяват и развиват успоредно с новия етап в развитието

на обществото изобщо, с новия социален ред, който се установява и утвърждава – буржоазно-капиталистическата обществена система. Това е причината гражданското общество да се свързва и отъждествява по един едва ли не абсолютен начин с капиталистическите отношения. С течение на времето (в съвременността) надделява гледището, че понятието „гражданско общество“ е по-широко от понятието „буржоазно общество“, или че буржоазното общество през XVII–XIX в. е само определен етап в развитието на гражданското общество. Съвременният свят – между двете столетия – наследява основни черти на това общество (пазарни отношения, политическа демокрация и др.), но той става (или е на път да стане) постепенно друг, по-различен (по-социален, по-солидаристичен, взаимнообвързан), без обаче с това да се губят реалностите на гражданското общество като факт и завоевание на историческия прогрес.

Най-общо казано, гражданското общество е неполитическата, невластовата, „дивилната“ част на обществото. То е определен тип човешка общност, чиито характерни черти (или елементи) са свободните граждани, свободната частна собственост с нейните субекти, пазарът, социален и идеен плурализъм, оптимално дозирана намеса (респ. ненамеса) на държавата в неговата сфера, свободни медии, защитани „правила на играта“ (юридически и неюридически).

Същото може да се изложи и с други думи: гражданското общество е частната сфера; то се самоорганизира чрез пазара, чрез различни организации и корпорации – банки, синдикати, кооперации, културни сдружения, университети, църква, групи за натиск и др.; то е сфера на общественото мнение и на публичния контрол върху държавата и нейните поделения.

Няма гражданско общество, щом обществото не се е еманципира-ло от политическата власт, държавата. Няма гражданско общество без известно равнище на образование и духовна култура като предпоставка за саморегулиране на междудуличните и междугруповите отношения, за инициативност, пресметливост и цивилизованост на собственика, за съчетаване на частния и общия интерес и за добро функциониране както на неполитическите, така и на държавновластовите институции.

Към всичко казано трябва да се добави, че в края на XX и началото на XXI век се очертават ярки международни измерения на гражданското общество. Формират се интернационални общности. Пример за такава общност е западноевропейската интеграция. В нея се прави опит да се реализират (да се създадат условия за реализиране) на класически елементи на гражданското общество: свободен (единен) пазар, свободно движение на стоки, услуги, пари и хора върху териториите на много държави. И това е вече своя територия на общността. В съответствие с логиката на гражданското общество изобщо се

формира и корелативна политико-държавна (наддържавна!) и юридическа структура.

Гражданското общество е възможно само като правово общество. То е по хипотеза правово, т.е. ако претендира, че е гражданско общество, то трябва да е и правово общество. Фундаментална предпоставка за това е признаването и гарантирането на принципта за формалното юридическо равенство на всички. Индивидът-член на гражданското общество е мислим само като субект на права. **Развитото** гражданско общество е правово по самата си субстанция, то е правово като идея и понятие, тъй като се предполага, че е съставено от юридически автономни и свободни индивиди и социални групи, чиито взаимоотношения са основани върху правните и нравствените правила.

Оттук нататък вървим логически към извода, че правата на човека като идеен и практически феномен са неотделими от гражданското общество, невъзможни са във от него и без него, още повече против него. Показателно е, че още Хегел в своята „Философия на правото“ разглежда въпросите на закона, правосъдието и полицията не в раздела за държавата, а в раздела за гражданското общество. И то не за да ги откъсне от държавата, да ги представи като извъндържавни, а за да подчертае правните основи на гражданското общество, да покаже реалното функциониране на собствеността чрез закона, съда, полицията. Да покаже държавата, „влязла“ в гражданското общество не за друго, а за защита на общия интерес. А защитата на личната свобода и на личните права е първостепенен общ интерес. Без нея няма свободни личности, няма и гражданско общество.

Не само като философска доктрина, но и като нормативност правата на човека се установяват постепенно и паралелно с първите стъпки на гражданското общество – декларациите за правата и първите конституционни текстове за правата датират от края на XVIII в. и началото на XIX в., когато гражданското общество започва да придобива своите форми и очертания. Правата и свободите имат обективната си основа в гражданското общество, гражданското общество е лоното, в което те се формират, съществуват и функционират.

Днес това лono се разширява – от национално-държавното към формиращото се международно гражданско общество. С което и пространството на правата се разширява, а условията за реализацията им се обогатяват.

III. ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО – ПРАВОВА ДЪРЖАВА – ПРАВА НА ЧОВЕКА

Съотношенията между гражданското общество и държавата (съотношение на съдържание и форма; граници, които ги „разделят“ и

др.) и между гражданското общество и правото (формално равенство на индивидите; обособяване и развитие на сферата на частното и на публичното право и законодателство; централно място на института на договора и др.) представяват всъщност едно съотношение: гражданско общество – правова държава.

Правовата държава – това е правната форма на организация и дейност на публичната политическа власт и на нейните взаимоотношения с индивидите като субекти на правото. От съдържателна гледна точка тя има (условно) три компонента: собствено правен (или нормативно-юридически), индивидуално-правен (това са правата и свободите на индивидите), организационно-правен (или институционално-правен).

Първоначално (и до средата на нашия век) правовата държава се схваща като държава на обикновената законност. Законова уредба (не толкова подробна) на основните обществени отношения и нейното спазване, независимост на правосъдието, законност в организацията и дейността на администрацията – ето принципните положения на лозунгите и идеите за правовата държава. Съдебният контрол за законност върху органите на изпълнителната власт е живецът на правовата държава. Съответно на тези идеи се полагат и практическите усилия, укрепя административното правосъдие. (Имам предвид по-начало Европа.)

Суверенитетът на законодателната власт обаче остава неоспорим. Конституционността на законите, а значи тяхната легитимност и правосъдие не могат да се преценяват от никого освен от самия законодател.

Разтърсващият исторически опит, когато с вот на парламенти се установиха диктаторски режими и се приеха противохуманни закони, прилагани безстрастно от съдилищата, доведе след Втората световна война до твърде дълбоки промени в разбиранията за правовата държава. Според това вече модерно разбиране правовата държава има следните признаци (обобщено):

а) строга йерархия на правните източници, начело на която стои Конституцията; Конституцията става пряко приложимо право, гарантирано по юрисдикционен път от особен, Конституционен съд; нормите, които не съответствуват на Конституцията, при надлежно установяване не могат да имат значение на правен регулатор; правовата държава днес – това е конституционната правова държава;

б) нормите на международното право, в които се закрепват всеобщи и от най-висок ранг интереси и ценности, имат предимство пред вътрешния закон, ако той им противоречи;

в) на контрол за конституционност подлежи и обикновеният законодател; не само изпълнителната, но и законодателната власт е правно обвързана; наред с административното правосъдие се утвърждава

и вторият институционален (гаранционен) стълб на правовата държава – конституционното правосъдие;

г) върховен критерий за легитимация на държавната власт и най-значим признак на правовата държава са **правата на човека** – взети както самостоятелно (в биосоциалната им същност), така и в позитивно-правното им битие (вътрешноправно и международноправно). Това е вече отклонение от принципите на класическата демокрация (принципите на мнозинството). Мажоритарното начало не само за себе си, а в съчетание с правата на малцинството, на отделната личност дори – такова е съвременното понятие за правова държава.

Правото в съвременната правова държава се приема като нещо отделно от политическия феномен. Без да се отрича връзката му с политиката (!), то трябва да се тълкува като явление със своя природа и с регулиращи функции спрямо самата политика. Ако правото е „служанка на политиката“, това ще означава, че то не е постигнато понятието си (цивилизационно средство за установяване на ред в общественния живот, против хаоса и произвола, средство за социален мир) и че държавата съвсем не е правова. Политизацията на правния регулатор, респективно на съдебната власт, е вредна за гражданското общество, защото тя политизира и него, а това вече не е гражданско общество. Предназначението на механизмите на правовата държава е точно обратното – с тях да се юридизират социалните, вкл. и политическите конфликти, и по този начин да се осигури мирната им развръзка. Насилието и победата на политиката над правото са чисто и просто противоправни действия, които смушават гражданското общество. Но които също така – рано или късно – получават точна историческа присъда и адекватна оценка именно в сферата на гражданското общество.

Всичко това се отнася и за правата на човека като ядро на модерното правно мислене, на модерното гледище за правото.

IV. ПРАВА НА ЧОВЕКА И ПРАВА НА ГРАЖДАНИНА. ПРАВА НА ЛИЧНОСТТА

Правата на човека са по произхода и природата си естественоправни (биосоциални) претенции на определено, жизнено за съществуването на човека благо. Позитивирани от държавата в закон, те са вече права на гражданина. Правата на гражданина са особено битие на правата на човека. Първичното и изходното понятие е „права на човека“. То е и своеобразна мяра на правата на гражданина, от което не следва, че са изключени разминавания между тях – например в случаите, когато правата на гражданите се формулират не въз основа

на принципа за равенството на човешките същества като такива, а въз основа на чисто класов признак.

В основния си минимум правата на човека днес са позитивно право: в международните актове по правата на човека (това е тяхната интернационализация) и в конституциите на цивилизованите държави – в битието си на права на гражданите и частично като признати на всички хора права (това е тяхната конституционализация).

Правата на личността са, по мое мнение, понятието, подчертаващо социалната природа на правата. Понятията „човешка личност“ и „права на човешката личност“ се срещат и в основни международни актове по правата на човека (например в преамбюлите на Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. и на двата пакта за правата от 1966 г.; чл. 6, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права). В българската Конституция се използват и трите понятия: права на човека (чл. 85, ал. 1, т. 6), права на гражданите (чл. 24, ал. 2, глава втора), права на личността (абз. трети от Преамбула; чл. 4, ал. 2). Мисля, че от позицията на тези конституционни текстове понятието „права на личността“ обхваща правата на човека и правата на граждани едновременно, тъй като систематично е извадено „пред скоби“ (в Преамбула и в главата за основните начала).

Правата и свободите са съединителното звено между гражданско-то общество и държавата. Сединия си крак, ако може така да се каже (в битието си на права на човека), те са преимуществено в гражданското общество, с другия (в битието си на права на гражданите) – в сферата на държавата. При това правата на човека и правата на гражданина са две страни на един медал: и двете трябва да изразят субстанциално и функционално свободата и достойнството на личността – член едновременно на гражданското общество и на политическата общност (държавата).

Обществената теория в бившите социалистически страни, като тълкуваше едностранчиво някои изказвания на Маркс, продължително време отричаше понятието за правата на човека и признаваше само понятието за правата на гражданите. Този естатичен и патерналистичен възглед беше не само в остро противоречие с една дълго-временна и универсална традиция и тенденция за признаване и закрепване на човешките права. Той противоречеше и на хуманистичната същност на самата социалистическа идея. Не вземаше предвид това, че и правата на човека, и правата на гражданина имат единен субект (човешката личност в многообразните ѝ прояви), че правата на гражданина са и трябва да бъдат позитивирани в битие на правата на човека.

В Конституцията на Република България от 1991 г. е закрепен съвременният каталог на правата на човека и гражданина. Не могат да не се посочат поне две принципи постановки в Конституцията:

първата – правата на личността са издигнати във „върховен принцип“ (Преамбюл). Не висш, а върховен! Това ще рече, че те са фундаментът на правовата държава и легитимиращият фактор на властта в Републиката;

втората – правата на личността са разположени в системна нормативна връзка с конституционните понятия за (а) правовата държава, (б) свободното развитие на човека и (в) свободното развитие на гражданското общество (чл. 4).

Триъгълникът „гражданско общество – личност – държава“ е изразен по оригинален начин в българската Конституция. Доколкото съм осведомен, засага това е единствената конституция, в която изрично е записано понятието „гражданско общество“.

Разбира се, официалното юридическо закрепване на правата, колкото и да е немаловажно по значение и роля, не е достатъчно. За превръщането на правата в социална реалност, в социологически факт на гражданското и на политическото общество са нужни редица условия (икономически, социални, политико-институционални, културни и др.) и юридически (главно процесуални) гаранции. Тяхното разглеждане е голям клон на общата ни тема, който ще се обсъжда в други доклади.

V. ИНДИВИДУАЛНИ И КОЛЕКТИВНИ ПРАВА

Традиционно се приема, че правата на личността са права **индивидуални**. Това е в духа на либералистичната идея за гражданското общество и за свободата. Но това е в съответствие и с различните социалитарни възгледи за човека като квинтесенция на битието, за човека като личност, относително независима и еманципирана от групата.

Същевременно през последните десетилетия се заговори и за **колективни права** – права на народи, групи и общности.

Първо трябва да се изясни за какви колективни права и на какви групи става дума. За колективно право може да се говори с оглед на (а) начина на упражняването му и (б) титуляра му.

По начина на упражняването правото е колективно, доколкото има предвид съществуването на човека не само сам за себе си (като Робинзон), а съществуването на други хора, групи, колективности, в които и с които човекът упражнява правото си. Това са права, които хората упражняват заедно. Права, които по силата на природата си се упражняват и (или само) колективно – свобода на вероизповеда-

нието, свобода на събранията, свобода на сдружаване и др. Такива права не само че не се отричат, но се и гарантират: „Всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията; това право включва...свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно...“ (чл. 9, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи).

Другояче стоят нещата с колективните права от гледище на титуляря им. Тук въпросът се усложнява, тъй като той съдържа трудните подвъпроси: Какви права? На какви колективности?

Очевидно е, може да става дума само за права, които са необходими за развитието на човека като социално същество, за по-добро гарантиране на универсалността на неговите права. Надали може да се спори, че правото на една езикова общност да организира изучаването на езика на принадлежателя към нея е не само полезно, но и необходимо за духовното развитие на съответните индивиди; че правото на общността да организира и провежда свободно родовете и битовите си празници (сватбени тържества, фолклорни изяви и пр.) ще съдейства също за духовното (артистичното) развитие на индивида. Това следователно са колективни права, проявяващи се предимно в сферата на гражданското общество, които в йерархично отношение са подчинени на индивидуалните. Те са допустими като средство за реализиране на индивидуалните права. Както се изразява френският юрист Риверо, групата не може да има права против правата на човека. (В подобен смисъл е и приетата преди няколко години от Общото събрание на ООН с резолюция № 47/135 Декларация по правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства.) Да се разсъждава обратно значи да се стъпи върху тоталитарна или тоталитарноподобна и холистка плоскост – господства цялото, групата, в която индивидът е само „бурмичка“. Тези така разбирани колективни права не се отричат и от българската Конституция.

Що се отнася до признаването на колективни политически права, моят отговор е отрицателен. Нямам предвид права на нациите и народите на самоопределение и независимост, където има взаимна допълняемост между индивидуални и колективни права. Ясно е, че индивидът не може да бъде свободен, щом живее като член на един народ, който е потиснат. Думата ми е за политически права на етнически или религиозни групи. Да им се признаят такива права ще означава да се внесе неравенство в правата на човека като субект на политическата общност.

Едно е „домашната“ сфера, друго е публичната (държавната) сфера. Тя по принцип е свободна и отворена за всички. Регулира се от всеобщи, еднакви за всички норми – нормите на закона. Ако се допуснат права на етно-религиозни и езикови групи в тази сфера,

първо, индивидите, принадлежащи към такива групи, няма да са изцяло свободни, те ще определят поведението си според правилата, на които е подчинена общността (групата) им, контактите им с останалите членове на държавата ще са като правило дирижирани. На второ място, обществото ще се „трибализира“ („балканизира“!), а това не е вече гражданско общество. Гражданското общество е универсалистично по определение. Колективни права в сферата на държавата вече нарушават нормалните взаимоотношения между нея и гражданското общество. Държавата в частност не може да бъде правова, щом в определена материя (например избори и избиращелно право, местно самоуправление) нормите на закона се изместват от нормите на общността и групата, щом в поведението си индивидът е задължен да се ръководи не от закона, а от други правила. Гражданското общество и държавата ще бъдат смущавани постоянно от факта, че в някои сектори на обществения и държавния живот индивидът бива „капсулиран“ в своята общност, отделен от останалите граждани.

VI. PRO DOMO SUA ИЛИ ЗА БЪЛГАРСКАЯ ПРЕХОД (Вместо заключение)

Това е може би най-трудната част на темата. Ще поставя само някои въпроси.

— Възприема ли общественото и индивидуалното съзнание на българите правата на човека като върховна ценност? Исторически, религиозни и други социални фактори, които трябва да се отчитат в това отношение.

— Можем ли да говорим за формирано гражданско общество в България? Исторически поглед: българско и османско средновековие; български XIX в. (Възраждане) + чужда държава – възможно ли е съчетание на национално гражданско общество и чужда политическа (държавна) власт?; българският XX в.; полустолетие примитивен капитализъм, войни и социално-политически раздори + полустолетие командно-административна система и тоталитарно общество – какво става с гражданското общество?

— Сегащният български преход – преход към какво? Перспективи...

— Значение (огромно) на приватизацията!

— Състоянието на политическата сфера и на държавните институции: слаба ефективност, подценяване на консенсусната демокрация за сметка на мажоритарната, остро политическо разделение и противопоставяне; партии-фантоми; неефективна парламентарна опозиция; формата на управление – „работи“ ли тя добре, тъй както е

установена в Конституцията? Ниска степен на доверие към парламента. Според социологически проучвания, колкото и условни да са те, около 1/3 от населението тежее към авторитарна форма на управление (!), а близо половината от него смята, че трябва да се засилят правомощията на президента.

— Специално за съдебната власт!

— Специално за Конституционния съд!

— Неблагополучията в гражданското общество са в основата и на неизбистрената външнополитическа доктрина и на неблагополучията във външната политика на България. Налице е силно влияние на международни фактори (велики сили, финансови институции) върху вътрешната и външната политика на страната.

— Какви проблеми могат да възникнат във връзка с присъединяването на България (неразвито гражданско общество!) към европейските структури (развити граждански общества)?

— Регионални (балкански) проблеми на гражданското общество и правата на личността.

— Конституцията съдържа съвременен каталог на правата и свободите, но предвижда ли тя в достатъчна степен институционална, процесуална и пр. гаранции за тях?

— Средствата за масова информация като правило „вървят след победителите“ (завзелите властта политически сили) и не изпълняват високата си обществена мисия на неутрални и обективни осведомители на населението и на публични гаранти на правата и свободите.

Правата на човека – съществуващо и дължимо: прогресът в областта на правата съжителства с постоянното им нарушаване! Някъде все още непризнати, другаде признати, но неспазвани частично или изцяло. Закрепването на правата е важно, но смисълът му е да открие път за реализацията на правата, за функционирането им в полза на човека. Историческият процес в интересувашата ни сфера не само че не е завършил, но едва ли е извървял и половината от пътя си. Не е ли в определена степен още меродавен Жан-Жак Русо: *L'homme est né libre, et partout il est dans les fers?*

Всяко преодоляване на големи прегради пред правата е откривало нови проблеми и нови заплахи за тях. Разпадането на тоталитарните общества в Европа и разпадането на двуполносният модел в международните отношения създадоха големи простори за изява на индивида. Заедно с това обаче икономическото и социалното разслоение; както и съпътстващата го престъпност застрашават в корена им редица негови права. Гражданите на Изтока са вече свободни да пътуват, където искат, но ето че Западът вече затваря границите си и издига пред тях нови „берлински стени“. Разгорелите се етно-религиозни междусобици са също смъртен враг на основни права на човека.

Работата е в това, че правата на човека са универсални и „живеят“ в универсума на човечеството, а той като цяло е далеч-далеч несъвършен...

Литература

- Бойчев, Г. Правова държава. С., Юриспрес, 1994.
Гражданите и политиката. Съст. и ред. Г. Карасимеонов. С., Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 1997.
Неновски, Н. Правата на човека. Общотеоретични въпроси. С., Юриспрес, 1994.
Неновски, Н. Гражданско общество – държава – право. С., Лик, 1996.
Селигман, А. Идеята за гражданското общество. С., Критика и хуманизъм, 1995.
Фотев, Г. Гражданското общество. С., БАН, 1992.
Гегел, Г. В. Ф. Философия на права. Вступ. статия В.С. Нерсесянца. М., Мысль, 1990.
La société civile. P., P.U.F., 1986.
L'Etat de droit. P., P.U.F., 1987.
Loschak, D. Droit et non-droit dans les institutions totalitaires. – In: Institutions. P., P.U.F., 1981, p. 125–184.

ПРАВАТА НА БЪЛГАРИНА КАТО ГРАЖДАНИН НА ЕВРОПА – РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА (ЕКПЧ)

Българинът – гражданин на Европа. Вероятно тази постановка ще прозвучи много предизвикателно. И това няма да бъде без основание. Защото процесите на прехода на българското общество към стандартите на демокрацията и пазарното стопанство, характерни за развитите европейски държави, се осъществяват доста мъчително, противоречиво и бавно. По всичко личи, че ако се оставят да следват естествения ход на своето развитие, те ще обхванат значителен по своята продължителност период от време.

И все пак – пълното интегриране на страната и на българските граждани в общоевропейското пространство и институции в една област е вече факт. Това е общоевропейското правно пространство, закрилящо основните права на човека. То е създадено от ЕКПЧ, страна по която е България. Включването на българската държава в него е факт, който е многозначителен поради следните съображения.

1. Конвенцията закриля много широк спектър от основни човешки права, които са юридически фундамент за развитието на гражданското общество у нас.

2. ЕКПЧ осигурява международна наднационална съдебна закрила на човешките права в България. Тя изисква прилагането им да се осъществява в съответствие с европейските, а не само с българските национални правни стандарти.

Положителният ефект от това положение е в няколко направления:

1. ЕКПЧ служи за юридическа база на развитието на гражданското общество и насочва развитието му към най-високите европейски стандарти. Правата на човека се прилагат по същия начин, както и в най-развитите европейски страни.

2. Конвенцията изисква българските държавни институции, включително и съдебните, да зачитат високите европейски правни стандарти в областта на човешките права. Ако те не се съобразяват с тях, то се задейства авторитетна международна съдебна процедура. Тя е независима от държавите-членки. Чрез своите решения тя оказва натиск върху тях и ги принуждава да спазват изискванията на Кон-

венцията. Поради това значително е и възпитателното и превантивното въздействие на ЕКПЧ върху административните и съдебните органи на нашата държава.

3. Конвенцията играе ролята на ракета-носител, която пренася България напред във времето на нейното развитие и я поставя в правната действителност на най-развитите европейски държави. В този смисъл ЕКПЧ е ефективен ускорител на демократичното обществено развитие в България и може да допринесе за преодоляването на исторически загубено време. Пълното въздействие на Конвенцията у нас все още не се е почувствувало, тъй като тя слабо се познава, а и не се прилага в достатъчна степен.

ШИРОК СПЕКТЪР НА ЗАКРИЯНИ ПРАВА

Основните човешки права, които закриля Конвенцията, могат да бъдат систематизирани в следните шест групи:

1. Свободата на физическото лице, която включва правото на живот (чл. 2), забраната на подлагане на изтезание или нечовешко или унижително отношение или наказание (чл. 3), забраната на държане в робство или принудително подчиняване (чл. 4), правото на свобода и сигурност и предвидените от Конвенцията изключения (чл. 5), свободата на движение на лицата (чл. 1, 2, 3 и 4, ал. 1 и 2 на Протокол № 4).

2. Неприкосновеността на личния и семеен живот, която обхваща правото на сключване на брак (чл. 12), неприкосновеността на личния и семеен живот, на кореспонденцията, телефонните разговори, жилищата и ограниченията на това право (чл. 8), правото на справедлив процес (чл. 6 и 13).

3. Свободата на словото, мисълта, съвестта и религията, която включва свободата на мисълта, съвестта и религията и ограниченията на това право (чл. 9), свободата на словото и ограниченията на това право (чл. 10), правото на родителите да дадат образование на децата си в съответствие със своите религиозни и философски разбирания (чл. 2 от Допълнителен протокол № 1).

4. Свободата на обществена и политическа дейност, към която се причислява свободата на събиранията и сдружаването и правото на свободни политически избори (чл. 3 от Допълнителен протокол № 1).

5. Правото на ползване на частна собственост (чл. 1 от Допълнителен протокол № 1).

6. Забраната на дискриминацията (чл. 6).

Характерът на повечето права, уредени в Конвенцията, е преди всичко политически. Без тяхното спазване е немислимо действието

на демократичните системи, независимо от това какво е социално-икономическото равнище в отделните държави и независимо от другите различия между тях.

Но много от правата не са чисто политически, а могат спокойно да бъдат причислени към икономическите, социалните и културните права. Към тях спадат например правото на собственост, правото на синдикално сдружение и правото на образование.

ПЪРВИ ЕТАП НА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ

Практическото значение на присъединяването на България към ЕКПЧ може да бъде разглеждано и в по-широк план – като първи етап от интегрирането ѝ в съществуващите вече демократични европейски институции. Ратифицирането на Конвенцията отвори за нашата страна вратата на „Клуба на европейските демокрации“. Той бе условие за присъединяването ѝ в Съвета на Европа, който счита зачитането на човешките права като един от основните стълбове както на тази международна организация, така и на единството на европейските държави, членувачи в нея. Доказателство е Преамбюлът на ЕКПЧ, който подчертава, че зачитането и развитието на правата на човека е средство за постигане на целта на Съвета на Европа, състояща се в достигането на по-голямо единство на страните-членки. Важността на това принципно положение се вижда и от санкцията, която предвижда статутът на Съвета на Европа в член 8, съгласно който сериозните нарушения от страна на държава – членка на Съвета на Европа, на правата на човека и на основните свободи са основание за суспендиране на членството ѝ или за изключването ѝ от Съвета на Европа.

Присъединяването на България към Конвенцията представлява качествено нов етап в развитието на интеграционните ѝ отношения с останалите европейски държави в хуманитарната област. Конвенцията представлява международноправна новост с това, че закриляните от нея права се определят като „общо наследство“ на европейските страни – членки на Конвенцията. Досега подобно развитие не бе постигнато и закрепено в международноправна форма нито в други райони на света, нито на универсално равнище. Закриляните от ЕКПЧ права се разглеждат като общоевропейско благо, основано освен на общи ценности и на общо наследство от политически традиции и идеи. Това положение е възприето, защото те се считат за особено важни и необходими за съществуването и действието на държавните системи на всички европейски държави, включително и на тези от Източна Европа.

Правното действие на заложената в ЕКПЧ конвенция за „общото наследство“ се проявява реално например в това, че субект на правата

по Конвенцията съгласно чл. 24 са всички държави – страни по нея, а не само онези, които непосредствено са засегнати от нарушението ѝ. Задълженията на държавата към отделните лица са същевременно и задължение към всички останали държави, които могат да търсят международна отговорност на държавата правонарушител както индивидуално, така и колективно. Колективните гаранции за спазване на Конвенцията се проявяват и чрез правомощията на международните органи за правен контрол – Комисията, Съда и Комитета на министрите.

На последно място, макар и не последно по значение, бих посочил факта, че ратифицирайки ЕКПЧ, България практически вече е включена в единното общоевропейско правно пространство. Държавите, включени в него, се придържат към общи ценности и политически традиции. Това правно пространство се определя от действието на един и същ нормативен режим и правен механизъм по прилагането му. Затова няма да бъде преувеличено да се каже, че правният режим, създаден от ЕКПЧ, може да се определи като общ европейски публичноправен ред. Според мен международноправното гарантиране на основните човешки права като общо наследство на всички европейски държави и изграждането чрез ЕКПЧ на общоевропейско правно пространство, създава солидни предпоставки за положителното развитие на процеса на политическо, икономическо и социално интегриране на България и към другите европейски структури.

ЕФЕКТИВНА МЕЖДУНАРОДНА СЪДЕБНА ПРОЦЕДУРА

Конвенцията засега е най-перфектният модел за международно-правна, наднационална закрила на правата на човека. Тя открива за индивидите пътя на международния юридически контрол, изземващ определени права от суверенната сфера на държавите. Във връзка с това заслужава да се посочи, че той е въведен още преди създаването на европейските общности. Подобен механизъм не се предлага от другите конвенции за закрила на човешките права. Това се отнася както до Пакта за гражданските и политическите права и Факултативния протокол към него, така и до Американската и Африканската конвенция за човешките права. Универсалната декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г., която лансира процеса на международното прокламиране на човешките права, има само препоръчителен характер и не обвързва юридически държавите – членки на световната организация.

От всичко това следва, че най-подходящият съвет към физическите и юридическите лица от България е да отправят своите жалби към Европейската комисия по правата на човека в Страсбург. Това ще

бъде най-ефикасният път за търсене на международна отговорност от държавата при нарушаване на правата на лицата, намиращи се под нейната юрисдикция.

Международният механизъм за контрол по Конвенцията се състои от два специално създадени органа. Това са Европейската комисия по правата на човека (Комисия) и Европейският съд по правата на човека (Съд). Освен тях в него участва и Комитетът на министрите, който е орган на Съвета на Европа. Той е създаден от министрите на външните работи на страните-членки или техните заместници. Седалището и на трите органа е в Страсбург.

В литературата често могат да бъдат срещнати становища, според които страсбургските органи за контрол на ЕКПЧ се определят като „квазиюрисдикционни“. Тази квалификация не е съвсем точна, защото страсбургските органи са съдебни по своя характер. Техните решения са окончателни и задължителни за страните по спора.

Независимият съдебен контрол, осъществяван в Страсбург, може да се оцени като съществена юридическа гаранция за поддържането на необратимостта на демократичните реформи в Източна Европа и същевременно като тласък за развитието им в съответствие с общоевропейските критерии, намиращи израз в така нареченото „страсбургско право“. Страсбургската система за международен контрол в областта на правата на човека е нов феномен за правото на източноевропейските страни, който тепърва ще дава своите плодове.

Независимо от това, че източноевропейските страни са отскоро страни по Конвенцията, досегашната практика недвусмислено показва, че доверието на техните граждани в страсбургските органи непрекъснато расте. Това се доказва от непрекъснатото увеличаване броя на жалбите, отправени до Комисията. Правораздаването на органите по Конвенцията има изключително положително въздействие върху закрилата на човешките права в националния правен ред на страните от Източна Европа. То се определя както от нарастващото осъзнаване на равенството в отношенията между гражданите и държавния апарат, така и от реално съществуващото усещане на представителите на държавата, че те могат да бъдат контролирани от наднационални институции. Този нов феномен създава и съвсем нова ситуация, отразяваща се положително върху стабилността на закрилата на човешките права в източноевропейските държави. Правното правосъзнание в Източна Европа се променя особено значимо поради убеждението, че при страсбургското правораздаване държавата не може да влияе на решенията, отнасящи се до жалби на юридически и физически лица, насочени срещу нея.

Съдебната процедура съгласно ЕКПЧ се състои от две основни фази. Първата се отнася до дейността и решенията на Комисията, която не заседава непрекъснато, тя организира работата си в зависи-

мост от своята натовареност. Дейността ѝ се подпомага от Секретариат. Комисията заседава при закрити врата и протоколите имат поверителен характер. Тя е оправомощена да изучава жалбите, които съдържат твърдения за нарушаване на Конвенцията. Тя взема юридически задължителни и окончателни решения относно допустимостта или недопустимостта на жалбата и относно приятелското решаване на спора. Комисията установява фактите по спора и предприема необходимите за това разследвания. По отношение на обявените за допустими жалби, по които не е постигнато приятелско решаване на спора, Комисията изразява мнение дали Конвенцията е била нарушена.

Комисията може да бъде сезирана с жалби, отправени до Генералния секретар на Съвета на Европа както от държавите – членки на ЕКПЧ (чл. 24), така и от всяко лице, неправителствена организация или група лица, които твърдят, че са жертва на нарушения от страна на държавата (чл. 25). Във връзка с това искам да посоча, че правото на индивидуална жалба придава на индивида определена и ограничена международноправна правосубектност по отношение на определена държава, задължена да защита правата, предоставени му от Конвенцията. Това положение представлява наистина нов момент в развитието на международното право и особено на онази негова област, която закриля правата на човека. Прекалено далеч обаче отива според мен онова тълкуване на член 25, според което индивидът се превръща в субект на международното право. Трябва да се има предвид, че международната правосубектност на индивида е твърде ограничена. Освен правата, уредени в член 25 на Конвенцията, той не притежава други права и не е дееспособен по международното право по отношение на държавите. Терминът „неправителствени организации“ включва както юридически лица, така и организации, които не са юридически лица по националното право, включително и нерегистрирани асоциации. Определението „неправителствени“ означава, че не трябва да са публични институции, участващи в упражняването на държавна власт. Неправителствените организации се представят от органите им съгласно техния статут. Те могат да отправят жалби само за нарушаване на правата на организацията, но не и за нарушаване правата на техните членове.

Едно от основните изисквания за допустимост на жалбата е жалбоподателят лично да е „жертва“ на правонарушението, за което той твърди, че е извършено срещу него. Това означава, че той може да се жалва за нарушаването само на собствените си права.

Комисията взема решения относно допустимостта на жалбите. Решението ѝ относно недопустимостта на жалбите е окончателно и с това делото се счита за приключено (чл. 27). Ако делото е прието като допустимо, то Комисията установява фактите (чл. 28, ал. 1, т. „а“) и е на разположение на страните по спора за приятелското му

решаване (чл. 28, ал. 1, т. „в“). Ако Комисията постигне приятелско решаване на спора, тя съставя доклад, който се изпраща на съответните държави, на Комитета на министрите и на Генералния секретар на Съвета на Европа за публикуване (чл. 28, ал. 2). С това делото се счита за приключено. Ако страните не се възползват от възможността за приятелско решаване на спора, то Комисията приема доклад, излагащ фактите и съдържащ нейното становище относно нарушението на Конвенцията. Този доклад се изпраща на Комитета на министрите и на засегнатите държави (чл. 31). Те обаче нямат право да го публикуват. На етапа на установяване на фактите Комисията може с мнозинство от 2/3 да отхвърли жалбата съгласно член 29, ако се установи наличието на някое от основанията за недопустимост на жалбата, предвидени в член 27. С това приключва първата фаза на процедурата.

Втората фаза започва с представянето на доклада на Комисията в Комитета на министрите. От този момент тече тримесечен срок, в който делото може да бъде отправено в Съда от засегнатата държава (чл. 48, ал. 1, т. „b“, „c“ и „d“), или от Комисията (чл. 48, ал. 1, т. „a“). Ако делото е отправено в Съда, Комитетът на министрите не взема решение. Но ако това не стане, той решава дали Конвенцията е била нарушена (чл. 32, ал. 1). Решенията му са задължителни за държавите (чл. 32, ал. 4). Този орган следва по традиция мнението на Комисията относно това дали ЕКПЧ е нарушена. Ако решението на Комитета на министрите е, че няма нарушение, то делото се счита за приключено. В противния случай Комитетът на министрите взема мерки по прилагането на решението (чл. 32, ал. 2 и 3) и делото приключва.

Решенията на Съда са окончателни (чл. 52) и задължителни за държавите – членки (чл. 53). При нарушаване на Конвенцията от дадена държава и при условие, че вътрешното ѝ право допуска само частично обезщетение за последните от това нарушение, Съдът може да постанови предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна (чл. 50). Комитетът на министрите следи за изпълнението на решението на Съда (чл. 54).

При подаване на жалба до Комисията е особено важно да се спазват следните положения. Жалбата трябва да включва изброяването на всички правни средства, които са използвани в националното право за установяването на нарушените права към Конвенцията. Не трябва да се забравя, че Комисията не е апелационна инстанция, която може да отменя решение на националните съдилища или държавните власти. Жалбоподателят може да не е гражданин на държавата, срещу която се оплаква, но той самият трябва да е жертва на нарушението, срещу което се жалва. Необходимо е да са изчерпани всички националноправни средства за възстановяване на нарушените права. Жалбата до Европейската комисия по правата на човека

трябва да се подаде най-късно 6 месеца след окончателното решение на Съда или на властите, срещу които тя е отправена.

Процедурата в Страсбург е безплатна, което е особено важно за жалбоподателите от Източна Европа. При липса на средства може да се поиска дори правна помощ. Кореспонденцията в началната фаза би могла да се води на родния език на жалбоподателя. Решенията на органите по ЕКПЧ са задължителни за държавата. В случай че те установят нарушение на правата на жалбоподателя, то държавата обикновено се задължава да го обезщети и да поеме разностите на адвокатите.

Упражняването на уредените в Конвенцията права е възможно да се ограничава така, както това е прието в демократичните общества. Така например то може да бъде предмет на ограничение в интерес на националната или обществената сигурност и на териториалната цялост на държавата, за защита на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободата на другите.

Конвенцията позволява на държавите да преустановяват изпълнението на задълженията си, произтичащи от нея, но само при точно определени условия по време на война или на извънредно положение (чл. 15, ал. 1). Една определена група от права не подлежи на ограничение и държавите не са оправомощени да се освобождават от задълженията си за тяхното спазване. Това се отнася до правото на живот, забраната на изтезанията, на робството и на обратната сила на наказателните закони (чл. 15, ал. 2).

Международноправните задължения на държавата, произтичащи от ЕКПЧ, са насочени преди всичко към осигуряването в рамките на нейната юрисдикция на правата и свободите, предоставени от Конвенцията (чл. 1), като всяко лице, чиито права са нарушени, трябва да разполага с ефикасни международноправни средства за тяхната защита от съответната национална институция (чл. 13).

ЕКПЧ не предписва начина, по който държавите трябва да осигурят прилагането ѝ в националното право. То обикновено се извършва по два начина. Единият се състои в инкорпорирането на Конвенцията във вътрешното право, то е чрез прякото въвеждане на международните норми, уреждащи закрилата на човешките права, в националното право. Това се извършва чрез вътрешноправен акт. Подобно е положението в България, където според Конституцията (чл. 5, ал. 4) Конвенцията е част от вътрешното българско право и има предимство пред българското законодателство. Във връзка с това искаме да подчертаем, че като част от вътрешното право ЕКПЧ придобива нова вътрешноправна идентичност. Нейните норми действуват в нова правна среда, различна от тази на международното право. Те стават част от националната правна система, където са валидни като източ-

ник, различен от националното законодателство. Въпреки това те се подчиняват на целите и принципите на националната правна система и се осъществяват в съответствие с процесуалните ѝ норми.

Друг важен момент, който трябва да се посочи, е, че независимо от инкорпорирането на Конвенцията във вътрешното право на държавите нейните норми запазват и в националноправната среда определена международноправна специфика. Тя е необходимо да бъде посочена, тъй като с нея трябва да се съобразява прилагането на нормите на Конвенцията във вътрешния правен ред. Те остават свързани с първоначалния международноправен източник и тълкуването, което им дава така нареченото „страсбургско право“. Тяхното прилагане и тълкуване в националния правен ред е необходимо да се извършва в съответствие с международноправните норми за тълкуване на международните договори.

Вторият начин на прилагане на Конвенцията се състои в осъществяването на уредените от нея права посредством трансформирането им в националното право чрез съответни вътрешноправни норми. И в този случай прилагането на тези норми е необходимо да съответства на „страсбургското право“.

Във връзка с това е важно да се отбележи, че ЕКПЧ не е предназначена да замени националните механизми за защита на правата на човека. Важното ѝ значение се състои в това, че тя предоставя допълнителни международноправни гаранции за спазването на уредените от нея човешки права. Предоставеният от Конвенцията международноправен контрол не е предназначен да замести националноправните средства за защита на човешките права. ЕКПЧ запазва автономията на националното право по отношение на така нареченото „страсбургско право“. Това положение се доказва с факта, че разглеждането на жалбите от Комисията не може да започне, преди да са изчерпани всички правни възможности на национално равнище. Поради това международният контрол, осъществяван от органите по Конвенцията, може да се определи като субсидиарен, т.е. като вторичен, допълнителен и спомагателен по отношение на националноправните средства за защита на закриляните от Конвенцията права.

Всички източноевропейски държави – страни по Конвенцията, признават правото на индивидуална жалба и задължителната подсъдност на Съда. Изминалият сравнително кратък период на време от присъединяването на тези държави към Конвенцията показва, че непрекъснато се увеличава броят на жалбите, отправени към Комисията, като най-голям брой идва от страни като Полша и Румъния. Но като цяло засега жалбите от Източна Европа в сравнение с тези от Западна Европа са относително малко. Това е разбираемо, като се има предвид, че е необходимо да изминат доста години, докато Конвенцията стане добре позната и популярна както сред гражданите,

така и сред хората от юридическата професия. През подобен период на опознаване са минали и страните от Западна Европа. Засега още е твърде рано, за да могат да бъдат направени значителни изводи за това как се закрилят основните човешки права в източноевропейските страни и как тяхната правна система е адаптирана към изискванията на Конвенцията.

Досега Съдът е взел само едно решение във връзка с жалба от източноевропейска страна. Това е решението по делото „Луканов срещу България“. В него Съдът реши, че България е нарушила Конвенцията, тъй като жалбоподателят, който е бивш министър-председател на България и депутат, е бил незаконно арестуван и задържан под стража.

Жалбите от Източна Европа, отправени до Комисията, засягат почти целия спектър на закриляните от Конвенцията права. Ето някои примери, които илюстрират това. Твърде често жалбите се отнасят до правото на справедлив процес (чл. 6) – например при гледането на трудов спор (жалба срещу България). Друга жалба срещу България засяга отказ за регистриране на „Свидетелите на Иехова“. Срещу Република Чехия и Словакия има жалби във връзка с искания за реституция на конфискувани имоти от стария режим. Полски синдикати се жалват във връзка с нарушаване правото им на собственост (чл. 1 от Протокол № 1) поради недостатъчно обезщетение за конфискувани им суми през 1981 г. В друга жалба срещу Полша се твърди, че налагането на глоба от 10 милиона злоти е толкова несъразмерно високо, че представлява на практика нечовешко наказание. Срещу Унгария е отправена жалба за намеса в кореспонденцията на затворник, а също и относно лошите условия в затвора.

Естествено в моето кратко изложение не е възможно да се опишат, а дори и да се систематизират хилядите жалби, отправени до Комисията от граждани на Източна Европа. Това, което обаче е важно да бъде отбелязано в този случай, се отнася до факта, че Комисията, разглеждайки тези жалби, прилага по отношение на задълженията на държавите от Източна Европа същите онези критерии, които тя прилага и по отношение на страните от Западна Европа. Това е твърде важно за отбелязване, тъй като процесът на трансформация и демократизация в Източна Европа е едва сега започнал и условията за прилагане на Конвенцията не са така благоприятни, както те са в онези страни от Западна Европа, които имат вече десетилетна практика в тази област.

РЕВИЗИЯТА НА КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

Нарасналият брой на жалби, включително и на тези от източноевропейските страни, а също и увеличеният брой на съставите на

Комисията и на Съда доведе до това, че Европейската Конвенция за правата на човека стана жертва на собствения си успех. Пълното разглеждане на едно дело от момента на подаване на жалбата пред Комисията до окончателното решение на Съда отнема над 5 години. Макар това да засяга твърде малък процент от жалбите, тъй като повечето се отхвърлят като неоснователни за много по-кратък срок, държавите – страни по Конвенцията, счесто, че тя трябва да бъде реформирана. На 11 май 1944 г. бе подписан Протокол № 11 към Конвенцията, който се очаква съвсем скоро да влезе в сила, като бъде ратифициран от всички държави – страни по Конвенцията. Когато това стане, вместо Комисията и Съда ще съществува един нов единствен съд, съставен от по един съдия за всяка страна. Всички лица ще имат пряк достъп до новия съд. В повечето случаи той ще заседава в състав от 7 съдии като компетентен да разглежда както индивидуалните жалби, така и междудържавните дела. Жалбите, които са явно неоснователни, ще бъдат обявявани за недопустими, като това по правило ще става с единодушното решение на Комитет от трима съдии. Само в изключителни случаи съдът ще заседава в разширен състав от 17 съдии, които ще разглеждат по-важните въпроси или ще преразглеждат делото след решение на състава от 7 съдии. Група от 5 съдии от разширения състав ще решава дали делото да бъде прието за преразглеждане. В разширения състав ще могат да заседават по право председателят на съда, председателите на съставите от 7 съдии и съдията, избран за заинтересованата държава. Комитетът на министрите вече няма да има компетенции да разглежда делото по същество, въпреки че ще запази важната си роля на гарант за това, че правителствата ще изпълняват решенията на съда. Очакванията са новата система да доведе до по-бързо решаване на делата и до по-голяма ефективност на съда.

Прилагането на ЕКПЧ е сериозно предизвикателство към юристите от източноевропейските страни. Те могат да се справят с него само ако добре и задълбочено познават процедурата и практиката по прилагането на Конвенцията.

ООН И ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ В БЪЛГАРИЯ

I. МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ, СКЛЮЧЕНИ В РАМКИТЕ НА ООН, И ОТНОШЕНИЕТО НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ТЯХ

Определено може да се каже, че съвременната международноправна защита на правата на човека и основните свободи е феномен главно на времето след Втората световна война. В доктрината широко се поддържа разбирането, че „ако Първата световна война се е разглеждала като война за освобождението на народите, то Втората световна война трябва да се разглежда като война за освобождението на индивида и за защита на неговите права и основни свободи.“⁽¹⁾

Въпреки че твърдението на професор Томас Бюрентал: „Не беше в интерес на великите сили да създават такъв Устав на Организацията на обединените нации, който да установява ефективна международна система за защита на правата на човека“⁽²⁾ съдържа известна доза истина, като се има предвид обстоятелството, че по същото време Съветският съюз имаше своя ГУЛАГ, САЩ – своята de jure расова дискриминация, а Франция и Великобритания – своите колониални владения, не може да се отрече фактът, че потресени от мащабите на варварството, проявено по време на войната, държавите започнаха да търсят такива форми на международно сътрудничество, които да ги гарантират срещу рецидивите на безчовечието. В този смисъл съображенията за човечност стават водещ мотив, който никоя държава не може да си позволи да пренебрегне, и основна грижа на ООН. Следователно интересът на основателите на ООН към поощряването и зачитането на правата на човека и основните свободи произтича непосредствено от осъзнаването от страна на международната общност на факта, че „признаването на достойнството, присъщо на всички членове на човешкия род, на техните равни и неотменими права, представлява основа на свободата, справедливостта и мира в света“.

Уставът на ООН, по който България е страна от 1955 г., е първият международен договор, в който правата на човека намират принципно международноправно признание. Още в преамбюла му се отбелязва,

че членовете на Обединените нации са решени „да потвърдят вярата в основните права на човека, в достойнството и ценността на човешката личност, в равнопоставеността на мъжете и жените, както и в равенството на големите и малките народи“. По-нататък в чл. 1, т. 3 се посочва, че една от главните задачи на ООН е да постигне международно сътрудничество ... при развиване и насърчаване зачитането на правата на човека и основните свободи за всички, без разлика на раса, пол, език или вероизповедание.

Уставът на ООН утвърждава зачитането на правата на човека и основните свободи не във формата на най-обща политическа декларация, а като правен принцип и следователно като част от позитивното международно право (3). Въпреки че той не съдържа списък или кодекс на правата на човека и основните свободи, в него са установени конкретни юридически задължения за ООН и за държавите-членки по отношение на тези права. Те са закрепени съответно в чл. 55 и 56 (4).

Без да има характер на договор за правата на човека, Уставът на ООН представлява правната и концептуална основа за развитието на съвременното международно право в областта на правата на човека.

Преди всичко той „интернационализира“ правата на човека. Това означава, че Уставът, който е многостранен договор, изразява признанието на държавите – страни по него, че „правата на човека“ са предмет на международен интерес в степен не по-малка от тяхната изключителна вътрешна юрисдикция (5). От друга страна, задължението на държавите – членки на ООН, да си сътрудничат с организацията в защита на правата на човека изисква с необходимата правна власт ООН да положи сериозна грижа за дефинирането и кодифицирането на тези права. Тази грижа рефлектира в приемането на Международната харта за правата на човека и редица други договори в областта на правата на човека. Като резултат днес е налице широка група от правни норми, истински кодекс за правата на човека, който изразява същността на изрече „права на човека и основни свободи“ и изяснява предвидените в чл. 55 и 56 на Устава задължения (6). И накрая ООН посвети редица години за успешното изясняване на обхвата на задължението на държавите-членки „да поощряват“ правата на човека, разшири го и създаде въз основа на Устава си институции, чието предназначение е да действат на сътрудничеството между държавите в процеса по осигуряване на правата на човека.

Сключените след приемането на Устава на ООН и Всеобщата декларация за правата на човека (1948 г.) многобройни международни договори за защита на правата на човека в рамките на ООН имат общ, универсален характер. До 1989 г. България е страна по голяма част от тях. Факт е участието ни от този период в Конвенцията за

премахване на робството (1926 г.) (7); Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид (1948 г.) (8); Конвенцията за преследване на търговията с роби и експлоатацията на чужда проституция (1950 г.) (9); Конвенцията за политическите права на жените (1950 г.) (10); Допълнителната конвенция за премахване на робството, търговията с роби и институциите и обичаите, свързани с робството (1956 г.) (11); Конвенцията за гражданството на омъжената жена (1957 г.) (12); Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието (1960 г.) (13); Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (1966 г.) (14); Международния пакт за икономически, социални и културни права (1966 г.) (15); Международния пакт за граждански и политически права (1966 г.) (16); Конвенцията за неприлагане на давност по отношение на военните престъпления и престъпленията против човечеството (1968 г.) (17); Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд (1973 г.) (18); Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (1979 г.) (19); Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (1984 г.) (20); Международната конвенция против апартейда в спорта (1985 г.) (21). България активно участва в подготовката им и съевременно ги ратифицира (22). Следва да се отбележи, че през този период страната демонстрира дори по-гъвкаво отношение при обвързването с договорите в сравнение със своите съседи на Балканите и с бившия Съветски съюз (23). Следователно до 1992 г., т.е. до началото на участието ни в европейската регионална система, международната защита на правата на човека в България се осъществява изключително на универсално ниво, т.е. в органите на ООН и на основата на сключените в рамките на ООН международни договори.

От друга страна, обаче политическата безотговорност на тоталитарния режим при поемането на международни задължения в областта на правата на човека проличава в бездействието на правителството по отношение на вътрешнодържавната и международната имплементация на договорите, с които България се е обвързала. Голяма част от тези договори не се обнародват в „Държавен вестник“ и остават непознати както за индивидите, така и за органите на съдебната и изпълнителната власт (с изключение на МВнР и ограничен кръг други ведомства). Международните договори не попадат дори под контрола на Народното събрание, тъй като функциите му на практика са иззети от Държавния съвет. Висшите държавни органи не предприемат необходимите законодателни и други мерки за осъществяване на международно признатите права и свободи.

Следва да се отбележи също така, че българската позиция до 10 ноември 1989 г. по въпроса за признаването на компетентността на международните контролни органи е твърде предпазлива и диференцирана. България признава например правото на Комитета по правата на човека (чл. 40 от Международния пакт за граждански и политически права – 1966), на Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация (чл. 9 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация – 1966), на Комитета против изтезанията (чл. 19 от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание – 1984) и пр. да разглеждат периодични доклади на държавите – страни по съответните договори, относно предприетите мерки за изпълнение на поетите с тези договори задължения, но се въздържа да признае компетентността им (с изключение на Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация) да се произнасят по междудържавни спорове във връзка с изпълнението на договорите. Освен това България заявява резерви по чл. 9 от Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид (1948) и по чл. 22 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (1966), в смисъл, че споровете относно тълкуването и прилагането на тези конвенции могат да бъдат отнасяни за решаване до Международния съд на ООН само със съгласието и на двете страни по спора във всеки конкретен случай. Същевременно компетентността на международните органи да разглеждат индивидуални молби по повод нарушени права на човека е напълно изключена за индивидите, които се намират под българска юрисдикция. (24)

В резултат на това поетите междудържавни задължения до голяма степен остават на книга, а практиката се характеризира с „ограничени възможности за гражданите да упражняват напълно своите граждански и политически права; с отхвърляне и потъпкване на такива основни демократични принципи като разделение на властите, политически плюрализъм, редовно провеждане на свободни избори и пр.; с предоставяне на привилегии на определени индивиди или на малки групи от населението; с манипулиране на политическата воля на българските граждани; с дискриминационно отношение към цели етнически групи; с отрицателно отношение към религията от страна на някои от органите на властта и пр.“ (25)

Започналата след 10 ноември 1989 г. смяна на политическата и икономическата система в България, целяща да осигури действително зачитане на правата на човека, бележи напредък в стремежа за коренно пресмисляне на позицията на държавата към международните договори в областта на правата на човека.

За първи път Конституцията на България от 1991 г. уреди изрично съотношението между международното и вътрешното право. Тя въз-

прие принципно ново решение, давайки подчертано предимство на определен кръг международни договори, в т.ч. и договорите в областта на правата на човека. Основната разпоредба, в която са очертани рамките на това съотношение, е разпоредбата на чл. 5, ал. 4: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“ (26)

Важен белег на новата политика на държавата е позитивното й участие в изработването на нови международни норми в областта на правата на човека. Преодолявайки догмите, лежащи в основата на идеологическото противоборство по време на студената война, България заедно с другите страни от Централна и Източна Европа се включи в много случаи като съавтор на предлаганите от западните държави инициативи и гласува идентично или сходно при приемането на повечето резолюции в ООН. Показателна например е българската позиция по време на Световната конференция по правата на човека във Виена през 1993 г. Освен това нарасна интересът към действащи договори, по които България не бе страна. Факт е присъединяването ни към Конвенцията за статута на бежанците (1951), към Протокола за статута на бежанците (1967), към Конвенцията за правата на детето (1989) (27).

България промени и позицията си по отношение на задължителната юрисдикция на Международния съд на ООН при решаването на междудържавни спорове относно тълкуването и прилагането на някои договори в областта на правата на човека – напр. чл. 9 от Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид, чл. 22 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация и др., като оттегли през 1992 и 1993 г. резервите си по тях. Също в периода 1992–1993 г. България направи специални декларации, с които призна компетентността на някои учредени въз основа на договорите международни органи да разглеждат съобщения от държавите и индивидуални молби за нарушени права на човека – напр. по чл. 41 от Международния пакт за граждански и политически права, по чл. 14 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, по чл. 21 и 22 от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание. Като се присъедини през 1992 г. към Първия допълнителен протокол на Международния пакт за граждански и политически права, страната ни призна компетентността на Комитета по правата на човека да приема и разглежда молби от лица, които твърдят, че са станали жертва на нарушаване на правата им съгласно Пакта (28).

II. ОРГАНИ НА ООН С КОМПЕТЕНЦИИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

1. Общо събрание

Общото събрание е основният представителен орган на ООН. То се състои от представители на всички държави-членки.

Съгласно чл. 13 от Устава на ООН една от функциите на Общото събрание е да предприема проучвания и да прави препоръки с цел „да съдейства за развиване на международното сътрудничество в икономическата, социалната, културната, образователната и здравната област и да съдейства за осъществяване правата на човека и основните свободи за всички, без разлика на раса, пол, език или вероизповедание“.

Включването в дневния ред на този висш форум на ООН на точки относно правата на човека произтича от доклад на Икономическия и социален съвет или от решения за разглеждане на конкретни въпроси, приети от Общото събрание по време на предишни сесии. Предложения за включване в дневния ред на такива въпроси могат да правят и други главни органи на ООН, държави-членки, както и Генералният секретар.

След Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. Общото събрание приема голям брой други декларации и договори по правата на човека. Те се отнасят до геноцида, расовата дискриминация, апартейда, бежанците, лицата без гражданство, правата на жените, робството, брака, децата, младежта, чужденците, правото на убежище, нетрудоспособните и умствено изостаналите лица, изтезанията, развитието и социалния прогрес.

В някои случаи въпросите по правата на човека се обсъждат предварително в главните комитети на Общото събрание. Сред тях особено място заема Третият комитет, който се занимава с разглеждането на социални, хуманитарни и културни проблеми. Ако въпросът има отношение и към политиката, международната сигурност и разоръжаването, той се разглежда от Първия или Специалния политически комитет. На Втория комитет се предават въпросите с икономически характер, на Шестия – с правен, а на Петия – с административен и бюджетен характер.

В работата си по въпросите на правата на човека Общото събрание е подпомагано и от редица нарочно създадени от него спомагателни органи като Специалния комитет по деколонизацията, Съвета на ООН за Намибия, Специалния комитет против апартейда и др.

2. Икономически и социален съвет

Икономическият и социален съвет, състоящ се от 54 членове, има следните функции в областта на правата на човека:

— Съгласно чл. 62, т. 2 от Устава на ООН може да прави препоръки с цел да се насърчи зачитането и спазването на правата на човека и основните свободи за всички.

— Съгласно чл. 62, т. 3 и 4 може да изготвя проектоконвенции за представяне на Общото събрание и да свиква международни конференции по въпроси, отнасящи се до правата на човека.

— В съответствие с чл. 64 Съветът „се споразумява с членовете на организацията и със специализираните организации, за да получава доклади относно взетите от тях мерки в изпълнение на неговите собствени препоръки и на препоръките на Общото събрание по въпроси, влизайщи в компетентността му“ и „съобщава на Общото събрание своите бележки по тези доклади“.

За да бъде подпомогнат в работата си по правата на човека, Съветът създаде Комисия по правата на човека и Комисия по положението на жените.

При необходимост Съветът създава ad hoc комитети, съставени от представители на държавите-членки, от правителствени експерти или от известни личности, а така също назначава или упълномощава Генералния секретар да определи специални докладчици или да учреди комитети от експерти за изготвяне на доклади по конкретни въпроси на правата на човека.

3. Комисия по правата на човека

Комисията по правата на човека е създадена през 1946 г. Днес тя се състои от представителите на 43 държави – членки на ООН, избрани за период от три години. Комисията заседава ежегодно в рамките на шест седмици и работи на основата на Процедурните правила на функционалните комисии на Икономическия и социален съвет. Нейните компетенции са свързани изключително с проблемите на правата на човека. Тя прави проучвания, подготвя препоръки и изработва проекти за декларации и договори по правата на човека. По поръчение на Общото събрание и на Икономическия и социален съвет изпълнява и други специални задачи, включително разследва обвинения за нарушения на правата на човека и разглежда съобщения, отнасящи се до такива нарушения.

Комисията по правата на човека подпомага Икономическия и социален съвет в координирането на дейността по правата на човека в системата на ООН и работи в тясно сътрудничество с другите органи на ООН, имащи компетенции в тази област.

Дейността на Комисията се подпомага от спомагателни органи, напр. от Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защитата на малцинствата. Комисията по правата на човека е създавала редица органи, които разследват правата на човека в отделни страни или разработват тематични въпроси – напр. Работна група за разследване на случаите, представляващи постоянни и груби нарушения на правата на човека; Работна група по недоброволните и насилствени изчезвания; Работна група от правителствени експерти по правото

на развитие и др. Освен това Комисията използва разнообразни методи за разглеждане на случаи на нарушения на правата на човека: назначава специални докладчици за проучване на положението с правата на човека в отделни държави – напр. в Афганистан, Чили, Салвадор, Гватемала, Иран и др., или за разработване на тематични проблеми като произволните или извънсъдебни екзекуции, религиозната нетърпимост, масовите изселвания или насмичеството; създава неофициални работни групи с открит състав за изработване на международни декларации и конвенции и т.н.

4. Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата

Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата е създадена през 1947 г. от Комисията по правата на човека с цел: а) да осъществява проучвания, особено в светлината на Всеобщата декларация за правата на човека и да прави препоръки до Комисията относно предотвратяването на дискриминация от какъвто и да било вид по отношение на правата на човека и основните свободи и защитата на расовите, религиозните и езиковите малцинства; и б) да осъществява всякаква друга дейност, за която е упълномощена от Икономическия и социален съвет или от Комисията.

Подкомисията се състои от 26 експерти, които от 1988 г. се избират за период от четири години. Въпреки че се определят от правителствата, тези експерти работят в лично качество.

Подкомисията заседава ежегодно в рамките на четири седмици и осъществява дейността си на основата на Процедурните правила на функционалните комисии на Икономическия и социален съвет.

Подкомисията е създала три работни групи, които заседават редовно преди всяка нейна ежегодна сесия, за да ѝ оказват помощ в осъществяването на определени задачи: Работна група по съобщенията, която разглежда съобщения за нарушения на правата на човека; Работна група по робството, която разглежда развитието на въпросите, свързани с робството, търговията с роби, включително с практиките, напомнящи робството, експлоатацията на детския труд и проституцията; и Работна група по коренните населения, която разглежда въпроси, свързани с правата на тези населения.

Подкомисията е създала и сесийни работни групи, които се занимават с конкретни въпроси от дневния ред на годишните сесии на Подкомисията. Такива са напр. Работната група за поощряване всеобщото приемане на международноправни документи в областта на правата на човека, Работната група по правата на затворниците и задържаните и др.

По някои въпроси, вкл. тези, които се отнасят до изпълнението на функциите ѝ, Подкомисията приема собствени резолюции и решения.

По други въпроси тя изготвя проекти за резолюции и решения, които се разглеждат от Комисията по правата на човека и Икономическия и социален съвет.

5. Комисия по положението на жените

Тази комисия е създадена от Икономическия и социален съвет през 1947 г. Нейните основни функции са две: а) да подготвя препоръки и доклади до Съвета за поощряване правата на жените в политическата, икономическата, гражданската, социалната и образователната сфера и б) да прави препоръки на Съвета по спешни проблеми, изискващи незабавни действия в областта на правата на жените.

Комисията се състои от представители на 32 държави – членки на ООН, които се избират от Съвета за срок от четири години. Тя заседава веднъж на две години в рамките на три седмици и осъществява дейността си на основата на Процедурните правила на функционалните комисии на Икономическия и социален съвет.

Комисията приема свои резолюции и решения и подготвя проекти за резолюции и решения, които се разглеждат от Икономическия и социален съвет.

6. Върховен комисар на ООН за бежанците

Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците е създадена на 1 януари 1951 г. от Общото събрание на ООН с цел да осъществява международна защита на бежанците под егидата на ООН. Основните функции на Службата са следните:

- да съдейства за сключването и ратифицирането на международни конвенции за защита на бежанците, да следи за прилагането им и да предлага поправки към тях;

- да съдейства чрез специални споразумения с правителствата за изпълнението на мерки, насочени към подобряване на положението на бежанците и намаляване на броя на лицата, нуждаещи се от защита;

- да подпомага правителствените и частните усилия за поощряване на доброволното репатриране или асимилация в новите национални общности;

- да съдейства за приемането на бежанци на териториите на държавите;

- да получава информация от правителствата относно броя и положението на бежанците на тяхна територия и законите и подзаконовите актове, отнасящи се до тях;

- да влиза в контакт с неправителствени организации, занимаващи се с въпроси на бежанците и др.

Освен това по решение на Общото събрание на ООН Върховният комисар за бежанците може да осъществява действия по репатриране и заселване и определени функции за подпомагане на лицата без гражданство.

7. Върховен комисар на ООН по правата на човека

Това е най-новият орган на ООН по въпросите на правата на човека. Необходимостта от създаването му е обсъждана по време на Световната конференция по правата на човека, състояла се във Виена през 1993 г. В изпълнение на т. 17–18 от част II на Виенската декларация и програма за действия Общото събрание на ООН утвърди през 1994 г. като първи Комисар по правата на човека г-н Айала Ласо от Еквадор. Мандатът на Върховния комисар е четиригодишен. Функциите му са твърде широки и разнообразни и са очертани в Резолюция 48/141, приета на 48-та сесия на Общото събрание на ООН на 20 декември 1993 г. По-съществени от тях по наше мнение са: 1) да координира дейността по защитата на правата на човека в рамките на цялата система на ООН; 2) да осъществява рационализирането, адаптирането, укрепването и оптимизирането на механизмите на ООН в областта на правата на човека и 3) да осъществява общо ръководство на дейността на Центъра по правата на човека към ООН.

Следователно в ООН съществува достатъчно разгърната система от органи с компетенции в областта на правата на човека, които постоянно си сътрудничат. Разпределението на функциите между тях е ясно. Очертава се дори известна субординация, чието предназначение е да предотврати дублирането на правомощията и да осигури по-голямо взаимодействие и съгласуваност при формирането на становища и вземането на решения. Тези органи са основата и гръбнакът на универсалната система за защита на правата на човека, тъй като, от една страна, в тях се изработват и приемат съответните договори за правата на човека и се избира съставът на учредяващи се въз основа на тях органи, а от друга страна, именно чрез органите на ООН в крайна сметка се осъществява окончателният политически контрол върху изпълнението на споменатите договори и върху дейността на така учредените органи.

III. ОРГАНИ, СЪЗДАДЕНИ В СЪОТВЕТСТВИЕ СЪС СКЛЮЧЕНИ В РАМКИТЕ НА ООН МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ ЗА ПРАВТА НА ЧОВЕКА, ПО КОИТО БЪЛГАРИЯ Е СТРАНА

1. Комитет по правата на човека

1.1. Състав

Този комитет, създаден през 1977 г., се състои съгласно чл. 28 от Международния пакт за граждански и политически права от 18 членове с висока нравственост и призната компетентност в областта на

правата на човека. Освен това при избора на членовете се има предвид „ползата от участието в дейността на Комитета на някои лица с юридически опит.“

Членовете на Комитета се избират от държавите – страни по Пакта, с тайно гласуване на специално събрание, свикано от Генералния секретар на ООН. Всяка страна може да посочи не повече от двама кандидати, които трябва да бъдат нейни граждани. Член 31 изисква в Комитета да няма повече от един гражданин от съответна страна и да се държи сметка за справедливото географско разпределение и за представянето на различните форми на цивилизация и на основните правни системи. Тези изисквания са спазени при избора на Комитета през септември 1976 г., като в него са представени петима членове от Западна Европа, четирима от Източна Европа, двама от Азия, трима от Африка, един от Северна Америка и трима от Латинска Америка. Мандатът на членовете на Комитета е четиригодишен и съществува възможност за преизбиране. Български гражданин участва в работата на Комитета от самото му създаване, при това в качеството на един от неговите трима заместник-председатели.

Характерна особеност на Комитета е, че членовете му действат в лично качество, а не като представители на правителствата си. Следователно членовете не могат да получават указания или поръчения от държавните органи на своите страни и съответно последните трябва да се въздържат от подобни актове на въздействие по отношение на членовете. По такъв начин се гарантира независимостта и безпристрастността на Комитета при осъществяване на компетенциите му.

1.2. Компетенции

1.2.1. Процедура на докладване

Една от компетенциите на Комитета съгласно чл. 40–45 е да проучава доклади за взети от държавите – страни по Пакта, мерки за осъществяване на признатите в него права и за постигнатия напредък при ползването на тези права. Систематичното място на процедурата на докладване в Пакта я определя като основно средство за неговото прилагане, докато разглеждането на съобщения от една държава срещу друга държава – страна по Пакта, е факултативно.

Националните доклади, чрез които държавите обясняват как изпълняват международните си задължения, сами по себе си не представляват ефективна мярка за упражняване на контрол. Тези доклади се съставят от национални длъжностни лица, които естествено се опитват да представят положението в своята страна по възможно най-добрия начин. Това, което има значение, е как се постъпва с тях, след като бъдат получени.

За да бъде ефективна системата на докладите, е необходимо: 1) сътрудничество от страна на правителствата за предоставяне на пълна

информация; 2) възможност за получаване на допълнителна информация от други отговорни източници; 3) проучване на информацията от независими лица, които не са държавни служители; 4) право на органа, който участва в процедурата, да направи подходящи препоръки за подобряване на законодателството или на практиката на съответната страна.

От четирите изброени по-горе условия за ефективна система на докладване първото е предвидено в разпоредбите на Пакта. Комитетът по правата на човека може да изисква при нужда допълнителна информация от правителствата и да ги приканва да изпращат свои представители, за да участват в обсъждането на докладите им пред Комитета и да отговорят на въпроси.

Член 68 от Правилника на Комитета предвижда, че представителите на държавите – страни по Пакта, могат да присъстват на обсъждането и всеки представител „трябва да бъде в състояние да отговаря на въпроси, поставени му от Комитета, и да прави изявления по вече предадените от неговата държава доклади, както и да предоставя допълнителна информация от страна на своята държава“. Освен това Комитетът формулира общи инструкции за формата и съдържанието на докладите. Изисква се последните да бъдат в две части. Първата трябва накратко да описва общата юридическа рамка, в която е поставена защитата на гражданските и политическите права, и да дава информация дали правата се защитават от конституцията или в отделна „харта за правата“, дали разпоредбите на Пакта подлежат на пряко изпълнение във вътрешното право и с какви защитни средства разполага индивидът, който смята, че правата му са нарушени. Втората част трябва да бъде посветена на законодателните, административните и други мерки, които са в сила към съответния момент по отношение на всяко право, и да съдържа информация за резервите и ограниченията, свързани с упражняването на правата.

Опитът до днес показва, че повечето правителства са изпълнили своите формални задължения за докладване. Практиката на отделни страни обаче е незадоволителна. Някои държави не представят първоначален доклад. Други правят това, но не дават допълнителна информация, обещана на Комитета при разглеждането на доклада им.

Що се отнася до второто изискване за ефективна система на докладване, а именно получаване на друга информация от отговорни източници, различни от правителството, то със съжаление може да се констатира, че Пактът не съдържа такива правила. Единствено чл. 40, т. 3 упълномощава Генералния секретар на ООН след консултации с Комитета да „предава на съответните специализирани организации копия от онези части на докладите, които попадат в тяхната сфера на дейност“. Както МОТ, така и ЮНЕСКО са изразявали желание да сътрудничат на Комитета по правата на човека в това отношение.

Специализираните организации нямат право да коментират докладите на държавите освен в случаите, когато Комитетът изрично ги помоли за това. МОТ, ЮНЕСКО, ФАО и СЗО обаче се поканват да изпратят представители, които да присъстват на откритите заседания на Комитета. Реален недостатък на системата е, че неправителствените организации с консултативен статут към Икономическия и социален съвет също нямат право да предоставят информация на Комитета по правата на човека, когато последният разглежда докладите на правителствата. Въпреки това Пактът не пречи на неправителствените организации да дават информация на членовете на Комитета в тяхно лично качество. Например влиянието на сведенията, получени от Международна амнистия и други неправителствени организации, често проличава в поставяните на държавите въпроси. Това задкулисно влияние обаче е съвсем различно от правото официално да се предоставя информация.

Третото изискване – независимост на лицата, които проучват докладите, е закрепено в чл. 28, т. 3 от Пакта. Наред с това съгласно чл. 38 всеки член „прави тържествена декларация на открито заседание на Комитета, че ще изпълнява своите функции безпристрастно и добросъвестно“, а според чл. 35 членовете на Комитета „получават възнаграждение от средствата на ООН“.

Опитът показва, че Комитетът е в състояние да изпълнява функциите си компетентно, без да бъде подлаган на неправомерен натиск от страна на правителствата.

По отношение на четвъртото изискване – да се отправят препоръки за подобряния в законодателството и практиката на съответната страна, Пактът е твърде непълен. Съгласно чл. 40, т. 4 Комитетът може да „изпраща до държавите – страни по Пакта, своите доклади, както и всякакви забележки от общ характер, каквито намери за подходящи“. Когато през 1980 г. Комитетът анализира обхвата на своите правомощия по тази разпоредба, се оформят две коренови различни виждания. Според първото задачата на Комитета е да проучи докладите, за да установи, че задължението за докладване е било изпълнено, и да определи дали докладващата държава е изпълнила своите задължения. От това следва, че Комитетът трябва да подготви свой доклад върху всеки национален доклад и да направи подходящи препоръки за съответната държава. Според другото виждане докладите всъщност представляват годишните доклади, които Комитетът представя на Общото събрание по силата на чл. 45. Според това тълкуване функцията на Комитета е да съдейства на държавите да насърчават развитието на правата на човека, а не да ги осъжда. Следователно Комитетът не може да прави оценка или доклад върху поведението на всяка отделна страна.

Исправен пред тези твърде различни мнения за собствените му функции и обвързан от вземането на решения с консенсус, Комитетът досега не е бил в състояние да съставя доклади за отделни държави, макар че тъкмо това становаще за правомощията му е преобладаващо. Така на практика ограничителното тъкмуване на правомощията на Комитета взема превес. Комитетът не отправя препоръки към отделните държави.

Въпреки недостатъците на чл. 40, така както се прилагат от Комитета по правата на човека, разпоредбите на Пакта не трябва да се смятат за напълно неефективни. Както вече бе отбелязано, членовете на Комитета могат да разпитват представители на докладващата държава. Тази информация се отразява в резюметата и в годишните доклади на Комитета пред Общото събрание и по този начин се получава известна представа за отношението към определен национален доклад.

Според чл. 40, т. 5 държавите могат да отговорят на всеки коментар, направен от Комитета, като представят своите съображения. Следователно дори ако Комитетът промени практиката си и започне да разглежда докладите поотделно, държавите ще запазят свободата да отхвърлят неговите препоръки. Разбира се, известно е, че при сегашната уредба някои държави са променили националните си закони в резултат от въпросите, зададени от Комитета.

Независимо от изтъкнатите слабости и възможности за развитие следва да се подчертае, че системата на докладване е уредена сполучливо.

1.2.2. Съобщения от държави – страни по Пакта

Разглеждането на съобщения от една държава срещу друга е факултативна процедура. Тя не е автоматично приложима към всички държави – страни по Пакта. Съгласно чл. 41 от Пакта всяка държава – страна по Пакта, „може по всяко време да заяви...“ че признава компетентността на Комитета да получава и разглежда съобщения, в които една държава-страна твърди, че друга държава-страна не изпълнява задълженията си по този пакт⁴. За признаване на това правомощие се изисква отделна декларация в допълнение към акта за ратификация. България е заявила такава декларация едва през 1993 г. Важно е да се има предвид, че за прилагането на процедурата е необходимо както държавата, обвинена в извършване на нарушение, така и държавата – автор на съобщението, да са направили съответните декларации.

Процедурата по чл. 41 от Пакта предвижда на първо място двустранни преговори между двете заинтересовани страни. Ако въпросът не бъде уреден по този начин, всяка държава може да го отнесе пред Комитета по правата на човека, който го разглежда в закрити заседания и при условие че вътрешните средства за защита са изчерпани.

Комитетът може да изисква всяка информация от значение по случая, а държавите могат да бъдат представени и да дават устни или писмени обяснения. Комитетът е задължен да предложи своите добри услуги с оглед приятелското уреждане на спора на основата на зачитането на правата на човека. Ако не се постигне приятелско уреждане, Комитетът представя доклад, който се ограничава до кратко изложение на фактите, като прилага към него устните и писмените обяснения на страните. Следователно функциите на Комитета по отношение на споровете между държави са ограничени до установяване на фактите, предлагане на добри услуги и упражняване на последните, ако предложението бъде прието. Както посочват някои представители в Третия комитет, Комитетът по правата на човека „не е квазиюрисдикционен орган, а по-скоро има характер на функционален орган“.

Член 42 от Пакта предлага и друга процедурна възможност. Според тази разпоредба, ако един въпрос, отнесен пред Комитета по чл. 41, не бъде разрешен по начин, удовлетворяващ страните, Комитетът може с предварителното съгласие на страните да назначи помирителна комисия ad hoc. Последната на свой ред предлага добрите си услуги „за приятелското разрешение на спора на основата на зачитането на този Пакт“. Член 42 урежда подробно състава, начина на избиране и процедурата на помирителната комисия. По-специално събраната от Комитета информация по случая се представя на комисията, а тя от своя страна може да изисква от държавите допълнителни сведения.

След приключване на работата си и във всеки случай не по-късно от една година след като е била запозната с въпроса, помирителната комисия съставя доклад. Ако се постигне приятелско уреждане на спора, докладът съдържа кратко изложение на фактите и на постигнатото разрешение. Ако приятелско уреждане не се постигне, докладът съдържа пълно изложение на фактите и вижданията на комисията за „възможностите за приятелско уреждане на въпроса“. В срок от три месеца от получаването на доклада спорещите страни трябва да посочат дали приемат съдържанието на доклада или не.

В заключение може да се отбележи, че процедурата по чл. 41 и 42 от Пакта уместно е наречена „сложна, деликатна и с много завои“. (29) Изгледите за широкото ѝ използване от държавите – страни по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи от 1950 г., не са големи.

1.2.3. Индивидуални молби

Правото на индивидуални молби е било предмет на оживено разискване в работата на Третия комитет по изработването на Международния пакт за граждански и политически права. В крайна сметка дискусиата се е насочила към въпроса, дали процедурата по разглеждането на индивидуални молби трябва да бъде включена в самия Пакт факултативно или в отделен – също факултативен –

протокол. Официалното предложение на представителите на Ливан за факултативен протокол се приема с 41 гласа „за“ при 39 „против“ и 16 „въздържали се“. Така с много малко мнозинство се решава правото на индивидуални молби да бъде закрепено в отделен международноправен акт.

В известен смисъл може да се съжалева, че такова важно средство за защита правата на човека отсъства от Пакта. От друга страна, обаче включването му по всяка вероятност би разубедило подозрителните към подобен род задължения държави да ратифицират Пакта. Фактът, че правото на индивидуални молби се съдържа в отделен Факултативен протокол, има и известно психологическо предимство. По този начин съществуването на процедура по разглеждане на индивидуални молби се подчертава повече, отколкото ако тя е уредена в Пакта. Факултативният протокол е включен отделно в списъка на договори на ООН и подлежи на самостоятелна ратификация. България ратифицира протокола на 10 декември 1991 г. и същият е в сила за страната от 26 юни 1992 г.

С ратифицирането на Факултативния протокол всяка държава признава компетентността на Комитета да приема и разглежда молби от лица, намиращи се под нейна юрисдикция, които твърдят, че са жертва на нарушение от същата държава на което и да било от правата, провъзгласени в Пакта. Членове 2 и 3 от протокола въвеждат изискването за изчерпване на вътрешните средства за защита и предвиждат, че молбите ще бъдат недопустими, ако са анонимни, ако има злоупотреба с правото на индивидуална молба или са несъвместими с разпоредбите на Пакта. Член 5, т. 2 въвежда още едно условие за допустимост, а именно същият случай да не се разглежда по друга процедура на международно разследване или уреждане. Това условие обвързва Комитета с позитивноправното задължение да установи предварително дали въпросът не се разглежда по друга международна процедура. Уместността на условията се критикува от някои международноправници. Според тях е по-приемливо Комитетът да проучва молбата, докато не се констатира, че тя се разглежда по друга международна процедура.

В членове 4 и 5 е определена процедурата за разглеждане на индивидуални молби от Комитета. Молбите се съобщават на засегнатата държава – страна по Пакта, която в шестмесечен срок „представя на Комитета писмени обяснения или изявления, изясняващи случая и мерките, предприети от държавата, ако има такива“. В протокола не се споменава нищо за устните състезания при разглеждането на случая. Според чл. 5, т. 1 производството се основава върху „цялата писмена информация, предоставена... от лицето и от заинтересованата държава – страна по протокола“. Молбите се разглеждат

при закрити врати. Комитетът съобщава своите становища на заинтересованата държава – страна по протокола, и на лицето.

Оценката на постигнатото при действието на Факултативния протокол изисква разглеждането на някои страни от досегашната практика на Комитета по правата на човека.

Преди всичко броят на решенията по същество случаи от Комитета е между пет и десет годишно. Този факт се дължи на обстоятелствата, че: 1) голям брой държави – страни по Пакта, не са приели Факултативния протокол; 2) много от страните, приели юрисдикцията на Комитета, са с добра практика в областта на правата на човека и разполагат с надеждни вътрешноправни средства за защита на правата на човека и 3) много държави са страни по регионални договори за правата на човека, което, макар че само по себе си не пречи случаите да бъде отнесен пред Комитета по правата на човека, все пак се отразява върху броя на молбите.

От гледна точка на правомощията на Комитета по правата на човека може да се приеме, че той успешно ги осъществява. Около половината от молбите до него се отхвърлят поради недопустимост. Според международните стандарти този брой е малък. Решенията на Комитета за допустимостта на молбите се публикуват. Подробно мотивирани, тези решения съставляват прецеденти, които са полезно указание за обхвата на правомощията на Комитета. За установяване на фактите при разглеждане на случаите по същество от особено значение е сътрудничеството на заинтересованите правителства. За да избегне затрудненията от евентуален отказ за сътрудничество, Комитетът се ръководи от разбирането, че по-важно е не дали молбата е несъмнено доказана, а дали тя е успешно оборена от съответната държава. Комитетът не допуска липсата на сътрудничество да попречи на вземането на решение и тълкува отсъствието на достатъчно обяснения от страна на държавата в полза на жалбоподателя. Решенията на Комитета показват предимството да се повери тълкуването и прилагането на Пакта на орган, който е съставен от независими експерти, а не от представители на правителствата. Работата на Комитета създава важни прецеденти, които разглеждат интересни въпроси в областта на правата на човека.

Що се отнася до практиката на изпълнение на решенията на Комитета, следва да се отбележи, че тя не е еднозначна. Правителствата, които сътрудничат на Комитета на етапа на разследването, обикновено са свързани с по-леки случаи на нарушения на правата на човека и предприемат всички мерки за отстраняване на забелязаните от Комитета недостатъци. Така например Канада изменя законодателството си след решението по делото Ловлейс, Мавриций променя законите си в отговор на делото Аумеруди-Сифра, а Финландия изменя закон съобразно решението по делото Хартхайнен.

От друга страна, при случаите, визиращи тежки нарушения на правата на човека, постиженията далеч не са така добри. Контрастът между ефективността на някои решения на Комитета и очевидната неефективност на други напомня, че Комитетът по правата на човека не е национален съд, който постановява решения и има силата да ги привежда в принудително изпълнение, а институция, която „съобщава своите становища“ на съответното лице и правителство и докладва пред Общото събрание чрез Икономическия и социален съвет – орган, който носи политическата отговорност за изпълнението на Пакта. Следователно по отношение на държавите с незадоволителна практика в областта на правата на човека Факултативният протокол дава възможност за публикуване на нарушенията и за оказване на натиск върху държавите да направят подобрения. Всъщност това е непряк начин държавите да бъдат заставени да спазват правата на човека. Именно политическият натиск понякога се оказва най-доброт и често единственото средство за насърчаване на правителствата да усъвършенстват своята практика.

2. Комитет за икономически, социални и културни права

За разлика от Международния пакт за граждански и политически права Международният пакт за икономически, социални и културни права установява само система на периодични доклади на държавите, в които се описват приетите мерки и напредъкът, постигнат при осъществяването на съответните права. Освен това този пакт не създава специален контролен орган, а възлага правомощията по прилагането му на Икономическия и социален съвет на ООН, който се състои от представители на правителствата, а не от независими експерти. През 1985 г. Икономическият и социален съвет признава неадекватността на процедурата и създава нов комитет, който да го подпомага в контрола по прилагането на Пакта. Новият орган, известен като Комитет на ООН за икономическите, социалните и културните права, се състои от 18 експерти, избрани в лично качество и на основата на справедливото географско представителство.

Независимо от тази промяна в сегашния си вид уредбата на контрола върху изпълнението на Пакта не отговаря на условията за ефективна система на докладване. Времето, предоставено за разглеждане на докладите от Комитета, е ограничено до едно-единствено триседмично заседание в годината. По въпроса за информацията от източници, различни от правителствата, нещата напредват, но предстои дълъг път, преди Комитетът да се снабди с редовен и надежден метод за проверка на твърденията на държавите. По отношение на възможността да се правят препоръки за усъвършенстване на законодателството и практиката на отделните държави следва да се напомни, че Комитетът за икономическите, социалните и културните права не е автономен като

Комитета по правата на човека, а е субсидиарен орган, учреден от Икономическия и социален съвет, за да подпомага последния при изпълнението на неговите задачи по Пакта. Икономическият и социален съвет обаче няма право да се обръща към правителствата, които не изпълняват задълженията си. Той може само да прави „препоръки от общ характер“ пред Общото събрание на ООН.

3. Комитет за премахване на расовата дискриминация

Този комитет е учреден в съответствие с Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация от 1966 г. и се състои от 18 независими експерти. Неговото основно правомощие е да разглежда докладите на държавите – участнички в Конвенцията, „за законодателните, съдебните, административните или други мерки, които те са предприели и които са в изпълнение на разпоредбите на Конвенцията“.

Отделно от процедурата на докладване според чл. 11 всяка държава – страна по Конвенцията, има право да отправя до Комитета съобщение за всяко нарушение на Конвенцията, извършено от друга страна. Твърдението се съобщава на заинтересованата държава, която трябва в тримесечен срок да представи на Комитета писмени обяснения или изявления за изясняване на въпроса. Ако спорът не бъде решен по удовлетворителен за страните начин, всяка от тях има право отново да го постави пред Комитета. Тогава председателят назначава помирителна комисия ad hoc.

Член 14 от Конвенцията съдържа факултативна разпоредба за индивидуални молби. Държава – страна по Конвенцията, може по всяко време да заяви, че признава компетентността на Комитета да разглежда съобщения от отделно лице или група лица, намиращи се под нейната юрисдикция, които твърдят, че са жертва на нарушение от страна на тази държава на която и да е разпоредба на Конвенцията. България е направила декларация по чл. 14 през 1993 г. (30) Комитетът извършва разследване (съпроводено с някои гаранции като изчерпване на вътрешноправните средства) и може да отправя предложения и препоръки.

4. Комитет срещу изтезанията

Комитетът срещу изтезанията е създаден през 1987 г. в съответствие с Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или уничително отношение или наказание, приета от Общото събрание на ООН през декември 1984 г.

Подобно на вече разгледаните комитети този нов комитет се състои от 10 независими експерти, притежаващи висока нравственост и призната компетентност в областта на правата на човека. Съставът на Комитета се определя от държавите – страни по Конвенцията, измежду техни граждани. Членовете на Комитета се избират за срок

от четири години чрез тайно гласуване по време на заседания на държавите – страни по Конвенцията, свиквани от Генералния секретар на ООН веднъж на две години.

Разпоредбите за международния контрол върху изпълнението на Конвенцията са създадени в значителна степен по образец на тези в Пакта за граждански и политически права.

Компетенциите на Комитета се свеждат до:

- получаване и разглеждане на доклади от страните за взетите от тях мерки за изпълнение на задълженията им по Конвенцията (чл. 19);

- осъществяване на определени функции по решаване на спорове между държави-страни във връзка с прилагането на Конвенцията (при необходимост Комитетът създава помирителна комисия *ad hoc*, която посредничи за приятелското решаване на междудържавни спорове) (чл. 21);

- разглеждане на съобщения пряко от или от името на лица под юрисдикцията на държава-страна, които твърдят, че са жертви на нарушения на разпоредбите на Конвенцията (чл. 22).

Следва да се отбележи, че както междудържавната процедура, така и правомощието на Комитета да разглежда индивидуални молби изискват специална декларация от съответната държава за признаване на компетентността на Комитета в това отношение. България е направила такива декларации през 1993 г. (31)

Член 20 от Конвенцията установява една особена, специална компетентност на Комитета, а именно да прави конфиденциални разследвания, ако в резултат на постъпили обосновани твърдения реши, че съществува достоверна информация за системно прилагане на изтезания на територията на държава – страна по Конвенцията. Тази процедура, за разлика от разпоредбите на чл. 21 и 22, не подлежи на приемане от страна на заинтересованата държава. На всички етапи от своята работа Комитетът е задължен да търси сътрудничеството на държавата – страна по Конвенцията. По споразумение с държавата разследването може да включи и посещение на нейна територия. След приключване на разследването Комитетът предава на съответната държава своето заключение заедно с всички бележки или предложения, които счита за целесъобразни с оглед създаденото положение. Комитетът може след консултации с държавата да вземе решение за включване на кратък отчет за резултатите от работата си в своя годишен доклад, който представя на Общото събрание на ООН и на държавите – страни по Конвенцията.

5. Комитет по правата на детето

Комитетът по правата на детето е учреден в съответствие с Конвенцията за правата на детето, приета от Общото събрание на ООН на 20 ноември 1989 г. и влязла в сила на 2 септември 1990 г.

Комитетът по правата на детето се състои от 10 независими експерти с висока нравственост и призната компетентност в областта на правата на детето. Членовете на Комитета се избират от държавите – страни по Конвенцията, за срок от четири години, като се вземат предвид справедливото географско разпределение и представителството на основните правни системи.

Международният контрол, осъществяван от Комитета върху изпълнението на Конвенцията за правата на детето, е ограничен до разглеждането на периодични доклади на държавите – страни по Конвенцията, за мерките, които са предприели за осъществяване на признатите права и за напредъка, постигнат при ползването на тези права. Съгласно чл. 44, т. 6 от Конвенцията държавите се задължават да направят докладите си публични и достъпни за обществеността на тяхна територия. Комитетът по правата на детето може да изисква допълнителна информация от държавите-страни във връзка с изпълнението на Конвенцията. Той може също така да прави предложения и препоръки от общ характер на основата на информацията, получена от държавите, специализираните организации от системата на ООН, Детския фонд и други органи на ООН. Адресат на тези препоръки са правителствата на държавите – страни по Конвенцията, и Общото събрание на ООН. Чрез Икономическия и социален съвет Комитетът представя на Общото събрание на ООН доклади за своята дейност на всеки две години.

6. Групата на трите

Групата на трите е създадена по силата на Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд, приета от Общото събрание на ООН на 30 ноември 1973 г.

Съгласно чл. IX от Конвенцията групата се назначава ежегодно от Председателя на Комисията по правата на човека и се състои от трима членове на Комисията, които едновременно са и представители на държавите – страни по Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд.

Групата се събира ежегодно за не повече от пет дни преди започването или след завършването на сесията на Комисията по правата на човека. Тя разглежда периодичните доклади на държавите – страни по Конвенцията, относно законодателните, съдебните, административните или други мерки, които те са взели в изпълнение на Конвенцията. Групата докладва за своята дейност на Комисията по правата на човека и прави препоръки по прилагането на Конвенцията.

Член XII предвижда, че споровете между държави – страни относно тълкуването, прилагането или изпълнението на Конвенцията, които не са били разрешени чрез преговори, ще се отнасят пред Междуна-

родния съд по молба на държавите – страни по спора, ако те не са се договорили за друг начин на неговото уреждане.

7. Комитет за премахване на дискриминацията по отношение на жените

Комитетът за премахване на дискриминацията по отношение на жените е създаден през 1982 г. съгласно чл. 17 от Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, приета от Общото събрание на ООН през декември 1979 г.

Комитетът се състои от 23 експерти с високи морални качества и компетентност в областта, обхваната от Конвенцията. Тези експерти се избират за период от четири години от държавите – страни по Конвенцията, сред техните граждани, като се спазват принципите на справедливото географско разпределение и представянето на различни видове цивилизации и основни правни системи. Комитетът провежда ежегодни двуседмични сесии във Виена или в Ню Йорк.

Контролът по прилагането на Конвенцията се осъществява главно чрез системата на периодичните доклади на държавите-участници относно законодателните, съдебните, административните и други мерки, приети от тях в изпълнение на разпоредбите на Конвенцията, а така също относно прогреса или трудностите, които оказват влияние върху степента на прилагането на конвенцията.

Комитетът за премахване на дискриминацията по отношение на жените ежегодно докладва за своята дейност на Общото събрание на ООН посредством Икономическия и социален съвет. Той може да прави предложения и препоръки от общ характер, основани на обсъждането на докладите и на информацията, предоставена му от държавите – страни по Конвенцията. Ограничените правомощия на Комитета очевидно не му дават възможност да постановява, че определена държава е нарушила Конвенцията. Този недостатък е при същ на процедурите на докладване и в други конвенции. Тук обаче резултатът е, че Комитетът не може да използва разглеждането на доклада на една държава, за да компенсира другите недостатъци на системата.

Механизмът за контрол, предвиден в Конвенцията, е твърде „скромнен“. Може да се съжалева, че отсъстват разпоредби, които да упомощават Комитета да разглежда съобщения от държави и индивидуални молби.

Член 29 от Конвенцията предвижда неразрешените чрез преговори междудържавни спорове по тълкуването и прилагането на Конвенцията да се предават по молба на една от страните за арбитражно разглеждане. В случай че в продължение на шест месеца от момента на подаване на заявление за арбитражно разглеждане страните не са постигнали съгласие относно арбитражното разглеждане, всяка от

тези страни може да предаде посочения спор в Международния съд на ООН. България ратифицира Конвенцията с резервата за неприложимост на чл. 29, но със закон през 1992 г. я оттегли. (32)

Въз основа на направения преглед на учредените международни контролни органи в съответствие със сключенияте в рамките на ООН договори за правата на човека могат да се направят следните изводи:

Първо. Механизмът за международен контрол следва до голяма степен или със съществени отклонения модела, установен в Международния пакт за граждански и политически права и в Първия допълнителен протокол към него.

Второ. От гледна точка на състава на контролните органи във всички случаи (с изключение на Групата на трите) той е идентичен, доколкото включва само независими експерти, които, макар и предложени от държавите-членки, не са техни представители, а действуват в лично качество. По такъв начин напълно се гарантира обективността и безпристрастността на органите при разследване на случаете, събиране и анализиране на съответната информация и изготвяне на заключенията по тях.

Трето. Основната форма за международен контрол върху изпълнението на поетите от държавите задължения по договорите за правата на човека е системата на периодичните доклади. Тя е закрепена във всички договори като задължителна форма за разлика от разглеждането на съобщения от държави или от отделни лица, които, където са установени, имат факултативен характер, т.е. възприемат се от държавите – страни по договорите, или по силата на изрична декларация, или чрез участие в допълнителни (факултативни) протоколи, установяващи тези процедури. Изключение от общото правило представлява разпоредбата на чл. 11 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, която закрепва като задължителна, т.е. по силата на самото ратифициране на Конвенцията, процедурата за разглеждане на съобщения за нарушения от една държава срещу друга държава – страна по Конвенцията.

Четвърто. Становищата на международните контролни органи относно констатираните нарушения по договорите нямат характера и значението на юридически акт. Те не са правно задължителни за държавите. Тяхната цел е не да осъдят държавите – нарушителки, а по-скоро да им въздействат политически и да им препоръчат да следват определено поведение на зачитане на правата на човека.

Пето. Независимо от факта, че становищата на разглежданите международни органи не са юридически задължителни, те са важно средство за политически натиск, който в много случаи се оказва единственото и най-ефективно въздействие върху държавите да подобрят положението на правата на човека. Практиката показва, че по-

вечето държави отчитат направените препоръки и внасят съществени позитивни промени в своето законодателство и изпълнителска и правоприлагаща дейност.

Шесто. На фона на бурното развитие на регионалните системи за защита на правата на човека и особено на водещата европейска система универсалната система, създадена в рамките на ООН, като че ли изостава и не е така ефективна. Без да навлизаме в подробна аргументация, следва да отбележим само, че подобна констатация е твърде повърхностна, за да бъде напълно споделена. По наше мнение всяка от международните системи има своето достойно място, специфика на ефективност и напредък в развитието си.

Бележки

- (1) Вж. J. Rochette, *L'individu devant le droit international*, Editions Montchrestien, 1956, p. 10. Вж. също Paul Sieghart, *The Lawful Rights of Mankind: An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*, Oxford, New York: Oxford University Press, 1985, pp. 39-47.
- (2) Вж. Thomas Buergenthal, *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1988, p. 18.
- (3) Вж. Hersh Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, New York: Praeger, 1950, p. 18.
- (4) Членове 55 и 56 от Устава на ООН гласят съответно:
Член 55. С цел да се създадат условия за стабилност и благоденствие, необходими за мирните и приятелски отношения между народите, основани на зачитане принципа на равноправие и самоопределянето на народите, Организацията на обединените нации съдейства:
а) за повишаване на жизненото равнище, пълна заетост на работната сила и условия за икономически и социален прогрес и развитие;
б) за решаване на международните икономически, социални, здравни и други свързани с тях проблеми; за международното сътрудничество в областта на културата и образованието и;
в) за всеобщо зачитане и спазване правата на човека и основните свободи за всички без разлика на раса, пол, език или вероизповедание.
Член 56. Всички членове се задължават да предприемат съвместни и самостоятелни действия в сътрудничество с организацията за постигане на целите, изложени в чл. 55.
- (5) Вж. Louis Henkin, *Human Rights and "Domestic Jurisdiction"*, in T. Buergenthal, *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord 21(1977)*; L. Sohn and T. Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, 1973; T. Buergenthal, *Domestic Jurisdiction, Intervention and Human Rights: The International Law Perspective*, in P. Brown & D. MacLean, *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, 1977.
- (6) Вж. Thomas Buergenthal, *International Human Rights Law and Institutions: Accomplishments and Prospects*, Wash. L. Rev., 1988.
- (7) Конвенцията е ратифицирана на 12.02.1927 г. В сила за България от 09.03.1927 г.
- (8) Конвенцията е ратифицирана на 23.06.1950 г. В сила за България от 12.01.1951 г.
- (9) Конвенцията е ратифицирана на 27.11.1954 г. В сила за България от 18.04.1955 г.
- (10) Конвенцията е ратифицирана на 26.02.1954 г. В сила за България от 07.07.1954 г.
- (11) Конвенцията е ратифицирана на 10.06.1958 г. В сила за България от 21.08.1958 г.
- (12) Конвенцията е ратифицирана на 23.04.1960 г. В сила за България от 20.09.1960 г.

- (13) Конвенцията е ратифицирана на 17.11.1962 г. В сила за България от 04.03.1963 г.
- (14) Конвенцията е ратифицирана на 23.06.1966 г. В сила за България от 04.01.1969 г.
- (15) Пактът е ратифициран на 23.07.1970 г. В сила за България от 03.01.1976 г.
- (16) Пактът е ратифициран на 23.07.1970 г. В сила за България от 23.03.1976 г.
- (17) Конвенцията е ратифицирана на 10.04.1969 г. В сила за България от 11.11.1970 г.
- (18) Конвенцията е ратифицирана на 31.05.1974 г. В сила за България от 18.07.1976 г.
- (19) Конвенцията е ратифицирана на 18.09.1981 г. В сила за България от 10.03.1982 г.
- (20) Конвенцията е ратифицирана на 09.10.1986 г. В сила за България от 26.06.1987 г.
- (21) Конвенцията е ратифицирана на 07.07.1987 г. В сила за България от 03.04.1988 г.
- (22) България не е първоначален участник, а присъединила се страна само спрямо Конвенцията за преследване на търговията с хора и експлоатацията на чужда проституция – 1950 (в сила от 25.07.1951 г., а за България от 18.04.1955 г.), Допълнителната конвенция за премахване на робството, търговията с роби и институтите и обичаите, сходни с робството – 1956 (в сила от 30.04.1957 г., а за България от 21.08.1958 г.); Конвенцията за гражданството на омъжената жена – 1957 (в сила от 11.08.1958 г., а за България от 20.09.1960 г.) и Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените – 1979 (в сила от 03.09.1981 г., а за България от 10.03.1982 г.)
- (23) Така например България ратифицира Международния пакт за икономически, социални и културни права и Международния пакт за граждански и политически права три години по-рано от бившия Съветски съюз, а Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъпниот апарат – година и четири месеца по-рано.
- (24) До 1989 г. България не е страна по Първия допълнителен протокол към Международния пакт за граждански и политически права (1966), уреждащ процедурата за разглеждане на индивидуални молби от Комитета по правата на човека, нито пък е направила съответни декларации за признаване на тази факултативна компетентност на учредените с други договори международни органи.
- (25) Вж. Втория периодичен доклад на България пред Комитета по правата на човека, разгледан на неговите 1248 до 1250 заседания, състояли се на 21 и 22 юли 1993 г., CCRP/C/32/Add. 17, p. 3.
- (26) Вж. по-подробно Цв. Лозанова, *Имплементация на международноправните норми в областта на правата на човека в България: Правното положение на договорите за човешки права в българското вътрешно право*, Юридически сборник, том IV, 1995, с. 45-83. Вж. също Конституцията от 1991 г. и участието на България в международните договори, ред. проф. Е. Константинов, изд. СИБИ, С., 1993.
- (27) Конвенцията за правата на детето (1989) е ратифицирана на 11.04.1991 г. и е в сила за България от 03.07.1991 г. Конвенцията за статута на бежанците (1951) и Протоколът за статута на бежанците (1967) са ратифицирани на 22.04.1992 г. и са в сила за България съответно от 10.08.1993 г. и от 12.05.1993 г.
- (28) Първият допълнителен протокол към Международния пакт за граждански и политически права е ратифициран със закон от Народното събрание на 10.12.1991 г. Протоколът е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 60 от 1992 г. и е в сила за България от 26.06.1992 г.
- (29) Chandi, P. R. *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication*. – British Year Book of International Law, 1986, p. 201, 203.
- (30) Вж. текста на декларацията в „Държавен вестник“, бр. 30 от 1993 г.
- (31) Вж. текста на декларацията в „Държавен вестник“, бр. 30 от 1993 г.
- (32) Вж. текста на резервата в „Държавен вестник“, бр. 76 от 1981 г. и закона на Народното събрание, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 41 от 1992 г., с който тя е оттеглена.

ПРОТИВОРЕЧИЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ И СВОБОДАТА НА ЛИЧНОСТТА

1. ПОЛИТИКО-ФИЛОСОФСКАТА ДИСКУСИЯ ЗА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Сред много автори е доста популярна тезата, че съвременната дискусия за гражданското общество е резултат преди всичко на промените в Източна Европа и на надигането на лишената от свобода личност и на „гражданското общество“ в тези страни против всемогщата и всепроникваща тоталитарна държава.

Наистина едва ли е нужно да се спори, че тези събития дадоха тласък на подобна дискусия и я приближиха до широката публика, понякога до такава степен, че срещаме използването на понятието „гражданско общество“ като политически лозунг, да не кажем политически инструмент.

Но проблемите на гражданското общество се дискутират активно от сериозната политическа мисъл преди промените в Източна Европа и причините в последна сметка са в проблемите, с които се сблъскват установените демокрации в настоящия етап на тяхното развитие. Това не означава, че тези дискусии са без значение за „новите демокрации“. Напротив, и това е, което ще се опитам да илюстрирам в своето изказване.

В основата на съвременната дискусия за гражданското общество стои по-общата дискусия за „социалната държава“ и за свободата на личността и статуса на гражданина и оттам за проблеми като: очертаващата се пропаст между гражданина и политиката, нарастващата анонимност на социалните отношения, загубата на солидарност в обществото и др. Възобновените от такава гледна точка размисли за мястото и ролята на гражданина, за неговата социална обвързаност, индивидуален статус, права и свободи направиха актуален и ракурса към „гражданското общество“.

Воделщо място в дискусията за „гражданското общество“ заемат най-малко три влиятелни днес политико-философски позиции¹:

¹ Подбор на най-важните текстове от дискусията аж. в: Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie. Hrsg. von Bert van den Brink und Willem van Rejen. Edition Suhrkamp, Frankfurt/Main 1995.

1. *Първата* позиция е свързана със съвременния либерализъм, с такива имена като Роулз, Акерман, Дарендорф и др. Тази позиция стига назад във времето до Джон Лок с неговото виждане за задачата на държавата преди всичко да осигурява и да перфекционира доброволното предполитическо общество на гражданите. Общество, което е ориентирано преди всичко към осигуряване и насърчаване на индивидуалните интереси на всички граждани и в което трябва да са осъществени политическата свобода и всички граждански и човешки права. (Съвременното съвременният либерализъм отдавна е обособил идеята, че формалното осигуряване на равни права и свободи не води задължително до справедлив резултат от това признаване.)

От гледна точка на демократичното гражданско общество това означава следното: В рамките на либералната традиция гражданството се дефинира преди всичко със своите индивидуални права. Така схващаният граждански статус (гражданственост) е общ, т.е. гражданските, политическите и социалните права формират общата основа, върху която стоят всички членове на обществото. Държавата има за задача да гарантира правата на всеки един гражданин. От тази гледна точка държавата остава „неутрален“ инструмент на индивидуалния гражданин. Този инструмент служи главно на целта да гарантира ненакърнеността на частното пространство. Това означава, че съгласно либералния модел демократичното гражданско общество служи на предполитически, индивидуални цели, а не на колективни цели.

2. *Втората* влиятелна теоретична позиция в дискусиите около „гражданското общество“ е комунитаризмът. Без да отхвърля изцяло либерализма, той се стреми да го разшири и допълни в ред аспекти. Негов изходен пункт е идеята за социално конституираната и културно ситуираната личност като член на определена, интегрирана от основни ценности общност. Ако в либералния модел гражданството е преди всичко икономическият гражданин, според комунитаристите неговата особеност се определя от принадлежността му към определена етическа и културна общност, чиито традиции той репродуцира заедно със свои съграждани чрез активно социално и политическо участие. От тази гледна точка в центъра на комунитаристичното мислене е изрично политическият характер на гражданското общество и на действащата на гражданина. В този смисъл демократичното гражданско общество служи както на индивидуални, така и на колективни цели.

Тази идея влиза в сълъкновение с либералната идея за преддържавно гражданско общество като независима от държавната власт и бюрократична сфера на радикално самоопределение на гражданите. „Само демократична държава може да поддържа демократично гражданско общество. Цивилизованото общуване на гражданите по-

между им, което прави възможна демократичната политика, може да бъде научно само в мрежите на (политическите) съюзи“ (Michael Walzer).

3. *Третата* теоретична позиция, която оказва влияние върху споменатата дискусия, е дискурсивната теория (Хабермас, но и известни американски политически философи като Шейла Бенхабиб, Кенет Бейнс и др.).

От тази гледна точка не се отхвърля комунитаристката идея за решаващото значение на интеграцията на политическата общност чрез етични ценности. Но се поставя следният въпрос: Ако тези ценности противоречат на универсалните принципи на справедливостта, от това ще следва просто „тирания на мнозинството“, която отрича на другомислещите правото на обществена екзистенция.

В дискурсивно-теоретичния модел гражданското общество се разглежда като своеобразен медиум, чрез който проблемите на частната, икономическата и научната сфера достигат до политическата публичност. Тази гражданска публичност е валидна само за част от политическия процес:

а) Тя има сигнална функция, т.е. „усеща“ и възприема обществените проблеми.

б) Тя трябва да може да тематизира тези проблеми, така че те да бъдат представени на политическата класа.

в) Да може да контролира третирането главно от експерти на тези проблеми.

2. ПРОТИВОРЕЧИЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И ДЕМОКРАТИЗИРАЩИТЕ СЕ ОБЩЕСТВА

Ако на този фон се обърнем към процесите в страните от Източна Европа, първото, което ще забележим, е, че тази дискусия като че ли не повтаря основните методологически спорове, за които стана дума. Наистина явна е доминацията на либералната концепция за гражданското общество, в някои аспекти доведена до крайност. Основано на опита на противопоставянето му спрямо недемократичната държава (главно в Полша), често гражданското общество противостои абсолютно на държавата. То се представя като сфера на дейност, която е независима от държавата и е в състояние да се противопостави, да ерозира и да разруши съответната тоталитарна или авторитарна държава.

От тази гледна точка на третиране на гражданското общество като противотезис на държавата обаче възниква поне един ключов въпрос: Ако гражданското общество е по дефиниция противопоста-

вено на държавата, какво ще се случи в условията на демократична държава?

След началото на промените започна да доминира един друг вариант на интерпретация на гражданското общество, който се отсто- ява масово от представители и активни участници във формиралите се масово сдружения, асоциации, фондации и пр., в т. ч. и тези, които имат за цел защита на свободите и правата на гражданите. Според този вариант гъстата мрежа от граждански съюзи като независима от политиката сфера е в състояние да осигурява стабилност и ефективност на демократичната политическа система посредством както от ефектите от доброволното сдружаване на гражданите, така и от способността на сдруженията да мобилизират тези граждани за решаване на публични задачи.

По такъв начин сякаш се решава отбелязаното по-горе противоречие. Гражданското общество, разбираемо като система от частни доброволни асоциации, би могло да се разглежда като съществена предпоставка и за демократизацията, и за стабилността на демокрацията.

Но и в този случай възникват определени въпроси: Какво означава аполитичност или политическа неангажираност при решаване на обществени въпроси? Къде свършват границите на гражданското общество и къде започва политическото общество? Кога „гражданското“ се превръща в „политическо“? Не е ли мислимо и възможно гражданското общество не само да обединява, но и да разделя? Не е ли мислимо и възможно мобилизацията на гражданите чрез граждански обединения не само да укрепва, но и да отслабва демократичната политическа система?

Всъщност това са и „вечните въпроси“ на концепцията за гражданското общество и в нейната история, и особено в нейното настояще.

Те възникват от факта, че понятието „гражданско общество“ се е използвало в различни времена и в различни ситуации и че както видяхме, към него се подхожда от различни теоретични позиции. Например изначалната традиция, тръгваща от полиса и *societas civilis*, предполага идентичност между гражданската и политическата сфера. Новото време пък ражда дихотомията между *civilis* и *politicus*. Съвременността от своя страна показва често размишване на границата между частно и публично. Това личи по отношение например на такива остро дискутирани напоследък на Запад теми като разделението на труда в семейството, насилието в брака, възпитанието на децата.

От тази гледна точка би трябвало да поддържам гражданското общество отворено за всички доброволни неполитически и политически организации и инициативи, а не да се опитваме да ги класираме в

отделни политически или частни категории. По принцип всички теми се поддават на политизиране и притежават потенциално публично естество и границата се очертава от самите действащи лица.

И тук отново стигаме до ключовия въпрос за взаимоотношенията между общия политически контекст (не просто държавата) и гражданското общество.

Очевидно е, че мощни „граждански“ организации са в състояние да ерозират не само тоталитарната, но и демократичната или демократизиращата се държава. Случвало се е силни интереси в обществото да блокират неговите ресурси. Случвало се е различни блокове от „граждански движения“ да водят остри битки за контрол над държавата. Случвало се е самото гражданско общество остро да се поляризира и да постави под опасност съществуването на държавата. Случвало се е движения и групи на гражданското общество да проповядват и упражняват насилие или да призовават към оттегляне от основни граждански отговорности.

Както, разбира се, в много случаи добре развитото гражданско общество е укрепвало държавата, формирало е навици на толерантност, сътрудничество и граждански ангажимент, отстоявало е правата и свободите на гражданите.

Така че ролята на гражданското общество може да е противоречива. От такава гледна точка може би е необходимо да се въведат допълнителни критерии по отношение на начина на вътрешна организация и формиране на волята, на ориентацията и на практиката на самите организации на гражданското общество. За такива организации би трябвало да се считат само тези, които са възникнали в резултат на самоорганизация, чиито членове имат равни права и равни възможности да влияят върху програмите и дейността на обединенията, които признават равната политическа свобода на другите граждани и не се стремят към привилегии, които се развиват в публичното пространство, които имат доброволно членство. С други думи, които не излизат от рамките на демократичния ред.

3. ПРОБЛЕМИТЕ НА БЪЛГАРСКОТО ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО

От тази гледна точка, обръщайки се и към България, най-важно ще е да си отговорим на въпроса, как и при какви условия организiranото гражданско общество допринася за силата на демократичната държава или за нейната слабост, а оттам за защита и разгръщане на свободата на личността. Моята теза е (и тя се опира на позициите на споменатите M. Walzer, Foley, Edwards и др.), че ролята на организiranите граждански групи, формирани гражданското общество, зави-

си от по-широк политически контекст. В тази връзка и Michael Walzer говори за „парадокса на гражданското общество“, а именно, че демократичното гражданско общество се нуждае от демократична държава, а силното гражданско общество се нуждае от силна и отговорна държава.

„Там, където държавата е неотговорна, пишат според мен с основание Foley и Edwards, където нейните институции са недемократични или нейната демокрация е зле проектирана, за да познае и отговори на исканията на гражданите, характерът на колективното действие ще бъде много по-различен, отколкото при силна и демократична система. Усилията на гражданите да се организират в името на граждански цели ще бъдат разрушени от държавната политика – понякога те са подложени на действителни репресии, понякога просто са игнорирани. Ще се породят крайно агресивни форми на гражданско сдружаване и все повече и повече обикновени граждани ще бъдат тласнати или към активна войнственост спрямо държавата, или към самозащитна апатия.“²

Ако от тази гледна точка разсъждаваме за силата и слабостите и за противоречията на гражданското общество в България, ние трябва освен да опишем неговото състояние същевременно да си отговорим и на такива въпроси като въпросите за начините, по които властта е конституирана, разпределена и упражнявана, за връзките между широк политически контекст и гражданските обединения и не на последно място за състоянието на самия български гражданин и неговата склонност или подготвеност да участва в дейността на „гражданското общество“.

По всички тези въпроси има интересни публикации в научния печат³. Аз ще се опитам да нахвърлям няколко щрихи, които могат да послужат за основа на дискусията.

1. В България се налага един своеобразен „елитистки“ модел демокрация, който се опитва да функционира предимно на върха на политическата система и счита за достатъчни процедурните основи на демокрацията. Това води до изолиране на гражданина от политиката и поставя трудно преодолими препятствия пред формирането на жизнено и пълноценно гражданско общество.

2. Държавата все още не е тази отговорна институция, която осигурява пространство за развитие на силно гражданско общество. Тенденциите към концентрация на властта, към подчиняване на различните родове институции на гражданското общество, към из-

ключване на политическия опонент и към формиране на атмосфера на нетолерантност не са все още само отминала история, а продължават в немалка степен да формират действията на политическите елити.

3. Неразвитостта и незрялостта на политическите посреднически институции като политически партии, социални движения, групи на интереси върви ръка за ръка и със слаби, недостатъчно ефективни и популярни институции на гражданското общество.

4. Прякото ангажиране на бизнеса, науката и т. н. с политическа дейност говори за традиционно за българската политическа история свиване на гражданското общество в частната сфера и поглъщане на гражданското общество от политиката. „Политическата борба за контрол над държавната власт има несъмнен приоритет пред гражданската автономия“ (А. Тодоров).

5. Българските граждани продължават да са силно вплетени в клиентелистски връзки, което говори за слабостта на гражданското общество.

6. Огромното мнозинство български граждани все още не притежават икономическа и социална самостоятелност. Напротив, в много случаи тяхната зависимост от държавата е много голяма. Неслучайно практически всички изследвания неизменно показват изключително силни масови нереализирани очаквания за поемане на отговорност от страна на държавата за всички аспекти на живота на гражданите.

7. По отношение на политическата култура на гражданите все по-често се говори за настъпването на състояние на анонимия, на безпътница и обръканост, което не е най-добрата форма за формиране на граждани и граждански структури. Изключително тежката икономическа криза, разпадането и трансформацията на старите социални структури и институции, всекидневните екзистенциални трудности, неопределеността на настоящето и непредсказуемостта на бъдещето водят до формирането на своеобразно „кризисно съзнание“ – господство на материални ценности и очаквания, сведени до проблема за оцеляването в една възприемана като отчайваща ситуация.

В много случаи тази ситуация води до краен индивидуализъм и приватизъм, до загуба на доверие в основни политически и социални институции. Готовността за колективно действие и за солидарност е дълбоко нарушена. Тече процес на разпадане на социалните връзки и на отслабване на обществената спойка. Чувството на отговорност спрямо общността се ерозира от стремежа към неограничено задоволяване на лични потребности.

От друга страна, спазването на гражданските и човешките права, политическият плурализъм, свободата на пресата заемат стабилно място в българското политическо съзнание.

² Ibid., p. 48.

³ Вж. например статията на Антоний Тодоров „Трудностите пред гражданското общество: Критика на прехода към демокрация“, сп. „Политически изследвания“, бр. 3, 1995, с. 227–231.

Всичко това води до вътрешно противоречива смес на ценности и нагласи. Хората се разкъсват между крайности – между публичното и частното благо, между идеализъм и материализъм, между солидарност и егоизъм, между доминация на държавата и лична отговорност.

Въпреки огромните трудности и пречки все пак не липсват и позитивни потенциали за развитие на действено гражданско общество, което е в състояние да защити правата, свободите и интересите на гражданите.

Георги Карасямеонов

ГРАЖДАНИТЕ И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ В БЪЛГАРИЯ

Отношението на гражданите към политическите институции е важен критерий при анализа на стабилността на демократичния режим след промените от 1989 година.

В статията ще се анализират данните от проучването, извършено от Центъра за изследване на демокрацията по поръчка на програмата за развитие на ООН на тема „Човешката сигурност в България“.

Включените в изследването въпроси в частта, посветена на „политическата сигурност“, и получените отговори могат да се оформят в четири основни групи:

- отношение на гражданите към демокрацията като политическа система и извършващите се демократични промени (политическата сигурност на макроравнище);
- отношение на гражданите към институциите, които представляват и защитават техните интереси (институционални измерения на политическата сигурност);
- състоянието на човешките права и свободи и възможностите за тяхното упражняване;
- влиянието на гражданите върху политическия процес.

1. КРЕХКАТА ЛЕГИТИМНОСТ НА БЪЛГАРСКАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Отношението на българските граждани към демокрацията и оценката им за демократичните промени след 1989 година представлява базисен показател за тяхната политическа сигурност.

Съпоставянето на отговорите на три различни фундаментални въпроса очертава следните тенденции.

Запитани **коя е предпочитаната от тях форма на управление**, по-голямата част от анкетираните посочват демокрацията (51,5%). Същевременно не е за подценяване сравнително високият дял на изказаните предпочитанията си за авторитарния режим и „здравата ръка“ (33,4%). Като се добавят и отговорилите „не знам“ (12,1%),

делът на изказващи „недоверие“ към демократичната форма на управление е значителен.

Прави впечатление **генерационното разслоение** по този въпрос, като най-младото поколение (18–19 г.) стои на единия полюс на подкрепящите демокрацията, а генерацията над 60-годишна възраст е най-авторитарно настроена.

Също така демокрацията се радва на значително по-голямо доверие сред по-високо образованите.

Въпреки този „вот на доверие“ за демокрацията на въпроса доволни ли са от развитието ѝ в България отрицателните отговори са повече от положителните в съотношение 57,3% срещу 35,5%.

В генерационен план по-младите (18–30 г.) са по-доволни, а най-голямо разочарование са изразили респондентите на възраст над 60 години.

Прави впечатление, че представителите на турското население са най-доволни сред етническите групи – 37,6%; българите заемат междинната позиция с 35,7%, а циганите са на първо място по недо-волство със 77,4%.

Конкретни измерения придобива отношението към демокрацията, когато тя се свързва пряко с личната и социалната сигурност на гражданите. Давайки преценка, дали при сегашната политическа система се чувствуват лично и социално гарантирани, 7,4% от анкетираните изразяват категорично съгласие, а 34,8% са отговорили „отчасти“. 41,1% дават отрицателен отговор, като 14,8% от тях са изцяло недоволни. Като се прибави групата на незнаещите (12,8%), става видно, че преобладава групата на българските граждани, които се чувстват недостатъчно сигурни или напълно социално и персонално несигурни при сегашното състояние от развитието на демокрацията. Това се отнася в най-голяма степен за поколенията над 50 години, за хората с по-ниско образование и за циганите.

Макар и недостатъчно детализирани, отговорите на поставените въпроси позволяват да се направят най-малко два важни извода.

Първият е, че демокрацията в България се ползва засега с ниска степен на легитимност. Тя не е доказала себе си като ефективна политическа система и една немалка част от българските граждани са готови да подкрепят авторитарно управление и решения. Мнозинството днес не възприема българския вариант на демокрация като достатъчна гаранция за сигурен и спокоен живот.

Същевременно на второ място повечето българи не желаят принципно друга форма на управление и дават още шанс на демокрацията. Това се откроява особено отчетливо при по-младото поколение и турското население.

2. ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНФРОНТАЦИЯ – ОСНОВЕН ФАКТОР ЗА ПОЛИТИЧЕСКА НЕСТАБИЛНОСТ И НЕСИГУРНОСТ

Към безпокойството в личен и социален план се прибавя и недоверieto, че реалната политическа ситуация гарантира сигурно бъдеще за институциите, призвани да оформят облика на демократичната държава.

При зададен въпрос **ще гарантира ли сегашната политическа ситуация стабилно бъдеще за демократичните институции** само 34,8% дават позитивна оценка. Групите на колебаещите се – 21,4%, несъгласните – 21,3% и нямащите отговор на въпроса – 21,1%, формират мнозинството на скептично настроените. Според тях през изминалите осем години не са създадени достатъчно условия и гаранции за институционална устойчивост. Отново най-оптимистично настроени са младите между 18 и 30 години – средно 48,7%, а над-петдесетгодишните са най-недоверчиви. С повишаване на образователното ниво процентът на положително отговорилите нараства. В етнически план силен скептицизъм изразяват циганите, докато сред турците е най-големият процент на незнаещите.

Като се има предвид, че изследването е проведено в края на месец юни 1997 г. – само около два месеца след проведените през април парламентарни избори и около месец след въстъпването в длъжност на новото правителство, – видна е изчаквателната позиция на българите, разочаровани от неуспехите на дотогавашните правителства. По-оптимистично настроените българи обосновават своите позитивни очаквания с надеждите за обрат в политиката с идването на власт на новото правителство; за по-скептичните е твърде рано да дадат своята оценка, а в трети надделява недоверието, че нещата могат да се променят към по-добро.

Поводи за размисъл дава оценката на гражданите за **основния политически проблем в страната**. На този въпрос 30,9% от запитаните поставят на първо място **противопоставянето между политическите партии**. Най-големият дял от далите този отговор е на младите хора от групата 18–19 г. (40%).

Социално-икономическите проблеми (икономическата криза, инфлацията, обедняването, безработицата) са поставени на второ място от общо 14,1% от анкетираните.

Беззаконието, корупцията, мафията и свързаното с тях насилие е третият по значимост проблем според 8,7%.

Веднага след тях, със 7,2%, се наредва неефекасността на политическата система като цяло и що се отнася до отделните политически дейци. Трябва да се отбележи, че по-голямата част от отговорилите

- 4,82% - поставя като основен политически проблем некадърността на българските политици.

Извеждането на политическата конфронтация като водещ политически проблем, особено от най-младото поколение и по-образованото население, показва ясно ахилесовата пета на демократичните процеси в България и насочва към една от основните причини за застой на реформите в страната. Безспорно е, че тази позиция е и отражение на дълбоката политическа криза от началото на 1997 година, изправила страната пред опасността от граждански конфликти с непредвидими последици. Именно политическото противопоставяне се оказва основният генератор на обща политическа несигурност, рефлектираща и върху личния живот на гражданите.

Тази оценка на анкетирания изразява желанието им за промяна в политическите отношения, особено между партиите и представителите на политическия елит. Хората добре разбират пагубното въздействие на политическото противопоставяне в ситуация, когато усилията на обществото трябва да се концентрират за преодоляване на икономическата криза и рязко влошения жизнен стандарт.

3. СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ - ГЛАВНИ ГЕНЕРАТОРИ НА ГРАЖДАНСКО НЕДОВОЛСТВО

Съществуването на ефективни и открити за интересите на гражданите демократични институции е ключов елемент за функционирането на цялата демократична система.

Познаването на функциите и сферите на компетентност на основните политически институции от гражданите е един от важните фактори, определящи възможностите за граждански контрол и въздействие в демократичната система. В същото време готовността на гражданите да съдействат на институциите в тяхната дейност е залог за установяването на благоприятен климат за функциониране на цялата държавна организация. Взаимното доверие между гражданите и институциите е важен фактор за политическата сигурност в демократичното общество.

В йерархията на институциите, които според запитаните представят техните интереси, най-голям дял посочват президента - 63,3%, между които в максимална степен - най-младите 18-19-годишните (73,8%) и тези на възраст 40-50 години (70%). Позитивното отношение към президентската институция преобладава в българското общество във всички основни социални групи независимо от степента на образование, пол, етническа принадлежност, тип населено място.

Когато трябва да посочат институцията, най-добре защитаваща гражданските интереси, президентът отново изпреварва значително останалите с предпочитанията на 30,6% от запитаните.

Едва 0,4% допускат, че той нарушава демократичните принципи. Високият рейтинг на президентската институция до голяма степен се дължи както на традиционната представа за държавния глава като обединяваща разнородните интереси в обществото фигура (докато всяка една от другите институции носи, повече или по-малко, партийността в своята дейност), така и на персонифицирането ѝ с личността на сегашния президент. Това е ситуационен израз на одобрението на дейността на новия български президент и неговия консенсусен политически стил. Отношението на гражданите към президентската институция и нейния сегашен титуляр има повече символичен смисъл, въпреки че Конституцията не му предоставя значими правомощия за отстояване на гражданските интереси. То отразява подкрепата за един модел на политическо поведение, който гражданите биха искали да видят и в дейността на други институции.

Армията и полицията са следващи в подреждането като институции, представляващи интересите на гражданите, съответно с 55,3% и 51,2%. Следователно опазването на сигурността на страната и вътрешният ред се възприемат от мнозинството български граждани като съществен елемент от представите им за политическата сигурност - лична и обществена.

Нюанси в отношението към тези две институции се появяват при следващите два въпроса, които конкретизират тяхната роля. 5,9% от запитаните смятат, че полицията нарушава демократичните принципи, визирайки вероятно бездействието, корупцията и неправомерното превишаване на правата от страна на част от нейните служители.

Местната власт, в лицето на кметовете на населените места, е поставена на следващо място като институционално звено, представлящо интересите на хората. Тук правят впечатление почти изравнените проценти - 42,1% смятат, че кметовете защитават техните интереси, а 40,8% - обратно. Населението над 60 години и особено живеещите в селата в най-голяма степен разчитат кметовете да представляват и защитават интересите им - 47,4%, а що се отнася до етническото разпределение, турците им гласуват в максимална степен доверие (62,7%). Това се дължи и на факта, че именно в институциите, представляващи местната власт, турското население има най-много свои представители (главно в местата с компактно турско население).

Сред институциите, които най-добре защитават техните интереси, гражданите нареждат кметовете на второ място след президентската институция с 13,3%. Тук, веднага след възрастовата група на над 60-годишните, максимално одобрение са изразили и най-младите, 18-19 годишните.

Видно е, че кметовете се ползват с доверието на хората и поради факта, че те са институцията, която е най-близко до тях и познава най-добре проблемите им.

Политическите партии, на които анкетиранияте симпатизират, са поставени на пето място (от 39,1%) сред институциите, представящи интересите им, а 35,4% са на противоположното мнение. Над 40% от предпочелите ги са на възраст между 30 и 50 години, а над 49% са с висше или полувисше образование. Турското население е водещо в доверието си към политическите партии с 48,8%.

При подреждането на институциите, които най-добре защитават интересите в обществото, партиите са поставени на трето място, но само от 9,2% от запитаните.

Същевременно в категорията „нарушители на демократичните принципи“ политическите партии се сочат на първо място от 16,6%, особено от поколението на най-младите и жителите на градовете.

Проявеният негативизъм на респондентите към политическите партии показва една от основните язви на младата българска демокрация. Политическите партии се възприемат по-скоро като деструктивни фактори в политическия процес; като разединяващи и противопоставящи обществото институции. Негативната реакция се поражда и от управленската неэффективност на партиите през последните години и незадоволителната им дейност в Парламента. Неспособността на партиите да осъществяват изключително важната в демократичното общество роля на посредници между гражданите и държавните институции и провалът им като позитивен фактор за консолидиране на нацията намират отражение в общата отрицателна оценка на гражданите за тяхната дейност. Това е причина те да бъдат определени и като един от основните източници на политическа несигурност в страната.

Другите институции – посредници, известни като „групи на интереса“ – гражданските сдружения, профсъюзите и медияте, са класирани на последните места сред институциите с високи проценти неодобрение – около и над 50%. При определянето, докаква степен защитават интересите на гражданите, те събират съответно – 0,5% гражданските сдружения, 2,9% профсъюзите и 2,3% медияте.

Този факт показва, че институциите на гражданското общество не съумяват засега да представляват ефективно интересите на гражданите като коректив на държавните институции. В същото време той свидетелства за общото забавяне на процесите на развитие на гражданското общество и гражданските сдружения от различен тип.

Не много по-добри са позициите на **църквата**. Само 25,7% от запитаните я поставят в числото на институциите, защитаващи интересите на хората, докато 46,7% не я възприемат като такава. Това несправедливо състояние на Българската православна църква е отраже-

ние на нейния разкол и неспособността ѝ да преодолее кризата на доверие сред българските граждани. Това е една от причините част от гражданите да се ориентират към религиозни секти.

Парламентът като основна политическа институция също се ползва с ниска степен на доверие. Само 32% от анкетиранияте са го посочили сред институциите, представлящи обществените интереси. Едва 7,1% са го посочили като институция, най-добре защитаваща техните интереси. В скалата на нарушителите на демократичните принципи Парламентът е на пето място с 4,5%. Тези резултати също будят сериозни размисли. Те показват, че основната институция на парламентарната демокрация вече години наред след 1989 г. не успява да се издигне в рейтинга на общественото доверие.

В преценката за институциите се откроява **категорично негативното отношение към съдебната система**. Съдът и прокуратурата са посочени като най-честите нарушители на демократичните принципи според 24,8% от респондентите.

Съдебната система се ползва и с най-голяма степен на недоверие сред институциите. Такова е мнението на 54,6% от запитаните.

Само 4,4% са тези, които мислят, че с практическата си дейност тя е доказала, че защитава най-добре интересите на отделните членове на обществото.

Слабата оценка за съдебната система придобива още по-категоричен израз при отговора на конкретния въпрос **защитава ли съдебната система гражданските права**. 42,9% от анкетиранияте са посочили, че гражданските им права не се защитават от съдебните институции.

31,0% смятат, че съдилищата ги защитават частично, 20,1% нямат представа и само 3,9% се изказват в положителен смисъл.

Недоверието към съдебната система проличава и в сравнително малкия брой хора, заявили, че **ако се нарушат правата им**, ще подадат жалба в съда (39,6%). 18,1% заявяват, че ще се защитят сами, 20,3% ще останат пасивни, 16,5% не са наясно кого трябва да сезират, ако някой наруши правата им.

Тази нагласа към съдебната система е резултат, от една страна, от недостатъчно развитата правна култура. Но в много по-голяма степен тя е израз на разочарованieto на гражданите от тромавата и неэффективна работа на съдебните институции като цяло, на съществуващата корупция в нея.

В демократичните държави съдебната система е основната инстанция на изхода на политическата система, която трябва да осигури реалната защита на нарушените права на гражданите – било от държавата, било от други институции и лица. Тя е основният правов механизъм за мирно разрешаване на конфликтите и споровете, за гарантиране на стабилност в междуличностните и социалните отно-

шения. Неспособността ѝ ефективно да осъществява тази отговорна функция и загубата на доверие в нея ерозират сериозно доверието в самата демокрация. Това подкопава един от стожерите на либералната демокрация – принципа на правовата държава. А това поражда нарастваща лична и социална несигурност, стимулира разрастването на престъпността и търсенето на незаконни начини за разрешаването на спорове и конфликти.

Регистрираното като цяло недоверие на гражданите в институциите, които би трябвало да гарантират и защитават политическата им сигурност, се допълва от негативната **преденка за състоянието на държавната администрация в сравнение с периода преди 1989 г.** Повечето от запитаните – 38,5% – смятат, че отношението ѝ към тях не се е променило. 11,6% са на мнение, че има подобрение, а близо 37% са категорични, че ако има промяна, то тя е към по-лошо. Тук преобладават хората на възраст 30–60 г., които са и сред най-често влизащите във взаимоотношения с различните административни служби. По отношение на показателя „образование“ недоволството от чиновничеството прогресивно нараства с повишаването на образователния ценз.

Държавната администрация е институцията, с която гражданите имат най-много контакти. До голяма степен от нейното отношение към тях и ефективността при разрешаването на един или други проблеми зависи и „ежедневната“ сигурност на гражданите. Недоволството от поведението на държавната администрация е източник на постоянна несигурност и усещане за незначителност на човешкото достойнство. Враждебните отношения между граждани и администрация пораждаят недоверие, подкопават легитимността на демократичната държава и нейните институции.

Корупцията и некомпетентността на част от публичната администрация се превърнаха във възлов проблем на посткомунистическата демокрация. От една страна, „наследената“ бюрокрация трудно се адаптира към новите функции на държавата, свързани с нейното деbüroкрактизиране и хуманизиране. От друга, липсва достатъчно ново попълнение от кадри, способни да реагират адекватно на претенциите на гражданите за нов тип административна култура и професионализъм.

Обобщените данни от групата въпроси, представящи отношението на гражданите към институциите, установени след началото на демократичните реформи, оформят становището, че в страната липсва едно от задължителните условия за гарантиране на политическата сигурност в обществото. Това е системата от компетентни, отговорно и ефикасно работещи институции, които в интерес на гражданите и в тясно взаимодействие с тях допринасят за налагането на климат на доверие, солидарност и сигурност в обществото.

4. СЛАБИ ПОЗНАНИЯ ЗА ГРАЖДАНСКИТЕ ПРАВА И СИЛНО ИКОНОМИЗИРАНО ПОЛИТИЧЕСКО СЪЗНАНИЕ

Един от основните белези за степента на политическа сигурност е възможността гражданите безпрепятствено и без страх да упражняват своите права и свободи. От една страна, това са универсалните, т.нар. „естествени права“ на човека, които гарантират неговата изява като свободна личност (правото на живот, свободата на словото и съвестта, правото на частна собственост и др.). От друга, това са сравнително по-новите (определени като „второ поколение“ права след класическите либерални свободи) права, възникнали с развитието на социалната функция на държавата. Те изразяват определени претенции на гражданина към държавата за гарантиране на неговото пълноценно развитие и достоен живот (правото на труд, образование, здравеопазване и пр.).

Българският гражданин отскоро ползва реално много от правата, които при тоталитарната система бяха или отричани, или само формално декларираны в Конституцията. Установеният преди 1989 г. политически режим ограничаваше тотално свободата на личността.

Новите свободи все още са малко познати въпреки тяхното регламентиране от Конституцията. Същевременно възможността за практическото им ползване се сблъсква с реалностите на прехода – особено с икономическата криза, която подкопава материалната осигуреност на хората и следователно лимитира много от социалните им права. Това влияе върху оценката на анкетиранияте, когато съпоставят днешния си живот с периода преди 1989 година.

Една от основните предпоставки за действената демокрация е гражданите да познават добре своите конституционно гарантирани права и свободи. На първо място това им дава представа за реалните възможности да се утвърждават и развиват като свободни граждани. В същото време позволява при нарушаване на някое от техните права да търсят съответната правна защита. За да познават гражданите своите права, отговорност носи държавата, предимно чрез образователната система. Но не по-маловажно е самите граждани да проявяват активност с цел запознаване с основните си права като членове на демократично общество.

Резултатите от изследването показват, че едва 12% от анкетиранияте са дали положителен отговор на въпроса **познават ли гарантираните им от Конституцията права**. От тях 14,2% са мъже и 9,9% – жени. Най-малобройни по възрастов признак са над 70-годишните, но преобладава фактът, че веднага след тях, с 8,4%, се нареждат 18–19-годишните. Поколениято между 20 и 50 години е дало най-много утвърдителни отговори – средно 14,2%. Обяснимо е, че по-високото – висше, полувисше и средно хуманитарно – образование определя

и по-доброто познаване на основните права – средно над 30% от анкетираните с положителен отговор са от тази група.

Крайно нисък е процентът на положително отговорилите сред респондентите от небългарските етноси: турци – 4,5%, българо-мохамедани – 9,8%, и 0% при циганите.

28,5% (почти 1/3 от всички отговорили) познават само отчасти своите права.

Мнозинството от 57,4% е отговорило, че не познава гарантираните от Конституцията права. Най-възрастните (над 80 г.) са най-много – 85,9%, следвани от хората между 50 и 60 години и най-младите 18–19 г. (61,3%). 74,2% от селското и 49% от градското население не познава правата си. По етническа принадлежност групата на отрицателно отговорилите включва 74,8% турци, 69% цигани и 54,8% българи.

Краткият анализ на тези данни показва недвусмислено, че по-голямата част от българските граждани не познава или само частично е запозната със своите права. Това е последица както от правен nihilизъм, наследен от „старата“ система, така и от сериозни пропуски в личното възпитание и принизени критерии към един от фундаменталните компоненти на демокрацията. Знанието за собствените права е основна предпоставка за формиране на чувството за сигурност. И обратно, безпросветността и незнанието дават поле за действие на противниците на гражданските свободи, подхранват беззаконието и насилието.

Следващият въпрос – **подреждане на трите най-важни от девет посочени граждански права и свободи**, цели да даде представа както за ценностната нагласа на българските граждани, така и за приоритетите им в тази сфера.

Анкетираните открояват на първо място (54,1%) личната свобода и неприкосновеност. Следват правото на труд – 13,9%, и правото на частна собственост с 6,1%.

Най-младите ценят в най-голяма степен личната свобода (78,8%), като с увеличаване на възрастта намалява броят на посочилите я на първо място.

Правото на труд е посочено като най-важно от хората в активна трудова възраст – 30–60-годишните, и от тези с по-ниско образование. Прави впечатление, че точно по отношение правото на труд жителите на градовете и селата са показали най-голямо единодушие – съответно 13,6% и 13,9% са го класирали на второ място.

Небългарските етнически групи са отделили по-малко предпочитания за личната свобода и неприкосновеност за сметка на социалните права. От една страна, се налага изводът, че българските граждани оценяват изключителното значение на личната свобода, утвърждаваща се в хода на демократичните промени. Същевременно целият комплекс от социални права – на труд, здравно осигуряване и обра-

зование – се поставя трайно, от общо 21% от анкетираните, на второ място по важност. Това потвърждава приоритетното място, което в сегашните икономически условия се откреща на социалната гарантираност. Тя се налага като съществен елемент от разбирането на българина за сигурност – вкл. и политическа. Доказателство в тази посока е и далеч по-малкото значение, което се придава на такива фундаментални за демократичната ценностна система права като правото на собственост (посочено като ключово предимно от хората над 70 години) и свободата на словото, съвестта и мисълта, които заемат най-ниските позиции в скалата – средно с вога на 3,9% от анкетираните. Посочилите ги са по-малко дори и от отговорилите „не зная“ – 6,5%.

При следващия въпрос – **изброяване в свободна форма на най-важните според запитаните права**, йерархията се запазва в приблизително същия вид – с водещо място за личната свобода, следвана от правото на труд. Може да се посочи включването – и то на челните места в класацията – на правото на глас (изборното право), като 5,2% са му отделили и водещо място.

Кои права се зачитат днес повече в сравнение с 1989 г.? – При отговора на този въпрос се откроява ниската оценка за степента на гарантираност на социалните права. Средно 89,2% смятат, че сега те се зачитат много по-малко отпреди 1989 г. Най-слаба е оценката за правото на здравно осигуряване – само 6,3% са на мнение, че днес то е по-добре защитено; следва правото на образование – 10,6%, и правото на труд – 15,4%.

Обяснимото акцентирание върху свързаните със социалната гаран-тираност права се е отразило при съставката на другите основни права преди и след 1989 година.

По отношение на другите основни права само 41,2% смятат, че днес личната свобода и неприкосновеност е защитана повече, а 33,7% са посочили същото за правото на сдружаване.

При основни граждански права са определени като зачитани днес повече, отколкото преди 1989 година – правото на частна собственост (68,2%), свободата на словото и печата (59,8%) и свободата на вероизповеданието (58,8%). Свободата на вероизповеданието се поставя от турското и българо-мохамеданското население на първо място като много по-добре защитена днес в сравнение с преди 1989 година.

Тези оценки се допълват от общото задоволство на повечето анкетирани от съвременното по-толерантно отношение към правата на етническите групи, отколкото преди 1989 г.

Най-голям е броят на посочилите подобрене в отношението към турското население (над 50%). С особена тежест тук е мнението на самите турци, които с най-висок процент от всички (63,2%) признават, че отношението към тях се е подобрило. Приблизително еднакъв

е процентът на хората, които смятат, че отношението към правата на циганите се е подобрило, и тези, за които то е останало същото (около 30%).

Самите цигани обаче категорично се противопоставят на тази констатация, като 65,9% от тях отбелязват влошаване на отношението към тях в срв. с 1989 година. Почти четири пъти по-малко (15,9%) са циганите, които виждат положителни промени.

Отношението към националностите и етническите групи е основен критерий за демократичността на едно общество. От изследването проличава, че като цяло правата и свободите на малцинствените групи се зачитат и защитават и като цяло те се чувстват сигурни. Това свидетелства за съществуването в страната на климат на етническа търпимост.

Исклучение прави негативната оценка за собственото положение на циганското население. Явно необходими са допълнителни проучвания, за да се установи дали проявите на нетърпимост, вкл. ксенофобия, по отношение на циганите ескалират.

Като цяло българските граждани оценяват новоизвоюваните си права, въпреки че имат твърде малко информация за тях. Липсват им достатъчно знания за тяхната реална роля и значение в демократичното общество. Остава впечатлението за относителна абстрактност при тяхната оценка, което е следствие от недостатъчен практически опит и традиции в тази област.

Същевременно тежката икономическа ситуация, влошаването на жизнения стандарт и социалната осигуреност за мнозинството българи извеждат като приоритет недоволството от невъзможността да се реализират основните социални права. Сравнението с периода преди 1989 г. вероятно за част от българите е проява на носталгия, но за повечето не е свързано с желание за връщане към стария режим. То е проява на естествен стремеж политическите права и свободи да съществуват с адекватна на човешкото достойнство социални права и гаранции за сигурен и спокоен живот. Само в тяхната цялост те осигуряват омази базисна, вкл. политическа сигурност, характерна за напредналите демократични държави.

Съществуването на гарантирани от Конституцията граждански права не означава, че българинът се чувства по-уютно в новото си качество на гражданин на демократична държава. Това не е достатъчно, за да повиши чувството му за сигурност. Детерминиращата съзнанието на повечето българи днес „философия на оцеляването“ не позволява да се осъществи адекватна на демократичните промени политическа социализация. Липсата на нормална екзистенциална среда и стабилна „средна класа“ блокира процеса на формиране на философско-универсален светоглед за значението на основните граждански права в живота на всеки един отделен човек.

Тежките ежедневни проблеми са главната причина за икономизиране на общественото съзнание. Това негово състояние се проявява, когато анкетираните трябва да посочат в каква степен подкрепят необходимостта от налагане на ограничения или забрани на определени права в различни сфери на политическия живот. Негативизмът към политическите партии се проявява в обстоятелството, че 37,3% срещу 34,1% и 11,1% колебаещи се са съгласни, че дейността на политическите партии трябва да бъде ограничена. 21,9% са за подобни мерки спрямо гражданското неподчинение срещу 53,3% против.

На следващо място, с 14,4% „за“ и 61,1% „против“, е поставена необходимостта от ограничаване на средствата за масово осведомяване, а в най-малка степен анкетираните виждат основание за ограничаване на манифестациите – 63,1% са противници на тази идея.

Посочените данни налагат един на пръв поглед парадоксален извод. Участиелите в изследването подкрепят ограниченията в дейността на институционалните форми на демократичната система, каквито са политическите партии, а се противопоставят на евентуални мерки спрямо извънституционалните прояви на гражданите, каквито са манифестациите и демонстрациите. Това потвърждава регистрираната вече крехка легитимност на институционалната демокрация, която досега не е доказала, че полноценно защитава интересите и правата на гражданите. Тази позиция на анкетираните е подхранвана и от пресните спомени за масовите демонстрации от зимата на 1997 година, които бяха реакция на неефективното управление и кризата на политическата система и доведоха до извънституционални форми на граждански протест.

Запитани кой носи основната отговорност за защита на конституционно гарантираните им права, 62,3% възлагат тази роля на държавата. Общо 13,7% посочват други формирования – гражданското общество (6,2%), политическите партии (4%), или поемат върху себе си тази отговорност (3,5%). Едва 11,4% са посочили като първостепенна в тази област ролята на съдилищата, като те се доближават до броя на тези, които не знаят кой трябва да защитава техните права – 10,7%.

Въпреки че държавата носи отговорност за защита правата на своите граждани, изключително големият процент дали такъв отговор откроява една типична черта на посткомунистическото обществено съзнание. – Преобладаването на „патронажната“ психика сред българските граждани, ерго на прекомерните очаквания към държавата – покровител. Този специфичен „етатизъм“ в масовото съзнание ражда и неверието в собствените усилия и тези на гражданското общество за отстояване и защита на гражданските свободи. Затова и очакванията за социална и политическа сигурност са насочени основно към държавата, без да се разбира, че това подхранва чиновничес-

кото всевластие и ограничава въздействието на недържавните институции, на гражданските инициативи и обединения върху политическия процес.

5. НЕВЕРИЕ В СОБСТВЕНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ И АКТИВНОСТ

Съзнанието за реалната възможност да се въздейства върху обществения живот е важен индикатор за политическата сигурност на гражданите. От друга страна, само в условията на политическа стабилност и сигурност всеки отделен член на обществото може да се изживява като активен участник в политическия процес.

Както вече беше отбелязано, на базата на анализирания дотук данни от изследването политическият няма самочувствието на защитен и осигурен в собствената си държава. Осемте години демокрация не са спомогнали той да промени традиционното за българската психика почти враждебно отношение към държавната власт. От друга страна, претенциите към държавата далеч надхвърлят готовността му в съгласие с останалите граждани да съдейства за преодоляване на възникващите трудности.

Очакването „някой друг“ да се заеме със съществуващите проблеми – включително и техните собствени – прави анкетираните скептични при отговора на въпроса могат ли **мнението и позицията им да променят нещата в страната**.

78,8% от запитаните дават отрицателен отговор; само 9,8% застъпват противоположното становище и почти толкова (8%) са признали, че не знаят. Най-големи оптимисти са младите между 18 и 30-годишна възраст – средно 13,4% от отговорилите положително. Следващата генерация – от 30 до 40-годишните, обаче рязко променя картината. Тя се очертава като най-скептично настроената група с едва 7,8% склонни да виждат влиянието си върху процесите в страната. Поколенията между 40 и 60 години се доближава повече в преценките си до младежката група със средно 11,7% отговорили „да“.

Регистрираната по този начин неувереност на гражданите в собствените им възможности е адекватна на изказаното от 60,4% от респондентите мнение, че развитието на страната в близките години не зависи от тях.

Независимо от тази самооценка на повечето български граждани проучването показва висока електорална активност на последните парламентарни избори през април 1997 г. 79,3% от участвалите в анкетата са гласували, като най-много са хората над 40-годишна възраст, а най-младите са на последно място в класацията. Най-ма-

сово според етническата принадлежност са се проявили турците – 88,3%, следвани от българите – 79,2%, и циганите – 75,6%. Негласувалите са общо 18,8% от запитаните, като тук по възраст водят най-младите – 18–19-годишните – 43,6% от неучаствалите във вота, и 20–30 годишните – 24,5%.

Като цяло оформяният се извод за голяма електорална активност на последните парламентарни избори не съпада с констатациите на самите граждани за ниската им ценност като фактор в общественото развитие. Ето защо една вероятна хипотеза е, че участието в избори е по-скоро емоционална проява или задължение, а не следствие от рационално осъзнати мотиви, свързани с увереността, че влияят върху политическия процес.

Солидарното взаимодействие между гражданското общество и държавата е гаранция за установяване на климат на политическа сигурност. Незадълбоченото вникване или неразбиране на този двустранен процес от страна на по-голямата част от българските граждани е сред главните причини за преобладаващото усеждане за политическа несигурност на сегашния етап.

Това личи от отговорите, дадени от анкетираните на въпроса **от какво в следващите 2–3 години ще зависи развитието на България?**

Само 39,6% са тези, които мислят, че техните усилия ще имат основен принос в процесите на демократизация, докато мнозинството – 79,4% – посочва решаващата роля на правителството. 25,3% са уповавалите се на външни политически и икономически фактори, като приемането на България в Европейския съюз и НАТО; Международния валутен фонд; Световната банка; политиката на големите държави. Сред тях вероятно поради сегашната обвързаност на страната с валутния борд най-много възлагат надежди на Международния валутен фонд.

Обобщаването на резултатите налага като водеща нагласа личната несигурност на българина и минимизирането на собствената му ценност като действителен елемент в хода на демократичното развитие на страната. Това е показател за липсата на готовност да се поеме отговорността за бъдещето в свои ръце. Тук е заложено едно основно противоречие в масовото съзнание. Демокрацията се възприема като желана, „добра“ и необходима, но същевременно като система от лични и социални гаранции, които някой друг трябва да осигури.

6. ОСНОВНИ ИЗВОДИ

• Въпреки че мнозинството българи подкрепя демократичните форми на управление, сегашното състояние на демокрацията в България формира негативни нагласи сред повечето от тях. Това поражда

чувство за социална и политическа несигурност в преобладаващата част от българските граждани.

- Особено разочарование и недоволство предизвиква дейността на основни политически институции, които според българите не представляват и защитават ефективно техните интереси. Това се отнася преди всичко за съдебните органи, политическите партии и държавната администрация. Според мнозинството тези институции са източник на политическа конфронтация, несигурност и нестабилност, беззаконие и корупция.

- Мнозинството българи отъждествява политическата сигурност с адекватна система за социална сигурност. В скалата на приоритетните права и свободи фигурират социалните права, които според анкетираните днес се гарантират в по-малка степен отпреди 1989 година.

- Само една малка част от гражданите познава конституционно гарантираните права и свободи, което свидетелства за сериозни празнини в познанията за практическата им стойност.

- Слабо развито е гражданското съзнание за необходимостта от коректив на държавните институции чрез активна гражданска дейност и позиция, чрез използването на специфични организации за граждански инициативи.

- Българите като цяло не са уверени в собствените си способности да променят живота си и да осигурят собствената си сигурност, не познават възможностите за защита на интересите си, нито смятат, че влияят върху насоките на политиката.

- Силно е развито патронажното съзнание, въприемащо идеята за всекипната държава, към която се отправят основните претенции за сигурността на гражданите.

- Недоволството от функционирането на демократичните механизми в страната и липсата на сигурност пораждат в една немалка част от българите авторитарни нагласи и готовност да подкрепят „силната личност“.

- Етническото противопоставяне не е водещ фактор в политическия живот и като цяло българи и турци изразяват задоволство от толерантната атмосфера при преодоляване на възникващите напрежения.

- Във фактор на етническо напрежение може да се превърне недоволството на циганското население от проявяването към него отношение от останалите етнически групи и официалните власти.

- Очертават се значими генерационни разслоения (отчасти и между градското и селското население, и на образователно равнище) в отношението към демокрацията, оценката на тоталитарния режим и други ценности, което подсказва, че успехът на прехода ще зависи до голяма степен от активността на новите поколения и успешите да се адаптират към днешните реалности граждани.

Крайният извод от резултатите, получени при изследването на различните аспекти на политическата сигурност в България, е, че в страната съществува ниска степен на политическа сигурност или обратно казано, висока степен на политическа несигурност. Това може да породи негативни настроения и активност срещу демократичните реформи, да създаде условия за появата на алтернативни политически ценности и сили, насочени срещу демократичните (националистически, популистки, неокомунистически). Видно е, че по-вечето българи гласуват все още доверие на демокрацията, но то може да се изчерпи, ако не намери отговорен израз в ефективна управленска дейност и преодоляване на икономическата криза. Демократичната форма на управление не е самоцел. Тя трябва да докаже, че в сравнение с други, вкл. авторитарни, форми на управление генерира едновременно икономически просперитет и политическа сигурност.

БЪЛГАРСКИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ СИЛИ И СВОБОДАТА НА ЛИЧНОСТТА (1989–1997)

ЦЕЛИТЕ

Основната цел на този анализ е да бъде представена визията на българските политически сили по отношение на свободата на личността в периода на преход от тоталитарния към либерално-демократичен политически и обществен модел.

Визията се променя в координатната система „ляво-дясно“ и диакронната ос. Така анализът позволява да се проследи промяната в пространството, заето от парламентарните политически сили, еволюцията в тях и да бъдат очертани отделни перспективи.

МЕТОДИКАТА

Предмет на анализа са платформите на основните политически сили в България, изработвани преди парламентарните избори през 1990, 1991, 1994 и 1997 г. Честотата на провеждане на предсрочни парламентарни избори позволява сравнително лесно да бъде проследена динамичната еволюция на политическите субекти у нас.

Отделено е специално внимание на парламентарните политически сили, тъй като в основата на установения още в самото начало на 90-та година парламентарен режим тези политически сили имат огромно влияние върху формирането на държавната политика, върху изработването на политиката на изпълнителната власт и върху формирането на общественото мнение в страната.

Като се стремят към максимална обществена подкрепа по време на избори, в своите основни политически документи политическите сили, от една страна, представят визията си за бъдещето на правата и свободите на гражданите, а от друга страна, отразяват обществени настроения и степените на развитие на самото обществено мнение.

Програмите и платформите на политическите сили имат ключово значение при анализа на цялостната им същност. В своите програмни документи политическите сили формулират по рационален път кон-

цептуалното ядро на идеологията си. Тези документи представляват най-рационалната част, която ръководи поведението на лидери, активисти, опинитън-мейкъри, членска маса, електорат.

Методиката на анализа е оригинална. Тя произлиза и съчетава адаптирана германска методика за контент анализ на различни политически текстове с други политологически методи. Методиката е изработена и усъвършенствана в Центъра за изследване на идеологиите (ЦИИ) към Софийския университет. През последните пет години с нейна помощ са направени богати анализи на цялостните механизми на предизборната борба, на отношението на политическите сили към етническата и религиозната проблематика, но са осъществявани и прогнози на политическо поведение на различни субекти.

Конкретният анализ е осъществен чрез компютърна обработка на програмните документи на парламентарните политически сили в България от 1990 до 1997 г. на базата на следните корени на ключови думи:

авторитар	избор
анархи	либерал
воле	прав
воля	равен
возмо	равн
гражд	свобод
избир	

Този набор от корени на ключови думи е направен на базата на логически оглед върху цялостния речник на политическия език, подготвен в ЦИИ. Очевидно е, че предложеният списък изразява пряка връзка или явно противопоставяне на смисъла на термина „свобода на личността“. Уголемяването на списъка не е нужно. Доказано е, че подобни смислови словосъчетания се откриват в едни и същи абзаци.

В резултат на компютърната обработка са извадени абзаци от изследваните текстове, които са специално подбрани. С помощта на тези абзаци и методиката за анализ на политическия образ на Ерик Ландовски от С.Е.В.І.Р.О.Ф – Париж се осъществява следният опит за демонстрация на конкретните визии на парламентарните политически сили в България по отношение на свободата на личността.

ОБЩИТЕ ТЕНДЕНЦИИ

През 1990 г. в резултат от влиянието на западните политически и правни системи, от съветската перестройка, от опитите за българско преустройство и силните антиоталитарни настроения въпросите на свободата на личността стоят в центъра на общественото внимание

и са един от основните акценти на партийните документи и партийната пропаганда.

Общият парламентарен фон през 1990 и 1991 г. се създава от следните политически сили: Българска социалистическа партия (БСП), Съюз на демократичните сили (СДС), Български земеделски народен съюз (БЗНС) и Движението за права и свободи (ДПС). По време на функционирането на VII Велико народно събрание (ВНС) се излъчват две правителства: първото е на БСП, второто е правителство на широка национална коалиция.

Ключовите думи, които се появяват през 1990 г., са: свободата и правото на собственост, на избор на местожителство, труд, информация, избор на управляващи, либерализация на обществото, гражданско общество, индивидуални свободи, права на етнически групи, пряко участие в управлението на страната, пряк избор на държавен глава, равнопоставеност на гражданския и църковния брак.

1991 г. на практика е инерционна за общественото мнение и темата за правата и свободите на личността остава съществена за повечето политически сили.

В края на 1991 г. се формира XXXVI Обикновено народно събрание (ОНС), в което общият фон бе образуван от парламентарни групи, доминирани от СДС, БСП и ДПС. Този парламент излъчи две правителства – първото на СДС и второто е експертно, подкрепяно частично от СДС, ДПС и БСП.

През 1991 г. фонът от ключови думи по темата се състои от: свобода на избора, на собственост, в образователната и духовната сфера, свободен избор в социалната сфера, права на информираност, етно-религиозна и културна толерантност.

През 1994 г. темата за свободата на личността вече не стои в центъра на общественото внимание. В България вече е започнал демократичният процес. Проведени са три свободни и демократични избора. Приета е новата Конституция. България е член на Съвета на Европа.

В края на 1994 г. се формира XXXVII ОНС, в което парламентарно представени бяха БСП, СДС, ДПС, Народен съюз (НС) и Българският бизнесблок (БББ). Този парламент излъчи едно-единствено правителство, доминирано изцяло от БСП.

Темата за свобода на личността се интерпретира от политическите сили в съчетание със свобода на образованието, избор на производствени форми, свобода при формирането на общественото мнение, либерализация на търговията, валутния режим, медиите.

След няколко силни финансови труса, след провала в управлението на БСП, при продължаващо обединяване и пред предстояща структурна реформа в икономиката през 1997 г. проблемите за свободата на личността стоят вече в периферията на общественото внимание.

Политическите централи търсят отговори, свързани с управлението на страната и със своето място в парламента, и обръщат все по-малко внимание на темата за правата и свободите на гражданина.

В началото на 1997 г. бе формирано XXXVIII ОНС. В него общият фон се конструира от Обединените демократични сили (ОДС), БСП, ДПС, Еврелевизата (БЕЛ) и Българския бизнесблок (БББ).

Темата за свободата и правата на личността затихва. Последните все повече се свързват с проблемите на приватизацията, социалното осигуряване, проблемите в сферата на културата, вероизповеданията, цената на труда.

Като основен извод се налага увеличаването на етатисткия прагматизъм, дори когато цел е минимизирането на държавата. Докато през 1990 г. политическите сили акцентират на гражданските права, то през 1997 г. те постепенно се насочват към социалните права. Абстрактните и подобни на университетски лекции идеи за свободата на гражданина от началото на прехода постепенно се заместват от по-близки до реалностите на властта и общественото мнение. Наблюдава се и засилване на професионалното отношение към политиката: през 1997 г. вече не се говори за участието на гражданите в управлението.

През 1997 г. стойността на гражданските свободи пред общественото мнение е намаляла. Те бяха конституционно гарантирани още през 1989–1991 г. България е член на Съвета на Европа от 1992 г. Активното ни участие в него също така парадоксално се оказва фактор за дезинтересирането към проблематиката. Либерализацията вече се е състояла. Нещо повече, общественото мнение се занимава по-скоро с тежката социална и икономическа ситуация. То рядко свързва обогатяването, просперитата и дори европейската идея със свободата на гражданина. Политическите сили коментират контактите ни с Европа като равнопоставени, като интеграционен процес, който не свързваат пряко с гражданските права. Българският политик изобщо трудно свързва пред общественото мнение Европа и конкретните свободи на българина.

ТЕНДЕНЦИИТЕ В ОТДЕЛНИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ СИЛИ

• Българска социалистическа партия

През 1990 г. БСП акцентира в своите програмни документи против авторитаризма. Въпросът за свободата на личността като цяло се интерпретира в контекста на противопоставяне на реалностите на тоталитарния режим. Съществено внимание в платформата се обръща на свободата на индивида, на правото на собственост, на труд, на информация, на участие в пазарни механизми, на пътуване и творчес-

ки изяви, на разнообразие на политическите убеждения. Засилен е социалният момент именно чрез амбиции за гарантиране правото на труд, образование, здравеопазване, защита на социално слабите. БСП обръща сравнително малко внимание на участието в свободни избори като естествено право на гражданина в демократичното общество.

През есента на 1991 г. БСП претърпява определена еволюция. След неуспешно управление и налагане на шокова терапия с участие на самата БСП основният патос в предизборната платформа е запазването на гражданския и социалния мир. В очакване да загуби предстоящите избори БСП в много по-голяма степен акцентира върху свободата на избора, човешките и гражданските свободи се свързват с правата на собственост, използването на земеделските земи, сферата на духовната култура. Търсейки своята социалдемократическа ориентация, БСП обявява свободата за общочовешка ценност. Важен индикатор е намаленото количество на употреба на ключовата дума „свобода“. В платформата БСП следва общата либерална тенденция за гарантиране на човешки и граждански права, които вече представляват неразделна част от новата демократична Конституция на Република България. Готвейки се за управление преди изборите през 1994 г., БСП обръща още по-слабо внимание на въпроса за свободата на личността и гражданите. Свободата се свързва с образованието, свободното време, свободното пазарно ценообразуване на различни субекти, с равнопоставеността пред закона и равнопоставеността на жената в социума. Парадоксално, обявявайки, че се стреми към правова държава, в своята платформа БСП апелира за „различни права на социална защита на бедния и богатия“.

Изживявайки пасивите от неуспешното и некомпетентно управление на своето правителство и подготвяйки се за опозиционна дейност, в началото на 1997 г. БСП достига дотам, че в своята платформа изобщо не споменава думата „свобода“. Загрижеността към гражданина се проявява чрез апели за продължаване на формирането на гражданско общество в България и потребността от гаранции за социалната сигурност и спокойствие на българските граждани.

Очевидна е очертаващата се тенденция: бившата управляваща комунистическа партия се стреми за кратък период от време чрез рационалното ядро на своята идеология да се включи в обществената антиоталитарна еуфория. Постепенно на преден план изпъкват въпросите на модернизацията, на бъдещето на нацията, гарантирането на различни социални, но като цяло колективни права.

• Съюз на демократичните сили – Обединени демократични сили

Още със създаването си и в началото на своето съществуване СДС застана на близки до либерални позиции. На практика това е

единствената политическа сила, за която човешките права, свободата на личността са не просто количествено установими, а съществени ключови думи в програмните документи през 1990 и 1991 г. Човешките права се интерпретират като присъщи на всяка личност, основа на правовата държава. По-категорично, отколкото при всяка друга политическа сила, се застъпват идеите за равен шанс и равни възможности на гражданина в обществото. Централна тема в първите платформи на СДС са личните свободи в политическата, икономическата и духовната област и в образователната сфера. Санткомунистически патос се защитават гражданският мир, гражданските инициативи, гражданските права, правата на етническите групи да използват майчиния си език. Тези постановки доближават СДС до дейността на множество граждански неправителствени организации. СДС продължава да работи интензивно с тях.

Цел на СДС, ясно и категорично заявена, е създаването на гражданско общество в страната. Традиция за СДС става специалното третиране на въпроса за свободата на гражданина на волеизявление в изборния процес.

Разбира се, между платформите от 1990 и 1991 г. съществуват и различия. Волята на гражданина за свобода, която доминира през 1990 г., постепенно се заменя със собствената воля на политическата сила за смяна на системата и за осъществяване на нова и ефикасна външна политика през 1991 г.

През 1994 г. предизборната платформа се икономизира, правата на българите са интерпретирани като права на българите извън страната. Свободата на гражданина престава да представлява съдържателна ключова дума в текста. Тази линия се задълбочава и през 1997 г., когато наследникът на СДС – ОДС, готвейки се да поеме изпълнителната власт, се етатизира. Наравно с третирането на проблемите за свободата на гражданина стоят възможностите на държавата и на армията. Терминът „гражданин“ се свързва с думите „ограбен“, „заедно с когото ще се управлява“, „европеец“. Терминът „гражданско общество“ се среща веднъж. Гражданските права се свързват със защита на конституционните права, борбата с корупцията и амбициите за гарантиране на правовата държава. „Свободата“ е термин, който остава близък до частния сектор, вероизповеданията, действията на държавата.

• Движение за права и свободи – Обединение за национално спасение

Заедно със СДС ДПС е основната политическа сила, за която темата за свободата на личността е основна. Опираща се основно на електорат от български турци и българи-мохамедани, ДПС в своите предизборни платформи с антикомунистически патос защитава пре-

ди всичко правата и свободите на българските граждани с небългарско етническо и религиозно самосъзнание. През 1990 г. ДПС се обявява за сигурност, свобода и права на българските граждани, акцентира върху етническите, религиозните и културните различия на правото на обичаене между членове на раздели в различни държави (Турция) семейства.

Платформата от 1991 г. развива идеите от 1990 г., като се достига до откровена защита изключително на етнически и религиозни права на малцинствата. ДПС разгръща идеята за свободно проповядване на религии в българската армия, свобода на информационните потоци. Спецификата на електората на ДПС се състои до голяма степен в неговата бедност и базова лява ориентация. Ето защо ДПС проявява афинитет към възможностите за придобиване на земя и участие в масовата приватизация.

Независимо от факта, че през 1994 г. ДПС отчита „постигнато е много“ в областта на правата и свободите на българските граждани, по същество акцентите в платформата остават същите: правата на различните етноси, разнообразната култура, религиите, правото на труд, изучаването на майчиния език, свободата на различни вероизповедания. ДПС е единствената значима българска политическа партия, която открито защитава наред с индивидуалните и колективните права.

ДПС наред със самочувствието, че е гарант на социалния мир, има амбицията и претенциите да обогатява българската култура на базата на етническото и религиозното многообразие.

През 1997 г. ДПС става основата на нова коалиция – Обединение за национално спасение (ОНС), в която влизат зелени, либерали, десни земеделци, монархисти. Идеите от предишните платформи на ДПС стават основа и на платформата на ОНС. Същевременно елементи с етнически, религиозен и малцинствен характер рязко намаляват количественото си присъствие. Така заедно със стремеше към етническа и религиозна толерантност, свобода на вероизповеданията, равните възможности за интеграция на етническите общности, желанието за по-големи права на местното самоуправление се появяват и искания за освобождаване цената на труда, свободната лична инициатива, защитават се малкият, частният и средният бизнес.

С платформата си от 1997 г. ДПС се включва в общата тенденция за маргинализиране на проблематиката за свободата на личността, но същевременно остава основната политическа сила, която в най-висока степен третира тази проблематика.

• Нарoden съюз

Създаден от антикомунистически настроени земеделци и наследници на традиционната Демократическа партия в България, НС се

изявява като самостоятелен политически субект през 1994 г. В своята платформа те акцентират върху икономическите свободи на гражданите, настояват за повече свобода на словото, за финансово обезпечаване на правозащитните органи, които могат да гарантират спокойствието и реда в страната. Терминът „гражданин“ се свързва с термините „пенси“ „оръжия“ „лекари“ „опазване от посегателство“.

Произлязъл от СДС, НС търси форми на дясноконсервативната и колективистична самоидентификация.

● Български земеделски народен съюз

Четири десетилетия по време на тоталитарния режим БЗНС съществува като казионна организация, близка до управляващата комунистическа партия. След началото на промените тази организация има парламентарно присъствие през 1990–1991 г., правейки сериозен опит за включване в демократичния процес. Представите на тази политическа сила за свободите на гражданите са свързани с реституция на земеделската собственост, изобщо реституция на понятието „собственост“, културата, политическите права (БЗНС е първата политическа сила, която настоява за пряк избор на държавен глава), правова държава, равнопоставеност на гражданския и църковния брак. БЗНС декларира, че ще се бори за свободни хора, и за разлика от своя дългогодишен партньор в тоталитарната власт има самочувствието да заяви, че е наследник на политическа сила, която се е борила за свобода.

Практически след 1992 г. политическият субект БЗНС престава да съществува като самостоятелен.

● Български бизнесблок

БББ навлиза в парламентарното пространство през 1994 г. Преизборната платформа е близка до политическата програма на партията, която има класически либерален характер. От това произтича относително по-голямото внимание, което се обръща на темата за свободата на гражданите. БББ настоява за „извисяване волята на гражданите“ в случаите, когато „се образуват управленческите органи“. В ценностната система на БББ се подреждат възможностите за изява на гражданите, на предприемачите. Гражданите трябва да бъдат свободни, да бъде гарантирана тяхната свободна индивидуална инициатива. Когато описват гражданското общество в своето концептуално ядро, лидерите и експертите на БББ свързват разбирането за гражданско общество с традиционния социалдемократически лозунг „Свобода, справедливост, солидарност!“. Свободата на гражданите се свързва с класата от собственици, правото на формиране на обществено мнение, равенството пред закона.

През 1997 г. БББ също изявява своята етатизация. „Няма свобода без закон!“ Свободите на гражданите се свързват изключително с

икономическата инициатива и отчасти с проблемите на духовната култура, образованието и изкуството, в които обаче също би трябвало да доминират законите на свободния пазар, на търсенето и предлагането. Дори разбирането за либерализъм е сведено само до необходимостта от либерализация на търговията с Русия. Използва се терминът „криворазбран либерализъм“.

● Евролевица

Показателен е фактът, че платформата на БЕЛ започва с думата „граждани“. Разбира се, това е лесно обяснимо. В основата на тази платформа стои една по-стара – платформата на Гражданското обединение за Републиката, Евролевицата, борейки се за парламентарно присъствие в началото на 1997 г., акцентира изключително върху икономическите права и свободи на гражданите, тяхното право на защита от страна на държавата и социалните фондове. Съществуват и призови с нормална нотка на популизъм, като стремежът за „повече власт на гражданите“.

През 1997 г. Евролевицата, самоидентифицираща се като социалдемократическата политическа сила в България, отдава сравнително малко значение на правата и свободите на отделния гражданин.

ПЕРСПЕКТИВИТЕ

● Темата за свободата на личността трайно ще остане второстепенна за политическите сили.

● Тя ще продължи да се икономизира.

● Нов тласък и нови равнища в третирането на тази проблематика може да се очаква след напредък в икономическото състояние на България и увеличаване на социалните гаранции за гражданите.

● Интегрирането на България в европейските структури и увеличаването на контактите на гражданско ниво може да бъде фактор за интензифицирането на въпросите и нови интерпретации, свързани със свободата на личността.

ЧЕТВЪРТАТА ВЛАСТ И СВОБОДАТА НА ЛИЧНОСТТА В БЪЛГАРИЯ

1.

Правото на информация и свободата на словото са сред основите на демократичното общество, те са неотменима потребност на гражданите в гражданското общество. Не случайно и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (а нейните норми са част от българското право) гарантира правото на собствено мнение и информация като едно от основните условия за прогреса на демократичните общества и за развитието на всеки човек.

Човешкото общество е постигнало забележителни резултати в своето развитие благодарение на комуникацията – без нея е немислим социалният живот, предаването на социален опит, вземането на решения – персонални и групови, и т.н. Колкото по-съдобносно е решението, което трябва да вземе личността или групата, толкова по-богата трябва да е информацията, с която тя ще трябва да изработи позицията си.

А в наше време статусът на една или друга структура се определя и от мястото ѝ в ползването на масмедияте. Реални събитията стават почти само тогава, когато са забелязани от медиите – иначе за преобладаващата част от населението те не съществуват.

2.

Четвъртата власт – това са съвременните средства за масова комуникация.

Характеристиките на масмедияте са многообразни:

— те достигат до десетки и стотици хиляди хора едновременно или с незначителни различия във времето;

— техните съобщения са универсални, но мимолетни, предназначени са за краткотрайно ползване – познат е афоризмът „няма нищо по-старо от вчерашния вестник“;

— те са дълбоко демократични – публиката им е различна по пол, възраст, социален слой, религия, образование, географско разположение и пр.;

— публиката на масмедията освен това е анонимна и не образува устойчиви социални структури;

— продукцията им е достатъчна – цените им са приемливи;

— информацията се предава чрез специални технически средства (а това променя и характера на комуникативния процес).

Основните функции на масмедията се свеждат до:

— предаване на социален опит между поколенията;

— акумулиране и разпространение на информация за света;

— подпомагане ориентацията и адаптацията на публиката към промените в околната среда.

Масмедията само на пръв поглед са хомогенни – в действителност те са твърде пестри, многообразни и различни.

Те се различават:

— по своята същност (вербални, електронни и др.);

— по региона, който покриват;

— по публиката, към която приоритетно са ориентирани;

— по професионализма на хората, които работят в тях;

— по интересите на своите издатели, които негласно изразяват, и др.

3.

Безспорен факт е, че едно от най-големите завоевания на демократичния преход в България е медияният плурализъм.

От друга страна, реформите биха били немислими, ако за тях не работеха и медиите – като предлагат световен опит, като стават изразители на различни мнения, оценки, образци на мислене и поведение.

Едва ли може да се намери по-ефективен инструмент за систематично, разнообразно и атрактивно приобщаване на хората към демократичните ценности във от света на медиите. Като разпространяват информация, като дават израз на различни възгледи и оценки, като критикуват, те правят хората посветени и ги въвеждат в един свят на проблеми и ценности, в който те иначе няма как да навлязат.

Без масмедия няма демократично общество, липсва възможност за изказ на противоположни, често полярни мнения, във от които е немислимо изработването на лична позиция и формирането на обществено мнение.

4.

Масмедията се определят като четвърта власт, защото те имат свои специфични канали и своя технология за въздействие, чрез която реално вземат участие във властта.

При това технологията им за въздействие в някои сфери на обществения живот е далеч по-резултатна от тази, с която разполагат останалите власти.

Тук са заложили и предимствата, но и опасностите, които носи иманентно в себе си четвъртата власт.

Скромният български опит на седемгодишното постсоциалистическо битие демонстрира медийна политика, която нерядко не просто се разминава с функционалните им характеристики, но реално засяга и човешките права на потребителите.

За това има две основни причини:

— поставянето под контрол (политически и икономически най-вече) на масмедията,

— непрофесионализмът, неспазването от медиите на изискванията на професионалната и общочовешката етика.

5.

Днешните български медии са обект на нарастващи влияния и многоотранни опити за въздействие от различни източници.

— медиите са в центъра на ожесточените политически битки в последните години. С всяка смяна на властта започват критиките за облагодетелстване на управляващите от националните медии и най-вече от телевизията, за цензура и заглушаване на гласа на опозицията. Преди да дойдат на власт, лидерите на СДС критикуваха остро националната телевизия за масираното присъствие на БСП на екрана и за недостатъчното внимание на телевизията към СДС.

Сега ролите са сменени.

Позната е от най-ново време несполуката с назначаването от СДС на тримата директори на ключовите медии – БНТ, БНР и БТА, в нарушение на приети и утвърдени нормативи и процедури.

На 17.9.1997 г. президентът на ВС на БСП е получил писмо обвини ръководството на националната телевизия, че нарушава конституционното право на българския гражданин да бъде информиран, като оставя в пълно информационно затъмнение предложенията на демократичната левица за развиване на различни сектори от икономиката и социалната сфера, предложението по борбата с престъпността и решаването на проблемите в енергетиката и др.



При всеки нов парламент става актуален въпросът за закон за медиите или за някакви корекции във вече приетите закони.

Новият медиен закон е неприкрит опит да се поставят медиите под контрол на политиките.

Всячки български правителства през последните седем години се опитваха да завладеят медиите и да контролират политиката им.

Плурализмът на интересите ражда и стремеж за овладяване на определени пространства – не само политически и икономически, но и информационни. Общественото мнение в условията на демокрация придобива твърде значима роля и затова стремежът за формирането му чрез въздействие върху масмедията става главна цел както на парламентарни и правителствени структури, така и на организации и институти, които не са представени във властта.

Особено забележим през последните години е опитът (все по-сполучлив!) на икономически групировки да се настаняват в медиите и да контролират медийната политика.

Най-прекият път към това е чрез мощни финансови инвестиции в рекламата в медиите, която е основният им източник за съществуване и печалби.

Вестник „Демокрация“ би имал твърде сериозни проблеми, ако я няма на последната му страница рекламата на Българска инвестиционна банка.

Лъвчето на „Мултигруп“ може да бъде намерено в члните страници на всички всекидневници – от вестник „Труд“ до вестник „Дума“.

Естественно вестниците, щедро спонсирани от различни групировки, лобират за техните интереси.

На страниците на вестник „Кеш“ се появили критични публикации за „Мултигруп“ едва когато страницата с рекламата на групировката престана да се появява в „Кеш“.

Несъмнено подобна селекция на материалите според финансовите ангажименти на медиите към икономическите среди едва ли допринася за защита правата на личността в областта на информацията.

Негласният контрол, който властите установяват над българския медиен казар, води до промяна в основната функция на медиите: от информационна тя се трансформира в церемониална.

Четвъртата власт все повече си поставя за главна задача да изгражда представата за непогрешимостта и за липсата на алтернативност на сегашните управляващи.

А тази задача едва ли е в унисон с основното право на личността да бъде точно и богато информирана за многообразието от събития, факти, процеси, които се осъществяват в страната и в света.

Всяка власт работи в среда, която винаги е благоразположена към нея – сблъсъкът на различни интереси я поставя все по-често пред драматични избори и неочаквани кризи. Затова всяка власт се нуждае от осигуряване на подкрепа за действията си, от формиране на общественото мнение.

Но точно тук се крие и реалната опасност от преекспониране, от загубване на мярката в хваленето на властта. Защото властени под невидимия контрол представители на четвъртата власт у нас все по-често и може би неосъзнано от самите тях сътворяват картини, които се разминават със социалната реалност.

И това е неизбежно: манипулацията, липсата на критика в медиите към управляващите неизбежно всежда последните в самозаблуда и загубване на реалистичната самооценка.

През последните седем години този феномен присъстваше неизбежно в българското информационно пространство, но за първи път така очевидно и тотално манипулацията се демонстрира при днешните управляващи. Елегантно осъществяваният от страна на управляващите натиск и прикритата цензура в условията на растящи икономически затруднения пред медиите, на безработица сред журналистическите среди се допълва с автоцензурата на журналиста, който се стреми да съхрани хляба си.

„В БНР се създава напрежение, и то не от хората, които са отстранени без мотиви, а от усещането на тези, които остават – че могат да ги махнат във всеки момент без обяснение. Всъщност това беше ядката на оплакванията навремето на членовете на форум „Свободно слово“. Оттам излязоха и част от най-новите „активни борби“. Тогата те наричаха подобни действия „репресии“ и „цензура“. Сега Форумът е на власт в БНР, но вече не е така критичен. Всъщност като че ли и преди, и сега става дума за шепя хора, които се домогват до ключови позиции в радиото.“

(Огнян Атанасов – бивш водач в „12 + 3“, в „24 часа“ от 21.10.1997 г., стр. 22)

Така се появява илюзията за непогрешимост в действията на изпълнителната власт – нещо, което има директно отношение към човешките права: гражданите отново са лишени от обективна информация за делата на управляващите.

Все по-послушната българска журналистика реално игнорира възможни други гледни точки и все по-често налага категорично мнения, близки до тези на управляващите.

Медиите отнемат священото право на гражданина на личен избор: те му предлагат послания, които са добре обработени, селектирани,

и насочват неговата мисловна дейност към изводи, които властта очаква да направи гражданинът.

Така те лишават гражданина от правото му да се ориентира самостоятелно.

Техниките, които ролеоплеерите медии използват за създаване на една нова комуникативна реалност, които подменят живата реалност, са добре познати от недалечното минало:

— **създаване на нови доминанти** върху незаслужаващи внимание събития, които обаче получават представи за изключителност.

— медиите отразяват битката с престъпността, която поде правителството, едва ли не като перфектна, но избягват да посочат, че за последните шест месеца спрямо същия период на миналата година престъпността е увеличена с 47%.

Показателна е шумно реализираната в продължение на близо два месеца кампания в медиите, станала популярна като „аферата Роко“. Сътворен бе публичен кийдж на крупния мафиотски бос Ерджан Рашид – Роко. Ето само някои от заглавията, появили се в печата по време на тази масовна кампания:

— „Барети арестуват човек на Доган. Милионерът престъпник Ерджан Рашид-Роко финансирал с фалшиви пари кампанията на ДПС“ (в „Стандарт“ от 15.04.1997 г., стр. 1-4)

— „Шефът на ЦСБОП смята шайката на Роко за мафия. Барети спрели терор в Кърджали“ (в „24 часа“ от 16.04.1997 г., стр. 5)

— „Човекът на Доган готвел терористичен акт. Мафиотската групировка на кърджалийския престъпник Роко пуснала пипала в обществено-политическия елит“ (в „Стандарт“ от 16.04.1997 г., стр. 31)

— „Роко планирал терор над конкуренти“ (в „Демокрация“ от 16.04.1997 г.)

— „Корумпирани магистрати стоят зад Роко. Разклоненията на мафията са ужасяващи...“ (в „Демокрация“ от 18.04.1997 г., стр. 1-3)

— „Мафиотски капан шрака в държавата. Арестът на Роко повлече прокурори, данъчни, съдии, полиция“ (в „Континент“ от 18.04.1997 г., стр. 1-14)

— „Случаят Роко засенчи дори Коч байрама“ (в „Демокрация“ от 19.04.1997 г., стр. 6)

— „Анонимна предупреда, че ще убият Ерджан по пътя към София. Бонев уволни ченгетата заради Роко. Магистрати вкупом се отричат от кърджалийския мафиот, ще съдят МВР“ (в „24 часа“ от 19.04.1997 г., стр. 2)

— „Висши чиновници уволнени заради случая Роко. Назрява нов конфликт Татарчев-Бонев. Магистрати отричат връзка с мафиотската структура“ (в „Пари“ от 19.04.1997 г.)

— „Роко е типичният български мафиот“ (в „Труд“ от 20.04.1997 г., стр. 13)

— „Рашид – Роко действал в комбина с турски бандити“ (в „Труд“ от 21.05.1997 г.)

— „Откриват секретен телефон София-Анкара. МВР пита за връзки на Роко с турската мафия“ (в „24 часа“ от 21.05.1997 г., стр. 3)

— „Докараха Роко с бронирана кола в София“ (в „Континент“ от 22.04.1997 г., стр. 4)

— „Шест автомобила с въоръжени барети докараха Роко в София“ (в „Труд“ от 22.04.1997 г., стр. 1-5)

— „За 3,5 часа Рашид докаран от Кърджали до столицата. Пазят Роко с автомати в София“ (в „24 часа“ от 22.04.1997 г., стр. 5)

— „Аферата Роко на път да предизвика конституционни промени“ (в „Пари“ от 22.04.1997 г., стр. 1-4)

— „Суперковчов докара Роко в София“ (в „Новинар“ от 22.04.1997 г., стр. 1-6)

— „Александровската болница блокирана заради Роко“ (в „Новинар“ от 24.04.1997 г., стр. 1-3)

Преди да е казал присъдата си съдът, медиите наричат Роко бандит, мафиот, терорист и пр., т.е. те нарушават човешките му права.

В крайна сметка съдът наказва Роко с 1,5 години лишаване от свобода условно за хулиганство и съучастничество.

Според наблюдатели разиграната медийна кампания „Роко“ целеше не да информира обществото за организираната престъпност, а да дискредитира политически опонент на управляващите, да превключи вниманието на публиката от задаващите се сериозни икономически и социални проблеми.

— **преразпределение на приоритети**, т.е. изключително строг подбор на това, кое, кога, как и колко трябва да бъде предадено в печата, радиото и телевизията.

Септември 1997 г. Националният статистически институт излиза със свой анализ за състоянието на българската икономика през първото шестмесечие на 1997 г. В него главният извод е, че обобщаващият показател за националната икономика – брутният вътрешен продукт (БВП), е спаднал с 9,8% през първото шестмесечие, сравнено със същия период на миналата година. Любопитни са заглавията на съответните публикации, представящи тези анализи в три български весничееника:

— „С 9,8% спадна брутният вътрешен продукт. С 50% се свих търговията на дребно през август“ (в „Новинар“ от 26.09.1997 г., стр. 4)

— „72 на сто от частниците на печалба за миналата година. 9,8 на сто спад в БВП“ (в „Труд“ от 26.09.1997 г., стр. 5)

— „70% от предприятията приключиха полугодieto с печалба, БВП расте“ (в „Демокрация“ от 26.09.1997 г., стр. 4)

Друг пример – как коментират резултатите от поредни социологически проучвания два вестника:

— „Доверието в политическия елит расте“ (в „Демокрация“ от 10.09.1997 г.)

— „Доверието към всички политици спада плавно“ (в „Труд“ от 10.09.1997 г.)

— **игнориране на определени сведения.**

Стайнбек казва за една своя книга: „Всичко, описано в тази книга, наистина се е случило. Неистината се крие в премълчаването.“

Кой научи в България например, че на руския посланик не бе позволено да произнесе слово на тържествата на Шипка през тази година? Единствено читателите на вестник „Дума“.

— **омаловажаване на информация** – дадени събития се излъчват във време, което не събира публика, или се пъхат някъде на вътрешни страници, отделя им се незначително място, използват се кратки информативни жанрове и пр.

Типичен пример са сегашните публикации за приватизацията – почти изчезаха материали на разследващата журналистика в тази сфера, макар че има достатъчно подозрения, че тя се криминализира, корумпира се държавни чиновници и се създават нови приятелски кръгове;

— **техниките на „блестящата неопределеност“**, при които се експлоатират положителни емоции и чувства и пр.

В резултат обикновените хора приемат реформата, но без обаче да си дават сметка за нейната дълбочина, за многогодишните изпитания, които ги очакват. А и за далеч не съвсем ясните крайни резултати от експеримента с реформата.

Любопитни са резултатите от септемврийското проучване (1997 г.) на Галъп интернешънъл. То свидетелства, че през септември правителството на Иван Костов увеличи рейтинга си с 3 на сто. Според социолози главната причина за това е медийното представяне на правителствената политика, отсъствието на каквато и да е критика относно стотте дни на правителството. Хората възприеха оценките на медиите като свои оценки.

Но пак социологическите изследвания показват, че **преекспонираната** реалност всъщност твърде неприятна неща на управляващите, а и зарежда с непредсказуеми конфликти социалния живот.

Според данни на НИЦИОМ 68 на сто от българите одобряват частично или напълно провежданите от правителството реформи. Но внимателният поглед в данните разкрива, че подкрепата е абстрактна – реформата се възприема по-скоро като символ на някакво ново начало в политиката, като контрапункт на управлението на Жан Виденов. Тази подкрепа не се свързва с реални действия и конкретна философия.

Защото същото изследване сочи, че близо 60 на сто от анкетираните категорично подчертават: държавата трябва да увеличи присъствието си в икономиката.

Проучване на Агенцията за социални анализи (анкетирани 1012 пълнолетни граждани в 100 селища на страната) показва: — над 80% от българите смятат, че правителството трябва да контролира цените на хранителните стоки, да осигурява безплатно здравеопазване (92 на сто очакват повече средства от бюджета за болниците и поликлиниките) и определен жизнен стандарт;

— 77 на сто настояват бюджетът да отпусне и повече пари за хората от третата възраст;

— половината от анкетираните са на мнение, че бюджетът трябва да поеме и пълната издръжка на културата и изкуството; — всеки втори българин очаква от правителството повече пари за социални нужди, дори и ако се увеличат данъците;

— близо 2/3 от анкетираните настояват държавата да остане собственик на енергетиката, болниците и банките;

— всеки пети човек декларира, че е напълно объркан, не знае какво да мисли, не може да се ориентира в перспективите на живота и в моралността на новите ценности.

Приведените данни показват: налице е тотална неприспособност към новите условия. С активното съучастие на медиите днес се изгражда един нереалистичен свят в главата на среднестатистическия българин. Той продължава да очаква от новите управляващи:

— да увеличат командната роля на държавата в икономиката,

— да ликвидират частните банки,

— да не допуснат навлизането на частни капитали в най-големите държавни фирми,

— да не разрешат продажбата на земя на чужденци,

— да намалят цените,

— да експроприират парите на богатите и т.н.

Истината е съвсем различна:

— подобряването на качеството на живот в България в близко бъдеще (в рамките на десетилетие, че и повече) едва ли е реално; — по-голямата част от предприемачия, които формират икономическия растеж, трупат огромни дългове, производствените им фондове са в много тежко състояние, направените в тях инвестиции са незначителни, продукцията им е силно енергоемка, а пазарите за нея стават все по-ограничени;

— безработицата не само че няма да намалява, но тепърва стремително ще расте;

— социалното поле на действие на държавата ще придобива символични измерения;

— стремително ще се задълбочава имущественото неравенство, социалната поляризация, разделението на обществото на малко богати и много бедни;

— престъпността неизбежно ще ескалира, до голяма степен и под влияние на задълбочаващата се мизерия;

— високи размери ще получи корупцията и престъпността на „белите якички“, която ще нанася сериозни щети на държавата;

— поради нестабилната икономическа среда е много вероятна още по-силна ерозия на ценностите. Ще се появят на предсто-ящите болезени изменения на социалните условия ще продължи разрушаването на стабилността и широтата на социалните връзки в различни групи и при различни обстоятелства; психологическата и морално-волевата устойчивост, мобилността, пластичността и приспособимостта първа ще намаляват у все повече хора.

Следователно, като предлагат повече митове, отколкото личностни варианти и алтернативи за действие, медиите не помагат на хората да разберат същността на реформата, да осъзнаят и цената, която трябва да бъде платена за нейната реализация.

Затова преекспонираната социална реалност всеае драматични социални и личностни катаклизми.

7.

Реална опасност за човешките права е и непрофесионализмът в журналистиката.

При промените в медиите навлязоха немалко хора, които нямат реална представа за журналистика, за това, че тя се подчинява на свои правила и закони. Под натиска на конкуренцията и битката за пазарни сегменти преобладаващата част на българските медии заложиха не на сериозното, а на сензационното – оттук и разпространението на слухове, на непроверени факти, на съзнателно лъжлива или подвеждаща информация и др.

Увеличават се примерите, които свидетелстват за нарушаване на основни изисквания в работата на медиите – за почтеност и честност, за отговорност, за съобразяване с фундаментални етични ценности – като например неприкосновеността на личното достойнство.

В родното информационно пространство като че ли започва да се губи образът на професионалиста – човека, който непрекъснато работи върху своята компетентност, с чувство за отговорност се отнася към обществените приоритети, съобразява се с професионалната и общочовешката етика.

Моралните норми на обществото неизбежно налагат ограничения върху медиите, особено когато се появяват материали, които разпалват расова, етническа или религиозна омраза и нетърпимост.

8.

Журналистите от вестник „Вашингтон пост“ имат свой етичен кодекс, в който са записани и следните редове:

„Докато споровете за обективност са безконечни, то концепцията за честност е нещо, което редактори и репортери лесно могат да разберат и да се припържат към него. Честността се определя от няколко обикновени неща.

1. Информацията няма да е честна, ако изпуска важни по значението си факти. Следователно честността предполага цялостност и пълнота.

2. Информацията няма да е честна, ако съдържа незначителни и неуместни сведения за сметка на значими факти. Следователно честността изисква умереност.

3. Информацията няма да е честна, ако съзнателно или несъзнателно заблуждава или дори мами читателя. Следователно честността изисква почтено отношение към читателя.

4. Информацията няма да е честна, ако репортерите прикриват своите пристрастия или емоции, като хитруват с такива думи като „въпреки“, „предполага“, „обхванен“. Следователно честността изисква прямота и недвусмисленост, а не външен блясък.“

Хората имат право да знаят пълната истина за това, което става в обществото, за тенденциите в неговото развитие.

Това право им е гарантирано от Конституцията.

Демокрацията е в заплаха винаги когато това, което казва и прави властта, изцяло се поддържа от медиите. Тогава се нарушава правото на личността на алтернативни източници на информация – нещо, без което е немислимо развитието на способностите за критично мислене и личностна социална ориентация.

Четвъртата власт е призвана да осигури възможност за изразяване на мнения от публиката, за инспириране и поддържане на дебати (по политически, икономически, социални и други проблеми).

Наличието на разностранна, богата, точна, правдива информация помага да се демистифицират институции и персони, да се подхожда към тях реалистично и без преклонение.

Не случайно прозорливите хора се стремят да обхванат максимално количество проблеми, ситуации и информация – колкото по-разнообразни са те, толкова по-големи шансове за успех има избраната от тях стратегия.

Затова наличието на политически, икономически или друг натиск върху четвъртата власт, на опити тя да бъде превърната в придатък на някоя от другите власти е сериозно нарушение на човешките права.

А ако четвъртата власт не работи професионално, тогава тя съдейства за разграждане на гражданствеността – вместо активна позиция у гражданите се появява апатията и отчуждението – враг №1 на всяка реформа.

Степента на зрелост на демокрацията се определя и по това – дали е постигнато пълно разграничаване и независимост на медиите от държавата. Ако това не е осъществено, не можем да говорим не само за четвърта власт, но и за гарантирани човешки права, за демокрация.

Емилия Къндева

БЮРОКРАЦИЯТА И ПРАВАТА НА ЛИЧНОСТТА: ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ – НЕОБХОДИМ ЕЛЕМЕНТ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

1. БЮРОКРАЦИЯТА – РАЗЛИЧНО ОБЩЕСТВО ОТ ГРАЖДАНСКОТО

Понятието „бюрокрация“ традиционно се свързва с отрицателно значение – с представата за тежък и муден административен апарат, бездушие и неоснователно разтакаване в отношението към гражданите, излишна „бумащина“, дълъг и сложен път на документите, затрупани и неефективни архиви, прикритост и секретност при решаване на проблемите, липса на отговорност. (Пример: „Процесът“ на Кафка.) То предизвиква асоциацията за труднодостъпно място с коридори и безброй канцеларии с бюра и гишета, зад които седят бюрократи с блуждаещ поглед и отегчено изражение на лицето. Те изпълняват безпристрастно и рутинно всекидневните си задължения в атмосферата на безразличие и отчужденост. „Бюрокрация“ се идентифицира с огромен стерилен и тромав механизъм за управление, който работи самоцелно. Бюрократизмът влияе негативно, деструктивно върху съзнанието и психиката на хората и главно – върху тяхната вяра и доверие във възможностите за промяна. Бюрокрацията в този смисъл е отричане на моралните и етичните норми на поведение. Функционирането на бюрокрацията поражда и най-грозното явление в администрацията – корупцията. Тя унищожава надеждата на хората, че могат да получат услуга от държавата безкористно, просто така само защото имат право на тази услуга, и разрушава доверието в държавните институции. Всички тези прояви на бюрокрацията безспорно засягат правата на личността. Но те са отрицателни прояви, т.е. укорими и наказуеми деяния, които се преследват като неправилни или незаконни действия на администрацията, които са нарушения на установения ред и организация във функционирането на администрацията и се преследват като неправилни или незаконни административни действия. За тях поне съществува вероятността да

бъдат избягнати, преодолені, прекратени и санкционирани. Те са изключение, макар и често срещано.

Темата на настоящия доклад е много по-широка. Тя изследва по-сериозното и по-отговорното и като обем, и като социален контекст отношение между бюрокрацията в нейния класически смисъл и правата на личността. Всъщност бюрокрацията е синоним на администрацията. Бюрокрацията е система от рационално и формално организирани структури, които извършват рационално и формално организирани действия за постигането на определени цели. В общоприетото значение бюрокрацията е административната част от държавното управление – т.е. държавната администрация. Изследването на връзката „държавна администрация – личност – гражданско общество“ е огромна тема, но тук това отношение се проследява главно в перспектива с оглед на предстоящата административна реформа в страната.

Бюрокрацията, т.е. държавната администрация, е съвсем различен свят от света на отделната личност. Бюрократичното общество се различава от гражданското общество най-малко в пет насоки: 1) социална; 2) културна; 3) психологическа; 4) езикова и 5) политикова-властническа. Бюрокрацията като различно общество от гражданското създава различно положение на лицата, от които е съставено. Въпреки че обхваща същите физически лица, то ги групира в други категории, различни от тези, които те имат в обществото. Категориите на лицата в бюрократичното общество се определят от вида на проблемите, срещу които те се изправят в него. Според този критерий личността може да се класифицира в следните категории: 1) гражданин – като данъкоплатец, глашатаев, носител на определени права и задължения; 2) политик – непосредствен и потенциален ръководител; 3) администратор (бюрократ) – притежател на изпълнителна власт и конкретни административни правомощия; 4) служител – като инструмент на изпълнителната власт; и 5) клиент – като получател и ползвател на административните (бюрократичните) услуги и жертва на бюрократичната власт.

Бюрокрацията е абсолютно различен начин на организиране на социалния живот, който в бюрокрацията е различен от този в гражданското общество. Добър пример е да онагледим разликите в понятията за разбиране и неразбиране на 5-те основни насоки за диференциация: 1) **Социално:** Погрешно: „Бюрократите се занимават с хора“. Вярно: „Бюрократите се занимават със случаи“. 2) **Културно:** Погрешно: „Бюрократите се интересуват от същите неща, от които и отделната личност: справедливост, свобода, насилие, болест, смърт, победа, поражение, любов, омраза“. Вярно: „Бюрократите се интересуват от контрол и процедури“. 3) **Психологическо:** Погрешно: „Бюрократите са хора като нас“. Вярно: „Бюрократите са нов тип на личност,

бездушни и безсърдечни“. 4) **Езиково:** Погрешно: „Общуването с бюрократи е възможно, ние говорим на един и същи език“. Вярно: „Бюрократите предпочитат едностранно да определят, нареждат и информират, отколкото да общуват и взаимодействат, те създават тежен собствен невинаги достъпен за останалите език“. 5) **Политическо:** Погрешно: „Обществото ръководи и контролира държавните бюрократични институции“. Вярно: „Държавните административни институции контролират и управляват обществото“.

Всеки един от нас знае от собственото си ежедневие, че бюрокрацията и обществото са различни светове. Разстоянието между тях не може да се измине успешно, без да се овладеят не само нови начини на поведение, но и нов модел на живот, които по някакъв начин да свързват живота в едно общество с този в другото. Бюрократичният акт не е социален акт. Затова и Макс Вебер определя, че „Бюрокрацията е средство за трансформиране на социалните действия в рационално организирани действия“. Но „рационално организирани действия“ всъщност означават рационално организирани действия в съответствие с целите на организацията. Тези цели могат да са хуманни и в интерес на хората, но те са преди всичко цели, дефинирани от организацията. Тяхната рационалност се определя в зависимост от логиката на организацията, в нашия случай от логиката на държавната администрация.

Степента, в която бюрократичното общество се различава от това на обикновените хора, може да бъде разбрана и в психологически аспект. Бюрократичното общество създава нов тип личност – личността на професионалния администратор. Тази различна личност не е свързана само със служебния статут и функции, тя представлява нов тип човешко същество. Бюрократите (администраторите) могат да имат чувства, но тези чувства са свързани с работата им. Те изпитват отговорност и са подчинени на етични норми на поведение, но тази отговорност и етика се определят от функционирането им в кръга на тяхната компетентност. Длъжността, която заемат, определя изискванията за техните качества.

Разминаването на бюрократичното общество с гражданското се проявява много силно изразено в ценностните системи. Ценностите и тяхното подреждане в двете общества са различни както по съдържание, така и по критериите, които определят техните приоритети. Нуждите и очакванията на гражданското общество би трябвало да определят до голяма степен целите на бюрокрацията в качеството ѝ на държавна администрация, но в действителност това не се постига в желаната степен. Всъщност често бюрокрацията смята, че по-добре познава и по-добре определя обществените интереси, отколкото самите граждани. Противоречието между бюрокрацията и гражданско-

то общество се изявява най-вече в разликата в моделите на нормите за поведение в едното и другото общество.

Петте насоки на разликата между бюрократичното и гражданското общество демонстрират нови измерения в съвременните условия.

Политическата власт или политико-властническият характер на бюрократията: проявява се най-вече в степента, в която държавната администрация играе роля на контролен инструмент. Организираната и облечена в държавна власт бюрократия управлява и ръководи процесите в обществото от горе до долу. Това я превръща в могъща властна машина, срещу която личността, стояща в по-малко организирана форма на социалния живот, е винаги относително безсилна. Държавната администрация именно понеже има държавно-властнически характер, е снабдена и с възможността да прилага държавна принуда.

Културната: необходимостта от външен контрол върху бюрократията, както се изисква от условията на демократизирането и на модерните технологии, налага въвеждането на нови норми на поведение. Колкото обаче повече се засилват възможностите за организиран контрол върху администрацията, толкова повече междуличностни взаимоотношения се вкарват в административния апарат, толкова повече се засилва организираното въздействие на държавата върху поведението и живота на личността.

Психологическата: в бюрократията гражданинът се сблъсква с личност, която не само че е различна от него, но е различна и от самата себе си като човешка индивидуалност. (Примерът с Джон Ленън: Джон Ленън е бил екстрадиран от САЩ, тъй като е нарушил визовите разпоредби. Началникът на визовата служба, като изразява съжалението си, му казва: „Като човек се възхищавам от вашата музика, като американец се гордея, че искате да живеете в моята страна, но като държавен служител съм длъжен да Ви изгоня от нея.“)

Социалната: пълно социално взаимодействие между бюрократичното и гражданското общество е непостижимо най-малкото по две причини: първо, бюрократията, т.е. държавната администрация, определя границите и формите на това взаимодействие; второ, администраторите не са заинтересовани да разширяват границите на това взаимодействие.

Езиковата: езикът и формите, които се използват в бюрократията, отдалечават, а не сближават бюрократичното и гражданското общество. С термини като „изключения“, „обществен интерес“, „обществена полза“, „правилник“, „наредба“, „санкция“ администраторите не само применуват реалните явления в живота, но и ги поставят в

установени модели, като по този начин ги и предопределят до известна степен.

В тази картина на противоречия личността се оказва в най-трудно положение. Хората трябва да се приспособяват към друг език, други правила, други взаимодействия, които са различни от присъщите им. В условията на бюрократията личността се превръща в „случай“.

2. ЗАЩИТА НА ИНТЕРЕСИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ – НЕОБХОДИМ ЕЛЕМЕНТ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

Независимо от разликата между гражданското и бюрократичното общество обаче гражданското общество не може да се разглежда само в неговата позиция на противопоставяне или на нещо съвсем различно от държавата. Каквито и да са подходите и дефинициите му, не може да се избяга от неговата териториална и социално организирана държавна рамка. Гражданското общество не е космополитно общество. Истина е, че са налице непрекъснато увеличаващи се процеси на интернационализация и глобализация във всички сфери на живота на хората – икономическа, социална, културна, политическа и прочие. Но гражданското общество в конкретен смисъл е обществото от индивиди на територията на една държава, общество, организирано в държава.

Когато става дума за правата на личността в държавата в условията на преход, за мен като административист тази проблематика заема ясни конкретни измерения в отношенията между гражданина и държавната администрация. Административната реформа в момента е може би най-важният инструмент за превръщане на държавата в институция, отговаряща или поне реагираща на съвкупността от личности, идеи, нужди, очаквания и искания, каквото е гражданското общество. Административната реформа е тази, която може реално, чрез конкретни мерки, да доближи държавата до гражданското общество или поне да направи съотношението между тях по-малко конфликтно.

Независимо от отделните политически и бюрократически виждания и задачи, които се свързват с административната реформа, нейната основна роля е насочена към задоволяване на обществените интерес и защита на правата на гражданите. Гражданите се явяват своеобразен фокус и критерий за ценностите, които се целят с извършването на реформата. Тази роля произтича от основните тенденции в реформирането на държавната администрация, които следват главно три цели:

1. Подобриване на дейността на държавната администрация и реализиране на целите на държавната политика при най-ниски разходи и при упражняване на демократичен контрол. Това означава повишаване на качеството и производителността на дейността на държавната администрация и намаляване на съответните разходи (държавни и обществени).

2. Преосмисляне на взаимоотношенията между държавата и гражданите – признаването и възприемането на факта, че гражданите са клиенти на държавната администрация.

3. Приспособяване на държавната администрация за извършване на икономическата реформа: Стимулиране на структурната реформа чрез създаване на благоприятна правно-административна среда. Доближаване на държавната администрация до условията на икономическата реформа и в частност „приватизация“ на някои държавни дейности и прилагане на държавната администрация на методи на частния мениджмънт.

Интересите на гражданите трябва да се разглеждат през призмата на тези основни цели. Те се проявяват във всяка една от целите, пречупени през спецификата на тяхното съдържание. Интересите на гражданите и как те влияят и ще бъдат повлияни от административната реформа са сложна и богата проблематика. Тук ще се спра само на връзката между реформирането на държавната администрация и интересите на гражданите, погледнато през съвременното развитие на административното съдопроизводство. Съдебната защита на правата на гражданите е най-сериозната гаранция за тяхното спазване. Правораздавателният контрол върху администрацията е инструмент срещу административния произвол. Разширяването на обхвата и активизирането на административното правосъдие е изключително важна част от административната реформа. Наблюдават се две основни тенденции в тази насока:

- първо, активизиране и разширяване на практическото поле на съдебния контрол върху администрацията на основата и в рамките на съществуващата законодателна уредба в тази област,

- второ, изменения в законодателната уредба на съдебния контрол върху администрацията, т.е. на административното съдопроизводство и в частност на Върховния административен съд, с оглед разширяване кръга и обема на съдебния контрол в съответствие с новите задачи и функции на администрацията.

Ще се спра само на някои от елементите на административната реформа, които имат и ще имат пряко отношение към административното съдопроизводство и защита на правата и интересите на гражданите.

Във връзка с първата основна цел на административната реформа възникват редица производни цели:

- подобриване на управлението на човешките ресурси, включително усъвършенстване на държавната служба, статута на държавни служители, структурни промени и оптимизиране на числеността на персонала;

- набиране на кадри за администрацията и служебното им изграждане на основата на професионална квалификация;

- ефективна и икономична структура на административните органи, съответствие между функциите и структурата на административните органи;

- подобриване на връзките за ръководство, контрол, сътрудничество и координация между отделните административни звена;

- въвеждане на информационни технологии;

- въвеждане на административен контрол, съсредоточен предимно към стриктно постигане на резултати от административните дейности, отколкото само върху спазването на стриктните процедури;

- подобриване на обратната връзка с гражданите относно качеството на извършваната административна дейност;

- усъвършенстване на системата на съдебния контрол върху администрацията, разширяване на приложното поле на административното съдопроизводство и на ролята на върховния административен съд.

Тук особено важно място заема **усъвършенстването на контрола** в администрацията, който включва последователното усъвършенстване на всички форми на държавен контрол във финансовата сфера, производството, търговията и социалните сфери; усъвършенстване на ролята на Сметната палата; развитие на системата на вътрешноведомственото планиране, бюджетниране и контрол; осигуряване на „прозрачност“ на администрацията и усъвършенстване на системата за информирание на гражданите. Това води до разширяване на съдебния контрол върху актовете и действията на администрацията; активизиране на институциите за жалби на гражданите и ефективно функциониране на съдебния механизъм за обезщетение на гражданите за незаконни действия на държавната администрация. Усъвършенстването на контрола върху администрацията е проява на въздействието на гражданското общество върху държавата.

Пак от тази първа цел произтича необходимостта **организационното устройство на държавната администрация да се приспособи към промяната на държавата и нейните задачи** в новите условия. Приспособяването на организацията и устройството на администрацията към промените, които настъпват в обществото и които налагат преосмисляне на самото предназначение на държавата, е отражение на желанието или поне на необходимостта за промени в баланса между държавата и гражданското общество. Ще се анализират и определят наново задачите на държавния апарат. Ще се осъществят

съответните разграничения и фактическото разпределяне на компетентността и функциите на държавната администрация. Някои задачи ще продължат да се изпълняват от съществуващи и действащи административни органи, но за други ще е необходимо да се развие нов тип администрация, чиито компетентност и положение ще имат отношение към приложното поле на съдебния контрол спрямо техните актове. Трета възможност е някои дейности да се изземат от държавния сектор и да се възложат на частния сектор (чрез системата на концесии, възлагане на държавни и местни поръчки и пр.). Четвърта възможност е да се приложат „пазарни“ подходи и „пазарни“ механизми в публичния сектор. Също така евентуално ще се създадат нови организационни устройства, които да позволят да се раздели административната дейност по вземане на решения от оперативната дейност по извършване на административни услуги. Разпределението на функциите в държавната администрация ще трябва да постигне резултати в следните основни направления:

- отделине на дейността на администрацията по вземане на решения от оперативната дейност по извършване на административни услуги;
- отделине на търговската от административната дейност на държавата;
- отделине на публичната от частната собственост;
- практическо отделине на държавната от общинската собственост;
- постепенно отделине на социалните фондове от държавния бюджет;
- конкретизиране на функциите на всяко звено в държавната администрация на основата на нормативно определени правомощия и задължения;
- делегиране на правомощия на по-ниските равнища в административната йерархия.

Държавната служба има две измерения по отношение правата на личността. Първото е как и доколко държавната служба като институция, която осигурява непрекъсваемата дейност на държавния апарат, засяга пряко или косвено обществото, което постоянно си има работа с нея, и как функционирането на държавната служба се отнася до правата на личността. Т.е. първото измерение се занимава с отношенията на държавната служба към обществото и към личността. Второто измерение отчита факта, че в държавната служба също работят хора. Държавните служители, макар и особена категория работят хора. Държавното общество. Те са едни от останалите, лица, са част от гражданското общество. Те са едни от останалите, които по професия като поминък работят в държавната администрация. Истина е, че те са повлияни и формирани от средата, в която работят, те са част от бюрократичното общество. Но те са и нещо

повече – държавните служители са особена и обособена част от гражданското общество, бихме ли могли да кажем „общество на държавните служители“? Държавните служители представляват значителна част от хората. В обществото в България те са около 1/5 от населението, в други страни стигат до 1/4–1/3 от населението – големи групи от хора с техните ценности, очаквания, професионални, психологически, етични и прочие отношения с останалата част от населението. Това второ измерение на държавната служба държи сметка за държавните служители като личности с техните специфични права и интереси. Усъвършенстване на системата на държавната служба и държавните служители също ще доведе до промяна и разширяване на приложното поле на административното съдопроизводство. Създаването на законодателство за държавната служба – Закон за държавните служители, Закон за ранговете, длъжностите и квалификацията на държавните служители и друго основно и вторично законодателство ще регулира особен статут на държавните служители, ще въведе нови системи за подбор и назначение на държавните служители (включващи напр. задължение за обявяване на вакантните длъжности, конкурсно начало, компетентни органи за провеждане на конкурсите за държавни служители и пр.); въвеждане на нова система за заплащане, включително изменения в стимулите и критериите при работата на държавните служители; нова система за растеж и квалификация на държавните служители, система за осигуряване и контрол на държавните служители; система на задължения на държавните служители и особено тези, отнасящи се до „служебна тайна“, информираност на гражданите, използване на информационните системи и пр. Новото законодателство за държавната служба непременно ще предизвика разширяване на съдебния контрол в тази област. Държавните служители ще бъдат изведени като особена категория служители, спрямо които основно ще се прилага административноправни, а не трудовоправни разпоредби, които веднага препращат тези отношения и споровете по тях към административното съдопроизводство. (В много от напредналите страни всички спорове, по които страна е държавен служител, се разглеждат от административните съдилища, във Финландия – от Върховния административен съд.)

Във връзка с втората основна цел преосмислянето на отношенията на държавната администрация към гражданите означава най-вече даване на реална власт на гражданите, осъзнаване, че те са „клиенти“ в публичния сектор. Държавната администрация трябва да придобие истинското си значение, че тя е институция за обслужване на гражданите, поради което тя трябва да отговаря и да се приспособява към реалните нужди на гражданите, да разпознава и определя тези нужди с внимание, да отговаря пред гражданите, като акцентът да се поставя върху това, какъв е резултатът от админист-

ративното действие или решение за гражданина. Отношенията „държава–гражданин“ трябва да се променят. Държавата трябва да престане да гледа личността от позицията на суверен спрямо подчинен и зависещ от нея молител.

Стимулирането на отношенията от типа „доставчик–потребител“ в отношенията между държавните институции и гражданите почива на две основни положения: Първо, гражданите се явяват потребители на платени административни услуги независимо от източника на финансови средства и начина на предлагане. Предоставянето на услуги на населението е основното и предопределящо предназначение на държавната администрация. Второ, администрацията предлага услуги със съответна стойност (цена) и качество, които следва да отговарят на изискванията на гражданите и организациите в качеството им на потребители и данъкоплатци. Поради това потребителите на публичните услуги трябва да бъдат защитени срещу евентуално несъответствие в съотношението цена–качество. Това води и до изискване за уствършенстване на механизма за жалби и обезщетения на гражданите за некачествени или неоправдано скъпи административни услуги.

Третата цел на административната реформа, която е тясно свързана с първите две, поставя акцент върху освобождаването на държавната администрация от някои дейности и „приватизирането“ им или прехвърлянето им на частния сектор при използване на формиране на концесиите или държавните и общинските поръчки. Тази цел е най-близка до „раздържавяването“ на държавата и доближаването ѝ до гражданското общество не толкова в политически смисъл, колкото в икономическо и социално съдържание.

3. КОНФЛИКТЪТ „ЛИЧНОСТ–ДЪРЖАВА“ В ЕДИН ОТДЕЛЕН СЛУЧАЙ: ПРЕДОСТАВЯНЕ НА КОНЦЕСИИ И ВЪЗЛАГАНЕ НА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ ПОРЪЧКИ

Предоставянето на концесии и възлагането на държавни и общински поръчки са едни от възможностите за „раздържавяването“ на държавния сектор, като извършването на определени държавни дейности и административни услуги се предоставя на частни изпълнители. С оглед на защитата на правата и интересите на гражданите, но не на отделните граждани, а на гражданите като цяло бих искала да се спра по-специално на възможностите за съдебен контрол върху някои от актовете във връзка с производствата по Закона за концесии и Закона за възлагане на държавни и общински поръчки.

Не е мястото тук да се обсъжда доколко е целесъобразно да има отделен законов режим за концесиите при наличието на законова

уредба на държавните и общинските поръчки, само ще отбележа, че според Директивите на Европейския съюз договорите за концесия са едни от видовете договори за държавни поръчки с тази специфика, че при тях ползата за контрактора се основава изцяло или отчасти на неговото право да експлоатира проекта след неговото завършване, т.е. това, което беше включено в Закона за концесиите едва в последното изменение.

Като оставим настрана непоследователната употреба от закона на понятията „имоти“, „вещи“ и „обект“, налице са отделни проблеми, проявяващи се при упражняването на съдебен контрол върху производствата и актовете по закона.

Независимо от теоретичния спор дали договорът за концесия е административноправен договор или договор с административноправни елементи, съществува една област на концесиите, която представлява безусловно административноправна материя – предоставянето на концесия върху извършването на дейности, които представляват административни услуги за населението – пощенските услуги, телекомуникационните услуги, железопътният превоз на пътници и товари. Тези административни дейности наред с други дейности са изрично изброени от чл. 5 на Закона за концесиите. Пак там в т. 7 на чл. 5 са посочени и „други дейности, за които със закон е установен държавен монопол“, което означава, че в тази група могат да бъдат включени и други административни дейности, които със закон са определени за държавен монопол.

Наред с тях като предмет на концесия се явяват и една трета група административни дейности по чл. 5, имплицитно са включени в обектите, които могат да се предоставят на концесионери. Така например републиканските пътища, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, щом съгласно условията на концесията запазват предназначението си, следователно трябва да функционират според това предназначение. Това означава, че концесия се предоставя не само за ползване на обекта от концесионера, но че концесионерът ще трябва да осигурява услугите и дейностите, които произтичат от естеството на предоставения в концесия обект. В случаите, когато това са административни дейности и услуги за гражданите, концесионерът ще трябва да извършва тези услуги или дейности вместо компетентният държавен орган. От друга страна, става дума за дейности и услуги на населението, които трябва да се осигуряват по принцип от държавата. Държавата трябва да има контрола както върху условията на договарянето на извършването на такива услуги, така и контрола върху качеството на дейностите и услугите, извършвани от концесионера.

В Закона за концесиите има само един изричен текст за възможност за обжалване на актовете в производствата за предоставяне на

концесия – чл. 18, ал. 3. Предвидена е възможност за обжалване на решението на МС за определяне на спечелилия конкурс или търга кандидат, с което също така се упълномощава съответният министър да сключи договор с концесия с определения въз основа на конкурс или търг концесионер. Според чл. 18, ал. 3 това решение подлежи на обжалване относно неговата законосъобразност в 7-дневен срок от обнародването му в „Държавен вестник“. Очевидно, че става дума за административен акт, който може да бъде обжалван пред Върховния административен съд. Аз ще се върна по-късно на този текст, но това, което неминуемо ще възникне като проблем пред административното съдопроизводство, е няма ли и други актове по Закона за концесии, които също да могат да бъдат обжалвани пред съда за тяхната законосъобразност, или наличието на изричен текст за обжалване по чл. 18, ал. 3 трябва да се тълкува като изключване на възможността да се обжалват и други актове в производствата по предоставяне на концесия.

Има най-малко още две решения, които имат административен характер и могат да породят съдебни спорове относно тяхната законосъобразност. Първото е писменото решение по чл. 14, с което комисията за провеждане на търга или конкурса се произнася за допускането до участие в конкурса или търга. Според чл. 14, ал. 2 то може да се обжалва в 7-дневен срок от съобщаването му пред Министерския съвет. Решението на МС е окончателно. Второто е решението по чл. 10 във връзка с чл. 7, с което министър-председателят назначава комисия за провеждането на търга или конкурса. Законът за концесиите не предвижда или поне не е парично записана възможността това решение да бъде атакувано по какъвто и да е било ред. Но в Закона за възлагане на държавни и общински поръчки има специален текст за несъвместимост за членове на комисията за провеждане на конкурса за възлагане на държавни и общински поръчки – чл. 15, според който „Членовете на комисията не могат да бъдат лица, които са: 1. Заинтересовани от изпълнението на държавната или общинската поръчка; 2. „Свързани“ лица по смисъла на Търговския закон с участници в конкурса или с членове на техните управителни и контролни органи; 3. Участвали в подготовката на оферта.“ Очевидно е, че обектите на концесия са с много по-голяма стойност и в много по-голяма степен засягат държавните и националните интереси, т.е. изискванията за обективност и безпристрастност при предоставяне на концесия би трябвало да бъдат същите, ако не и по-високи от тези при възлагането на държавните и общинските поръчки. Въпреки че етапът, в който се назначава едната и другата комисия, е различен, при концесиите това става, преди да са постъпили заявления за участие в конкурса или търга, а при държавните и общинските поръчки – след като офертите са представени и приети,

би трябвало да се допусне възможността решението на министър-председателя по чл. 10 от Закона за концесии да бъде обжалвано при съществуване на несъвместимост на членовете на комисията.

Законът за възлагане на държавни и общински поръчки в чл. 60 регулира обжалването. Според ал. 1 на чл. 60 участниците в конкурсите, търговете и в прякото договаряне могат да подават жалби за неспазване на изискванията за провеждането им по реда на ЗАП. Текстът на тази алинея като че ли навежда на мисълта, че жалби могат да се подават на всеки етап от производствата по конкурсите, търговете и прякото договаряне, всякога когато изискванията за провеждането им не са били спазени. Втората алинея обаче на чл. 60 веднага ограничава това разбиране – тя гласи, че жалбата се подава в 7-дневен срок от уведомяване на участниците за резултатите от провеждането на конкурса или прякото договаряне или от обявяването на класирането на офертите и спечелилия търга, т.е. че на обжалване подлежи само крайното решение в това производство – решението на възложителя за определяне на участника, с когото да се сключи договорът за възлагане на поръчката, въпреки че нарушенията може да са били извършени по отношение на много по-ранни производства, като например отказ за приемане на оферта, отстраняване на участник от участие в конкурса и т.н.

Най-сериозният проблем на административното съдопроизводство, свързан с тези два закона и засягащ интересите на гражданите, се състои в предварителното някъде негласно, някъде изрично вписано разбиране, че производствата и актовете по тях до момента на сключване на договора за концесия или съответно на договора за възлагане на държавна или общинска поръчка по принцип имат административен характер, но актовете и отношенията, които настъпват в тези две институции след сключване на договора, имат вече гражданскоправен характер. За концесиите това личи от разпоредбата на чл. 24 от ЗС – за неуредени случаи по сключването, изпълнението и прекратяването на договора за концесия се прилага съответно разпоредбите на ЗЗД. За държавните и общинските поръчки закононото регулиране спира до сключването на договора за възлагане на поръчката. А точно тук е най-ключовият момент за защита на интересите на гражданите. Истина е, че и двата закона предявяват някои задължителни изисквания за съдържанието и условията, при които се сключва договорът, но оттам нататък развитието на договорните отношения, изпълнението на задълженията, отговорността на договарящите като че ли излизат извън полето на административното право. Казвам като че ли, защото смятам, че съдебният контрол върху тези отношения също трябва да бъде проява на административно правосъдие.

В законите липсват разпоредби за начина на уреждане на споровете, възникнали след договора за възлагане на поръчката, както и разпоредби, отнасящи се до отговорността на изпълнителя. От това може да се направят заключения, подобно на това от Закона за концесиите, че производството по предоставяне на концесия или възлагане на поръчки има преимуществено административен характер, но съдбата на сключените въз основа на него договори преминава в сферата на гражданското договорно право.

• Всъщност вече има някои решения на ВАС, които, макар и да не се отнасят до концесиите или поръчките, има опасност по-нататък да бъдат използвани като съдебна практика за решаване на спорове, свързани с концесиите или поръчките. Така с Решение № 266/21.VII.1997 г. ВАС по жалба срещу писмо на заместник-министъра на транспорта, с което жалбоподателят е уведомен за определяне от министъра купувач на държавно предприятие по ЗПЦДОП, намира, че жалбата е неоснователна на две основания. Едното основание е юридически логично обосновано – писмото за уведомление не е административен акт и не подлежи на съдебен контрол. Но второто основание буди сериозни размисли. ВАС намира, че жалбата е недопустима още защото сложният фактически състав от юридически действия от страна на Министерството на транспорта при определяне на потенциални купувачи при продажбите по ЗПЦДОП, издадената Наредба, приета с ПМС №10 от 1993 г., Търговския закон и други, създава отношения на равнопоставеност на субектите, поради което между Министерството на транспорта и потенциалния купувач се развива гражданскоправно отношение между министерството и лицата, направили предложения за закупуване на обявеното за продажба търговско дружество. Поради което ВАС намира, че контрол за законосъобразност на тези действия по реда на ЗАП е недопустим. Задачата на настоящия доклад е да се занимаем с приложението на съдебен контрол по ЗАП върху отношенията, свързани със сключването на договора за концесия или поръчки, както и с последиците, произтичащи от тези договори. Ние не обсъждаме доколко удовлетворителни са разсъжденията на ВАС, направени по повод на продажба на държавна фирма. Притеснява ни възможността подобна конструкция да бъде използвана и по повод на съдебния контрол по ЗАП върху отношенията, свързани със сключването на договора за концесия или за поръчки, както и последиците, произтичащи от тези договори. Разбирането, че съдбата на сключените договори за концесия или поръчки е в сферата на гражданското/търговското право, не може да се възприеме най-малко по две съображения:

• Възложителят не е обикновена страна в договора, той представлява държавни и обществени интереси, а не само себе си; снабден е с държавноправен статут (безспорен при държавните и общинските органи); даваната в концесия или извършваната по поръчка дейност е от сферата на неговата компетентност, за която той е овластен с държавнически правомощия.

• В голяма част от дейностите или услугите, които са предмет на концесия или на държавна или общинска поръчка, крайните ползватели са гражданите. Ако възложението чрез концесия телекомуникационни услуги или чрез поръчка – почистване на улици или строеж на път или друг обществен обект, не са качествени, основният потърпевш е населението. Ако се възприеме гражданскоправно уреждане на спорове и отговорност за лошо качество или неизпълнение на задълженията по договорите, гражданите ще трябва да се жалват на основата на старелия ЗСЖМ пред съответния държавен или общински орган-възложител (и формата на това обжалване не е много ясна, защото няма пряк акт на административен орган, срещу който да е насочена жалбата, и ще трябва да се използват почти недействащите разпоредби на ЗСЖМ) и тогава органът-възложител, ако счете за необходимо, ще започне действия за некачествено изпълнение, като използва гражданскоправни механизми. Това е тромава и почти безрезултатна процедура, която не подхожда на изискванията на административната реформа и не дава възможност на гражданите пряко да отстояват своите интереси.

Държавните административни органи трябва да признаят и да се приспособят към житейския факт в административната дейност – гражданите са клиенти в процеса на извършване на административни услуги. Административната дейност и осигуряването на административни услуги трябва да става съобразно нуждите на гражданите, въз основа в рамки и условия, определени от закона. Административното съдопроизводство ще разшири своя обхват и своето значение най-вече в насоки, които да гарантират, че съдебният контрол върху администрацията ще отстоява нуждите и интересите на гражданите.

4. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Модерната държава, за да може успешно да изпълнява ролята си за осигуряване на икономическо и социално благоденствие в страната и за да може максимално да се доближи до ценностите на гражданското общество, е поставена пред необходимостта да преосмисли основни институционни и функционални характеристики на администрацията, като следните:

1. Централната държавна администрация – правителството – трябва да се концентрира върху приложението на процес на ефективна държавна политика, включваща инициативата, формулирането, оценката и подсигуриването на изпълнението на тази политика. Вместо да взема конкретни решения и да се старее да се намесва оперативно в управлението на отделните сфери и отрасли, правителството трябва да се съсредоточи върху изработването на съответни производствени, образователни, здравни и прочие политики. Това ще изисква изграждането на различни институционни механизми.

2. Децентрализация на държавната дейност. Тенденцията към нарастваща децентрализация на държавното ръководство и управление има много и различни прояви в условията на демократизация и участие на гражданите, както и ефективност на управлението. Областите и общините могат да бъдат в много по-добро положение, отколкото централното правителство по отношение техните способности да приспособят и нагодят цялата администрация към реалните нужди на тяхното население, а по този начин също така и да използват ресурсите по-ефективно. Съвременната тенденция към децентрализация съживи интереса към местното управление – демократизация, административна ефективност, икономическо развитие и мобилизация на ресурсите на местно териториално ниво. Вниманието особено се фокусира върху ролята на общините за създаването на териториални модели на икономическо развитие. Новата роля на общините засилва тенденцията те да придобиват все по-голяма независимост. Такава тенденция, колкото и противоречиво да изглежда на пръв поглед, подпомага задачите на централната държавна власт. Тя дава възможност функции от национално значение, като тези на икономическото развитие и използването на ресурсите, опазването на околната среда, предотвратяването на етнически и други конфликти, да се изместят надолу до нивата, които са по-близко до населението.

3. Държавата, изградена като „мрежа“, а не като „пирамида“. Самата държавна администрация за настоящия период запазва характера си на пирамида в смисъла на ясно очертани линии на компетентност, ръководство, подчинение, контрол и отговорност. Ще се прояви обаче нарастваща тенденция в най-развитите държави да заменят сегашната иерархическа пирамидална структура на държавната администрация със структура, която има схема на „мрежа“. Един от големите проблеми е как да се оптимизират ограничените достъпни ресурси и това може да бъде постигнато по-добре чрез използване на заседно работещи и вътрешно свързани мрежи от институции, което допринася за подобряването на координацията и подпомага усилията да се постигне икономия на суровините и на използването на енергията. Традиционните иерархически пирамиди на държавната администрация създават условия за бюрократичност, скованост, липса на

гъвкавост, инерция, безплодни спорове относно властта и правомощията, бавност, повторения и дублиране на дейности и най-важното – пропускане да се използват по рационален начин ресурсите.

4. Развиване на възможности за администрацията, която осъществява връзките между различните нива и отрасли на държавното и местното управление. Управлението на мрежите и устройствата, свързващи централното държавно ръководство със силно децентрализираните области и общини, както и стимулирането на процеса на изработване на държавна политика за всеки отрасъл в централното правителство изисква създаването на специфични възможности за администрацията, която ще осъществява връзката между централната и местната администрация, както и между отделните администрации звена на едно и също ниво. Това не е въпрос само на по-добра координация. Това е развитие на идеята, че целите на публичната администрация могат да бъдат постигнати само чрез комбинираните действия на различни институции и органи.

5. Гъвкави организационни модели. Старите организационни структури от типа на „идеалната бюрокрация“ на Вебер не могат да се запазят в условията на несигурност и непрекъснати промени в сегашната ситуация. Новите условия изискват гъвкави структури, които позволяват на организацията да се адаптират по-лесно и непрекъснато в съответствие с продължаващите изменения. Матричните организационни структури, които не са стриктно определени и които се създават под влияние на другите страни и за изпълнението на отделни специфични проекти, са много по-подходящи и по-ефективни. И сега съществуват примери за такива „корпорации“ в бизнеса, представляващи комбинация от десетки фирми, които се обединяват да постигнат някаква пазарна цел или да се възползват от възможността за технологическа инвестиция и след като целта бъде постигната, връзката между тях престава да съществува. В много развити страни такива „корпорации“ в административната дейност се използват на общинско или областно ниво за решаване на проблеми, които засягат повече от една териториална единица.

6. Нов управленски стил в публичната администрация. Формалните организации и процедури са необходими за функционирането на публичната администрация, но крайното изпълнение е свързано с активен мениджърски стил. Новият тип на мениджър в администрацията отговаря на неговата позиция като един от „играчите“ в обществения процес, който непрекъснато се договаря с други участници. Той трябва да е в състояние да забележки, отдели и да се съсредоточи върху стратегическите проблеми, да действа децентрализирано. Мениджърът в публичния сектор трябва да напoмага на мениджъра в бизнеса. Обучението на нужните публични мениджъри изисква планов процес за подготовка и задълбочена професионална специализа-

ция, съответстваща на спецификата на публичния сектор. Мениджмънтът в публичния сектор има особен характер. Той се различава от мениджмънта в другите сектори на икономиката и тази негова специфика трябва да се изучава основно във връзка с обучението и административната практика.

7. Преоценка на персонала. Институцията на държавната служба и държавните служители трябва да отговаря на новото развитие в публичната администрация. Държавната служба и въобще подборът и издигането на персонала трябва да бъдат изградени на базата на изцяло модерни професионални критерии, на добра информация и пълна заангажираност, да бъдат добре категоризирани и оценявани в зависимост от реалното изпълнение на задълженията и задачите, да се предвиждат възможности за продължаващо обучение и квалификация.

8. Вниманиe към гражданина. Преосмисляне на публичната администрация означава най-вече даване на реална власт на гражданите, осъзнаване, че те са „клиенти“ в публичния сектор. Държавната служба трябва да придобие истинското си значение, че тя е институция за обслужване на гражданите, поради което трябва да отговаря и да се приспособява към реалните нужди на гражданите, да разпознава и определя тези нужди с внимание, да отговаря пред гражданите, като акцентът да се поставя върху това, какъв е резултатът от административното действие или решение за гражданина.

9. Учрежденска административна култура. Предвижданите изменения в структурата и стила на публичната администрация ще продължат дълго време и ще изискват постепенни и много внимателно избрани действия и поведения. В тази обстановка е много важно да се изгради учрежденска административна култура, която да въздейства и насочва за промяната в ръководството, позициите, мненията, поведението, отношенията и „митовете“, които биха могли да затруднят промените. В административните организации трябва да се създаде атмосфера, която да насърчава нововъведенията, в която традиционната логика да може да бъде оспорвана, където грешките на новото да не бъдат отричани, а да се използват за придобиването на опит при търсенето на по-ефективни пътища.

10. Доверие. Издигане на авторитета на държавните институции при спазване на принципа за разделение на властите. Доверието в публичната администрация трябва да бъде възстановено. В много страни доверието в държавната администрация е разрушено поради нейната неэффективност, безпомощност, бюрократичност. Много често държавната служба се свързва директно с нейната неэффективност. Доверието в администрацията е фундаментален въпрос, когато „интелигентната“ държава трябва да изпълни сложните и деликатни задачи на бъдещето. Ако държавата и гражданите трябва да работят

като участници в един и същи процес, като „играчи“ от един и същи отбор, отношенията между тях трябва да се градят върху взаимно доверие. Много важно условие за това е държавните служители да чувстват, че тяхната работа се оценява и приема положително от населението.

11. Интернационализация. Приближаване на националното законодателство и административна практика към европейското право и международна административна практика. Интернационализацията се превръща в неотделим фактор при преосмислянето на държавната администрация за действие в бъдещето.

БОРБАТА С ПРЕСТЪПНОСТТА И СВОБОДАТА НА ЛИЧНОСТТА (криминологически паралели)

1. Проблемите на борбата с престъпността и свободата на личността имат различни научни измерения. Съществен научно-практически интерес представлява изучаването на криминологическите паралели между тях. При този подход задължително се открояват реалните социални факти, които илюстрират остротата на проблемите в съвременното българско общество. При трактовката на въпроса за свободата на личността не е достатъчно да се определи значителната социална ценност на свободата на личността, но и това, доколко и как тя се съхранява и защитава от държавата и обществото. Това може да стане единствено при проследяване на криминологическите паралели между двата проблема – при това както в научен, така и в практичен аспект.

Проблемите на борбата с престъпността и свободата на личността съпътстват човешката история. Те отразяват вечния стремеж на човек към справедливост и достигане на възможност за творческата му изява. От тази гледна точка посочените проблеми опират до смисъла на човешкия живот, който има своите измерения главно в борбата му с несправедливостите и в името на изконното му право (възникнало по рождение) да бъде свободен. За съжаление историята на човечеството е пребогата с факти и събития, които далеч надхвърлят пределите на неизбежните за дадено общество обективно обусловени нарушения на справедливостта и свободата на личността. Те изпълват съдържанието на понятието „социална патология“, ядро на която е престъпността. Това е явлението, което е най-краен антипод на справедливостта и на свободата на личността. Този обществено укорим феномен еднакво засяга и по твърде обществено опасен начин нахвърля основния принцип на правото (като регулатор на обществените отношения) – справедливостта и свободите на личността.

2. Криминологическата историография също представя богата гама от факти и събития, които възникват, съществуват и се проявяват като закономерност. Те показват корелацията между стремежите на хората към свобода и очакванията им за справедливост и възможност за свободната им изява, от една страна, и от друга – засилване на обществено опасните престъпни посегателства в обществото. Това

особено отчетливо се наблюдава в епохата на социални трансформации, които обикновено се извършват в името на висши социални ценности – демокрация, справедливост, свобода, равенство и т.н. В случая достатъчно е да се хвърли бегъл криминологически поглед върху състоянието и тенденциите на престъпността в различни общества по време на такива събития. Най-ярките криминологически очертания обаче възникват в условията на преход, т.е. на преминаване на обществото от едно качествено състояние към друго. И доколкото чрез всяко престъпление пряко или косвено се накръняват основни права и свободи на хората, съществува необходимост от криминологически анализи и изводи за особеностите на социалните явления и процеси в условията на преход. Морално-политически дълг е на политическите-реформатори всякога да се съобразяват с тях, а от историческите факти да извличат поуки.

Криминологическата историография в България също е изпъстрена с множество социални факти от криминално естество, които имат най-широко разпространение по време на различните исторически опити у нас за социална трансформация. От тази гледна точка особено интерес представлява високата степен на криминализация на българското общество от края на XIX век, средата и края на XX век, т.е. по време и след най-сериозните социални преходи у нас. Конкретните факти и логико-криминологическият анализ задължително водят до нелицеприятния извод за степента на накръняване на правата и свободите на хората през тези периоди от нашата нова история, макар и преходите да са извършвани в името на човешките ценности. Това са парадокси на човешката история, които имат своето потвърждение и в българската криминологическа теория и практика. Тъжен факт е, че възрожденските, преддеветосептемврийските (44) и преддесетоноемврийските (89) идеали за свободо и демократично българско общество се изродиха в масова криминализация на българската действителност през съответните следисторически времена. Това са периоди на най-висок коефициент на престъпност в България. Това са периодите и на всеобща фрустрация в обществото ни от масовите прояви на накръняване на основните свободи и права на гражданите. Различията са в степента на нарушаване чрез престъпления на съответните лични, имуществени, политически и други права и свободи на хората. Обективното ограничаване и нарушаване чрез престъпления на едни права и свободи на гражданите за сметка на други по същество обезсмисля съответните обществено-политически трансформации – особено когато те са подчинени на определени идеологии, външнополитическо кокетирание или на политическа инфантилност.

Такива са реалностите на сегашния преход, показващи корелацията между проблемите на борбата с престъпността и свободата на

личността. Какви са обаче законодателните решения по тях в съвременна България?

3. Юридическият подход към тези проблеми е задължителен, защото се касае за обществени отношения, които имат особено значение и се нуждаят от правно регулиране и съответна правна закрила. Проблемите за борбата с престъпността и свободата на личността имат също така политически, нравствен и социално-психологически характер. Тези техни нюанси намират задължително присъствие в криминологическата, respectively юридическата им характеристика, поради което в случая няма да се разглеждат отделно.

Българското законодателство от Освобождението през 1878 г. до наши дни отделя значително място на проблемите на борбата с престъпността и свободата на личността. В тази насока то следва прогресивните тенденции на европейската правна система. Свободата на личността като върховна ценност се прокламира в четирите основни закона на страната ни. В най-разгърнат вид това се прави в сегашната действаща Конституция на Република България от 1991 г. Нещо повече – в нея се съдържат текстове, които пряко произтичат от редица основни международноправни актове, отразяващи съвременните и модерни тенденции в разбирането за хуманност, демокрация и свобода на личността.

В съответствие с прокламираните от българските конституции основни права и свободи на личността се изгражда и тяхната наказателноправна защита. Тя е идентична в Наказателния закон на България от 1896 г., Наказателния закон на НРБ от 1951 г., Наказателния кодекс на НРБ от 1956 г. и сега действащия Наказателен кодекс на Република България (1968 г.). Наказателноправната защита на свободата на личността у нас се реализира чрез обявяване за престъпления и предвиждане на съответна наказателна отговорност за тях в посочените закони. В тях се съдържа разгърната система от норми за състави на престъпления, които имат висока степен на обществена опасност. През различните исторически времена българските законодател следва една обща логика – първо, в самостоятелна група извежда престъпленията против личните свободи на гражданите и второ, отделно третира престъпленията против политическите и икономическите свободи на хората. Не всякога обаче посочената втора категория престъпления се обозначава изрично и систематично като посегателства срещу свободата (или правата) на личността.

Както в другите отрасли на нашето право, така и в наказателното ни законодателство липсва легално определение на понятието „свобода на личността“. При извеждане на философско-правните основания и при наказателноправната характеристика на престъпленията против свободата на личността са използват общотейоретични дефи-

ниции на това понятие, в контекста на които се третира конкретното деяние като психо-физичен съзнателен волеви акт на човека и юридически факт, пораждащ наказателното правоотношение и обуславящ наказателната отговорност на деца. Съвременното наказателно право, включително и нашето, категорично изоставя идеята на класическата школа, според която престъплението е израз на свободната човешка воля (принцип на деца), и възприема изцяло идеята за обективната детерминираност на съзнателно-волевата дейност на човека, конкретно проявление на която е и престъплението. За обосноваване на наказателната отговорност от принципно значение е философското разбиране за детерминираността на обществените явления (респ. на човешкото поведение), за органичното съчетание в обществената практика на свободата и необходимостта. Оттук произтича и връзката между свобода и отговорност на личността. Свободата на волята – това е способността да се опознава действителността и проявяващите се в нея по необходимост процеси и съзнателно да се въздейства върху тях съобразно определени интереси и цели, без да се накръпват обаче целите и интересите на другите членове на обществото. За преодоляване на възможния конфликт между интереси и цели на различни субекти служи отговорността – юридическа (вкл. наказателна), политическа, морална и пр. Тя има въздържащ ефект за свободното поведение на човек.

В общонаучен план „свободата на личността“ може да се дефинира като способност на човек да действа в съответствие със своите интереси и цели, опирайки се на познанието на обективната действителност. В юридически план възможността за реализация на осъзнатите потребности на човек задължително се свързва с неговите права. Действащото право предоставя правните възможности на човек да формира своята воля и поведение, но то въвежда и някои ограничения с оглед да не се засягат интересите на други правни субекти.

4. Върху посочената теоретична платформа Наказателният кодекс на Република България (1968 г. с последващите допълнения и изменения до 1997 г.) извежда две групи престъпления, засягащи свободата на личността.

Към първата група се отнасят престъпленията против личните права и свободи на гражданите (Раздел IV и V на Глава втора от Особената част на НК).

Към втората група според НК на Република България са включени всички онези обществено опасни деяния, които засягат главно политическите, икономическите, социалните и други права и свободи на личността. По косвен начин те засягат и личните свободи на хората.

Престъпленията против личните права и свободи на гражданите са диференцирани от нашия НК в две подгрупи: а) посегателства против свободата на придвижване в пространството – Раздел IV

„Отвлечане и противозаконно лишаване от свобода“, и б) престъпления против свободата на формиране на волята и нейното външно проявление – Раздел V „Принуда“.

4.1. **Отвлечането и противозаконното лишаване от свобода** е типично посегателство против свободата на личността за нашето съвремие. Високата обществена опасност на такива деяния в демократизиращото ни се общество (респективно деморализиращо се и капитализиращо се общество) доведе до инкриминирането им през 1995 г. в българския Наказателен кодекс. Според чл. 142, ал. 1 от НК се предвижда наказателна отговорност за отвлечане на лице и противозаконното му лишаване от свобода. Наказанието в такива случаи е лишаване от свобода от една до шест години. Това е основният състав на престъплението „отвлечане и противозаконно лишаване от свобода“.

Престъплението е умишлено, негов непосредствен обект са обществените отношения, свързани със защитата на свободата на личността. Субект на такива деяния може да бъде всеки наказателно правоспособен гражданин, достигнал възраст за наказателна отговорност. Пострадал от подобни престъпни посегателства може да бъде всеки гражданин (български или чужд), пребиваващ на българска територия. Отвлечането и противозаконното лишаване от свобода може да се извърши чрез различни способности.

Квалифицираните случаи на „отвлечане и противозаконно лишаване от свобода“ са уредени в следващите алинеи на чл. 142 от НК. Това са тежки престъпления, т.е. наказуеми с лишаване от свобода над 5 години. Няколко случая на такива квалифицирани деяния са очертани в ал. 2 и следв. на чл. 142 от НК. Тези деяния може да се диференцират с оглед на субекта, на обекта, на начините на извършване на деянието, на третирането на отвлеченото лице, както с оглед на това, дали деянието е извършено в съучастие от охранители, от лица, извършващи застрахователна дейност, и от организации, които действат по поръчка. В тези случаи се предвижда наказание лишаване от свобода от 5 до 15 години. С последните изменения и допълнения на чл. 142 от НК през 1997 г. такава отговорност се носи и от лица, които посягат срещу свободата на бременни жени или непълнолетни лица. Такава отговорност се предвижда и когато „отвлечането е с цел лицето да бъде изведено извън границата на страната“ или това е направено от мафиотски структури. Това са изключително тежки посегателства против свободата на личността, които отегчават днешната криминогенна обстановка в страната ни. Те показват, че пазарните отношения окончателно са изместили българската централизирана икономика. Отделен е въпросът за степента на зрелост на тези отношения, но така или иначе при тях почти неизменно надделява моралът на капитала, поради и което често

пъти „отвличането и противозаконното лишаване от свобода“ на лица с своеобразен бизнес, макар и от криминален характер.

В чл. 142 от НК е регламентирано престъплението „противозаконно лишаване от свобода“, без да се прави отпличане на лицето. В този текст се открояват два състава на престъплението – основен и квалифициран.

По основния състав (чл. 142, ал. 1 от НК) за противозаконно лишаване от свобода се предвижда наказание „лишаване от свобода до две години“. Обект на такива деяния са обществените отношения, чрез които се осигурява обективна възможност всеки човек свободно да се придвижва в пространството. Чрез престъплението се създава състояние на лишаване от свобода, което може да трае до освобождаването на жертвата. Изпълнителното деяние може да бъде чрез действие или чрез бездействие. Последната хипотеза е налице тогава, когато отпадне правното основание за задържането на лице, но това не е сторено от съответните правозащитни органи. Субект може да бъде всяко наказателно отговорно лице.

Квалифицираните случаи на „противозаконно лишаване от свобода“ са визирани в чл. 142, ал. 2 и следв. от НК. Това са хипотезите, при които деянието е извършено от длъжностно лице или от представител на обществеността в нарушение на службата или функцията му, когато е извършено по мъчителен или опасен за здравето на пострадалия начин, ако лишаването от свобода е повече от две денонощия, при настаняване на лицето (или задържането му) в здравно заведение за душевно болни, по отношение на бременна жена, малолетно или непълнолетно лице. Това са все тежки престъпления.

4.2. Престъпленията против свободното формиране на волята и избора на поведение (Раздел V на Гл. втора от НК) засягат нормалния процес на формиране волята на човек съобразно собствените му потребности. Основното престъпление е **примудата** (чл. 143). При него се въздейства върху психиката, оказва се физическо въздействие върху пострадалия или чрез злоупотреба с власт лицето се принуждава да извърши, да пропусне или да претърпи нещо, противно на волята му.

Принудителните действия са елемент от изпълнителното деяние на редица други престъпления (блудство, изнасилване, грабеж и др.). Но при тях принудата е предпоставка за осъществяване на други престъпни намерения. Престъплението по чл. 143 от НК е резултатно и неговото довършване е свързано само със засягане свободното формиране волята на пострадалия. Затова то се отнася към престъпленията против свободата на личността.

Особено опасно посегателство против свободата на личността е **задържането на заложник** (чл. 143 от НК). В случая лишаването от свобода се използва като предпоставка за изпълнение на определени

условия от страна на държавата, на обществена организация или на трето лице. Когато деянието е свързано със заплашване, че ако поставеното условие не бъде изпълнено, ще бъде причинена смърт или телесна повреда на пострадалия (чл. 143, ал. 2 от НК), налице е квалифицирано деяние, което се наказва с лишаване от свобода от две до десет години.

Особен случай е вземането на заложници (чл. 412, б. „б“ от НК) по време на войната или при фактически военни действия. С това деяние се погазва Женевската конвенция от 1949 г. за закрила на цивилни лица по време на война.

Заканата с престъпление (чл. 144 от НК) е деяние, което възбужда основателен страх у пострадалия, т.е. също е насочено срещу свободното формиране на неговата воля.

С посочените престъпления наказателното законодателство на България осигурява действена защита на личната свобода на хората. Тази защита се допълва с формулираните състави за престъпления против правата на гражданите (Гл. трета от НК), против брака, семейството и младежта (Гл. четвърта от НК) и престъпленията против собствеността (Гл. пета от НК). По-съществено значение в случая има предвидената наказателна отговорност за престъпления против свободата на веронизповеданията (чл. 165), против правото на свободен избор (чл. 167), против свободното упражняване на трудовите права (чл. 172), против свободата на събранията, митингите и манифестациите (чл. 174). Много от посочените състави на престъпления се инкриминираха в новите условия на демократичните промени след 1989 г. Те отразяват новото време и са сериозна наказателно-правна преграда срещу демократичните права и свободи на гражданите.

В НК на България все още липсва специален състав на престъпление срещу свободата на словото. Този пропуск е изправен в проектите за нов НК на Република България.

5. Посочените състави на престъпления според НК на България очертават законовите рамки на респективните форми за борба срещу посегателствата върху свободата на личността. В пълнота тази защита е възможна обаче само при своевременно разкриване и наказване на такива деяния, както и с използване на редица организационно-управленски, политически, икономически и други мерки за превантивно въздействие върху факторите, които обуславят този вид престъпност. Това предполага постоянно криминологическо наблюдение върху нея и изучаване на обуславящите я фактори.

Криминологическата картина на престъпленията против свободата на личността трудно може да бъде представена, поради липса на пълна информация за тях. В полицейската статистика за регистрираната престъпност в страната тези деяния изобщо не се отбелязват.

Единствено през 1995 и 1996 г. са регистрирани по 30 случая на задържания на заложници. Определена информация за посегателствата против свободата на личността у нас се съхранява в следствените служби. Но тя също не е пълна и не е диференцирана по състави на НК. Сравнително изчерпателна е информацията за разследваните случаи на престъпления против правата на гражданите, против брака, семейството и младежта, чрез които деяния косвено се засягат свободите на гражданите. Според тази информация средногодишно в страната се извършват около 150 престъпления против правата на гражданите, около 7-8 хил. деяния против брака, семейството и младежта.

Отбелязаното обаче не е основание да се счита, че престъпленията против свободата на личността – отвлеченията на лица, противозаконното лишаване от свобода, принудата и задържанятия на заложници – не представляват особен криминологически интерес. Криминалната хроника на масово разпространение на такива престъпления в годините на преход е твърде богата на конкретни примери.

Независимо от съществуващите у нас заковани гаранции за свободата на личността трудно може да се направи извод за такъв извод е тежката криминогенна обстановка в страната, която освен пряко, но и чрез произтичащите от нея социално-психологически механизми сериозно накърнява свободното волеизявление на хората, тяхното свободно придвижване в пространството, осъществяването от тях на свободна творческа и търговска изява и т.н. Тежката, масова и организирана престъпност скочава свободата на мисълта, всява всеобщ страх у хората, оказва принудително въздействие върху психиката им, принуждава ги сами те да ограничават своите права и свободи. Тази психоза от тежките посегателства против живота и здравето на гражданите, против тяхната собственост, против дейността на държавните органи, против обществения ред и т.н. има значително по-широк социален резонанс от конкретните прояви (описани по-горе) на посегателства срещу свободата на личността. Този резонанс има и международноправен аспект. Тежката престъпност у нас скочава инициативите на чуждите търговски партньори, въздържа чуждестранните търговски субекти за инвестиране в страната и пр. Масовите грабежи, изнудвания, кражди, нелоялно конкуриране, корупцията и т.н. значително затрудняват свободната търговска дейност, т.е. ограничават свободата на личността.

Множество криминогенни фактори като масовата безработица, нищетата, безпризорността, своеволното и некомпетентно разрушаване на политическата система, гангстерските случаи на убийства, политическите убийства и уволнения, дивата приватизация, безпардонното действие на много икономически групировки, неприложението на правото и ниската му ефективност, безнаказаността на

престъпленията и пр. не само детерминират масова престъпност, но и мултиплицират ограниченията в правата и свободите на гражданите.

Всеобщата криминализация (и деморализация) в годините на настоящия преход в България може да бъде илюстрирана с факта, че през 90-те години ръстът на престъпността е повече от 10 пъти, а за някои най-тежки престъпления (например грабежите) той е над 20 пъти. Скокообразното нарастване на престъпността в България само за няколко години е уникално явление в световната криминологическа практика. От тази гледна точка България е на едно от първите места в света.

Ярък пример за накърняване свободата на личността е престояването в затворите на хиляди лица без съответно правно основание, което само по себе си е престъпление (чл. 142 от НК). През последните години повече от 1/3 от затворниците у нас са лица без осъдителна присъда. Това е също уникално явление за българското затворно дело. По същество това са масови нарушения на свободите на личността, за което отговорност носят правозащитните органи. В същото време безнаказаността на престъпленията е повсеместна практика. Например от извършваните ежегодно у нас около 300 хил. престъпления в настоящия преходен период ежегодно се наказват около 7-8 хил. криминални деяния.

Престъпността е своеобразно мерило за свободата на личността в дадена държава. Високият ръст на престъпността у нас, ниската разкриваемост на престъпленията (около 30%), тяхната безнаказаност, голямата мудност на нашето наказателно правосъдие и други подобни криминогенни фактори свидетелстват за едно нихилистично отношение на държавата към свободата на гражданите. Не е важно само да се прокламират и гарантират политическите права и свободи на хората. В демократичното общество това не може да бъде за сметка на накърняване на икономическите, социалните и личните права и свободи на гражданите. Чрез масовата престъпност се погават общочовешките права и свободи. Тези социални факти от нашата действителност не са положителен атестат за демократичните промени. Защото това неизбежно води до тотално криминализиране на обществените отношения, респективно до значително ограничаване на свободата на личността.

Липсата на комплексен подход при провеждане на демократичните реформи в политическата, икономическата, правната и административно-управленската сфера ведно с активизиране на борбата с престъпността и на трезва оценка на възможните негативни последици от тези промени е един от най-сериозните недостатъци на българския преход към демокрация. На тази плоскост следва да се търсят основните фактори за масовата и тежка престъпност в съвременна България. А всичко това дава и своето негативно отражение върху нормалното упражняване на изконните права и свободи на гражданите.

ЗАКРИЛАТА НА ЛИЧНИТЕ СУБЕКТИВНИ ПРАВА ОТ НЕМАТЕРИАЛНИ УВРЕЖДЕНИЯ

1. Личните права са особен вид субективни права. Специфичното за тях от гледна точка на гражданското право е, че те имат за предмет нематериални блага, които са свързани неразделно с личността. Поради това техен носител може да бъде само човек, т.е. физическо лице. Критерий за тяхното обособяване следователно е предметът им и техният носител. До това се свеждат в най-общ план и основните им характеристики. Лични субективни права са: правото на живот, правото на лична свобода и неприкосновеност, правото на свободна и тайна кореспонденция, правото на свободен избор на местожителство, правото на интимна сфера, правото свободно да се изразява мнение, правото на информация, правото на име, семейните права, авторското и сродните му права и други.

Целта на направеното изброяване не е да се обхванат и посочат всички познати лични субективни права, а да се илюстрира смисълът на вече даденото определение от гледна точка на гражданското право. Защото стъпвайки на него, ние ще бъдем в състояние да очертаем и техните по-съществени белези. Така предвид обстоятелството, че са неразривно свързани с индивида, личните субективни права не могат да се прехвърлят, отстъпват за ползване или управление от други лица. Това може да се каже както за правото на име, така и за авторското право. Друг е въпросът, че вече създаденото произведение, върху което е възникнало авторското право, може да се използва със съгласието на автора или в изрично предвидени в закона случаи от други физически и юридически лица. По-нататък няма пречка няколко физически лица да притежават едно и също лично субективно право, например правото на авторство. Но те все пак не могат да се делят. На следващо място от изтъкнатото определение се вижда, че личните субективни права не са оценени в пари и в този смисъл нямат имуществено съдържание. Ето защо те не могат да бъдат предмет на принудително изпълнение. Именно защото нямат имуществено съдържание, личните субективни права не са обвързани с наличието на дееспособност у носителя им. Понякога обаче личните субективни права са тясно свързани с имуществените субективни права, като например семейните права, авторското право и сродните

му права и др. Друг важен белег на личните субективни права е, че те са абсолютни. По-конкретно това означава, че носителят им сам решава как да ги използва, а всички други лица, доколкото нямат законно основание, са длъжни да се въздържат да му пречат. Най-сетне по-особен е и начинът, по който личните субективни права се защитават при нарушаването им. Ударението се поставя върху установяването на тяхното съществуване и прекратяването на накръняването им. Приложното поле на исквете за обезщетение, общо взето, е стеснено. Освен това пак с оглед защитата им личните субективни права не се погасяват по давност. И нещо друго. Обстоятелството, че личните субективни права са неотделими от индивида, не означава, че те могат да бъдат защитавани само от техния носител. Общественият интерес диктува на законодателя в някои случаи да допусне това да правят и други лица и организации, както е например случаят при авторските права.

2. Понякога в понятието „лични субективни права“ се влага един по-широк смисъл. Акцентира се най-вече на връзката с личността, като въпросът за предмета, до който те се отнасят, остава допълнително да бъде определен. Това налага пък използването и на една по-специална терминология. А именно говори се за „лични неимуществени права“. По този повод не може да не се отбележи, че поначало „личните имуществени права“ се разглеждат наред с другите имуществени права. Става въпрос за един допълнителен, а не основен признак на имуществените права и затова елементите, от които се съставя подобна опозиция, всъщност не са равностойни. От друга страна, в законодателството се среща и терминът „неимуществени права“. Погрешно ще бъде обаче да се поставя знак за равенство между тях и личните субективни права. Защото съществуват неимуществени права, които не са свързани неразривно с носителя им, например някои от авторските права (чл. 16 от Закона за авторското право и сродните му права).

В гражданското право говорим за „лични субективни права“. В други отрасли на правото се използва друга терминология. Например конституционното право бори за термина „права на гражданите“, а от своя страна международното право говори за „права на човека“. Наказателният кодекс пък отричава правата на личността от правата на гражданите. Очевидно подобна терминология е въведена не случайно. Това може да се обясни с обстоятелството, че отделните клонове на правото разглеждат различни аспекти на един и същи проблем и отгук именно идва и необходимостта да се конкретизират и изяснят понятията и съответно да се въведат подходящи термини. Конституционното и международното право поставят въпроса за правата на гражданите в контекста на отношенията „държава–индивид“, докато гражданското право се занимава с тях само с оглед частния

интерес. Ето защо извън неговото внимание остават по-особените квалификации, които другите правни отрасли правят за изясняване смисъла на отделните категории, и то ги обхваща в единното понятие „лични субективни права“. Все пак не може да не се признае, че различните правни отрасли не се абстрахират един от друг, доколкото става въпрос все за един и същи обект на изследване. По-нататък заслужава да се отбележи, че проблемът за личните субективни права в гражданското право се поставя по-късно в сравнение например с конституционното право. Несъмнено налагането му в правната реалност става най-вече под влияние на различните политически и религиозни борби. В гражданското право поначало вниманието към него е било по-ограничено – главно с оглед определяне съдържанието и защитата на личните субективни права. А дори и някои като например авторските права се появяват доста късно. Така един от първите, който поставя въпроса за тях, е английският художник от XVIII в. У. Хогарт.

3. В рамките на така очертаната най-общо категория в зависимост от един или друг критерий могат да се обособят различни видове лични субективни права. Уредените в Конституцията лични субективни права обикновено се означават като основни. Това не означава обаче, че останалите лични субективни права, с които се занимават други закони, като например Законът за лицата и семейството, Семейният кодекс, Законът за авторското право и сродните му права и т.н., са с по-малко значение. Квалификацията от Конституцията на някои лични субективни права като основни се свързва най-вече с ранга на нормативното регулиране, което им придава някои допълнителни с оглед на гражданското право характеристики. Така чл. 57, ал. 1 от Конституцията ги определя като неотменими; нарушаването им се въздига от Наказателния кодекс в престъпление, т.е. за тях се установява наказателноправна защита и др. На следващо място една част от личните субективни права засяга всеки индивид, като например правото на живот, а други пък само определени лица, какъвто е случаят с онези, които в резултат на творческа дейност са създали произведение на литературата, изкуството и науката. Обикновено личните субективни права не са ограничени във времето. Има обаче и такива, които продължават да съществуват и след смъртта на носителя им. Като пример в това отношение бихме могли да посочим отново авторското право, което продължава да съществува петдесет години след настъпването на смъртта на автора.

4. Казаното дотук относно основните характеристики на личните субективни права позволява по-ясно да се развие въпросът за защитата им при увреждане. Най-общо съдържанието ѝ е дадено в Конституцията. Чл. 56 посочва, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни инте-

реси. Същевременно Конституцията очертава и границите за упражняване на правата, в т.ч. и личните субективни права. Според чл. 57, ал. 2 не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накрънява правата и законните интереси на другите.

В зависимост от вида на санкциите и начина, по който те се осъществяват, имаме три вида защита – наказателноправна, административноправна и гражданскоправна. Съвсем накратко нека да се спрем на първите два вида защита на личните субективни права. Смисълът на наказателноправната защита е, че определено обществено опасно действие или бездействие, което е извършено виновно, се обявява за престъпление и за него се въвежда наказателна отговорност. Така например глава втора от особената част на Наказателния кодекс (чл. 115–161) се занимава тъкмо с престъпленията против личността. Тук се включват убийството, телесната повреда, злоставянето, ограничаването и противозаконното лишаване от свобода, принудата, издаването на чужда тайна, обидата и клеветата. Глава трета от особената част на Наказателния кодекс (чл. 162–175) се отнася до престъпленията против правата на гражданите. В нея са включени престъпленията против националното и расовото равенство, престъпленията против вероизповеданията, престъпленията против политическите права на гражданите, нарушаване неприкосновеността на жилище, помещения или превозни средства, нарушаване неприкосновеността на кореспонденцията, престъпленията против интелектуалната собственост, което обхваща на практика само плагиатството. По-нататък глава четвърта от особената част на Наказателния кодекс (чл. 176–193) посочва и престъпленията против брака, семейството и младежта. Във всички тези случаи се накръняват лични субективни права. Затова и на онези, които са извършили посочените престъпления, се налага наказателна отговорност, която най-често включва лишаване от свобода, поправителен труд и глоба. Заслужава да се отбележи също така, че една част от посочените престъпления са от общ характер, а друга – от частен характер, което значи, че се преследват само по молба на пострадалия.

Колкото до административноправната защита на личните права, отделните закони сравнително рядко съдържат изрични правила. Между тях все пак би могъл да се посочи Законът за авторското право и сродните му права (чл. 97 и сл.), но и той визира само отделни нарушения. Затова и доколкото няма изрични правила, административната защита на личните субективни права се осъществява по реда и условията на общото административнонаказателно производство, уредено в Закона за административното производство и Закона за административните нарушения и наказания.

5. По-подробно да се спрем на гражданскоправната защита на личните субективни права. Както вече стана дума, самото им естество

предопределя и спецификата на защитата, в т.ч. и гражданскоправната. С оглед на вида на нарушението и последните носители на лични субективни права имат на разположение различни искове. Така ако вземем за пример правото на име, неговият носител може да води иск за установяване на явни грешки в акта за гражданското си състояние (чл. 127 от Закона за лицата и семейството). Също така няма пречки авторът на произведение на литературата, изкуството или науката да иска по съдебен ред да се установи кой го е създал, стига да има законен интерес (чл. 97 от Гражданскопроцесуалния кодекс). Същественото тук е, че всички тези искове са установителни и защитата, която те дават, се свежда до констатацията, че съответното право съществува в полза на определен индивид. В случай обаче че някой друг носи името на дадено лице, а това са най-често случаите, когато единият от съпрузите след развода продължава да носи фамилното име на другия съпруг, без да има основания за това, респ. осиновеният след прекратяване на осиновяването продължава да използва фамилното име на осиновителя си, без да има основание за това, може да се предяви иск за прекратяване накръняването на името и да се преустанови служенето с него (чл. 103, ал. 3 от Семейния кодекс, чл. 133 от Закона за имената на българските граждани). Предмет на претенцията в тези случаи е въздържане от извършването на определено действие. И ако осъденият продължи да извършва нарушения, то по искане на засегнатия съдията-изпълнител може да му наложи глоби за всяко нарушение (чл. 422 от Гражданскопроцесуалния кодекс). Доста по-развита система на искова защита се наблюдава при нарушаването на авторските права. Най-напред носителът на авторското право може да поиска преустановяване на неправомерното използване на правото му, което би могло да се изрази в искане за спиране на отпечатването и разпространението на печатното произведение, спиране на представяне и други. По-нататък той може да поиска неправомерно възпроизведените екземпляри от произведението, в т.ч. негативи, матрици и др. п., които са предназначени за възпроизвеждането му. На следващо място носителът на авторското право може да претендира да се изземат от употреба презаписващите и възпроизвеждащите устройства, които се използват изключително за нарушаване на авторското му право. И най-сетне той може да поиска да придобие издателните екземпляри от произведението по цени, съответстващи на тяхната себестойност (чл. 95 от ЗАПСП).

Особено важно средство за защита на личните субективни права от увреждане е искът за обезщетение. Понастоящем накръняването на едно лично субективно право може да причини възникването както на имуществени, така и на неимуществени вреди. Например при телесна повреда потърпевшият често пъти е принуден да прави разходи за лечението си. Увреждането обаче може да се изрази във

физическа или психическа болка, мъка, душевно страдание, които са настъпили в резултат на накръняване на доброто име, честта и достойнството на лицето. В тези случаи именно се говори за претърпени неимуществени вреди. Необходимо е специално да се подчертае, че те се свързват единствено с накръняването на лични субективни права и имат точно определено съдържание, като разстройство на психиката, болка, мъка, срам и др. п.

Както претенцията за имуществени вреди, така и тази за неимуществени вреди намират своето основание в разпоредбата на чл. 45 от Закона за задълженията и договорите. Според него всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму. Този текст посочва предпоставките, които трябва да са налице, за да се претендира обезщетение за неимуществени вреди. Необходимо е, най-общо казано, едно лице чрез противоправни действия или бездействия да накръни лични субективни права на другото и по такъв начин да му причини виновно вреди с посоченото съдържание. Самото обезщетение пък обхваща претърпените загуби и пропуснатите ползи (чл. 51 от ЗЗД). Специално по отношение на неимуществените вреди обаче законът предвид характера им въвежда една допълнителна квалификация, а именно, че размерът на обезщетението се определя от съда по справедливост (чл. 52 от ЗЗД). Съдебната практика дава доста примери за присъждане на обезщетение за накръняване на лични субективни права, в т.ч. на обезщетение за неимуществени вреди. Твърдо установено е например, че при неизпълнено обещание за брак могат да се претендират неимуществени вреди, тъй като се накрънява честта и достойнството на индивида. Познати са и редица случаи, когато се претендира за обезщетение за неимуществени вреди при накръняване на чуждата репутация, например публикуването на невярна информация, използването и разпространението на чуждо произведение, без да се посочва неговият автор, и т.н. Обезщетението за неимуществени вреди следователно е важна форма на защита на личните субективни права. И макар обезщетението, което се присъжда от съда в тези случаи на накръняване на личните субективни права, само приблизително да възмездява пострадалите, все пак то дава една възможност за компенсация.

6. В нашето законодателство специално се урежда отговорността на държавата за вреди, които нейни органи са нанесли на граждани. Според Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, те могат да претендират обезщетение както за имуществени, така и за неимуществени вреди тогава, когато са накрънени и техни лични субективни права от правозащитните органи и администрацията. Правото на обезщетение при това се наследява. Изправени сме пред един особен с оглед на субекта на отговорността институт. Затова и тази отговорност се урежда в специален закон. Той изхожда

от общите принципи на отговорността за неправомерно увреждане по чл. 45 от ЗЗД, като в същото време ги доразвива и конкретизира. Най-същественото, което трябва да се каже, е, че той урежда отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, като обективна, т.е. независимо от вината на съответните длъжностни лица. Достатъчно е извършените действия или пък издадените актове да са незаконни. Става дума следователно за една оригинална и важна за нашите условия възможност за искова защита на правата, в т.ч. и на личните права на физическите лица.

7. Сравнително нова за нашите условия форма на защита на лични субективни права е правото на отговор. То е уредено в чл. 33 от действащия Закон за радиото и телевизията. Несъмнено и то представя реакция срещу накръняване на доброто име, честта или достойнството, т.е. нарушаване на определени лични субективни права. Все пак така, както е уредена, в тази форма на защита се наблюдават някои специфики. Най-напред тя се отнася не само до физическите лица, но от нея могат да се ползват, ако употребим терминологията на закона, и отделни институции. В този смисъл нейното приложно поле е по-широко.

От друга гледна точка обаче тя е по-тясна, тъй като се отнася само до излъчени по телевизията или радиото предавания. По-нататък защитата, която в случая се дава, има точно определено съдържание: да се представи вярна информация и да се опровергават неверните твърдения. Отказът да се предостави право на отговор води до точно определена правна последица, а именно излъчване на отговора. Не може да се каже обаче, че тази форма на защита е уредена задоволително и няма съществени пропуски. Необходимо е по-ясно да се определи място на правото на отговор в системата от мерки за защита, както и да се помисли да въвеждането на съдебни гаранции за неговото осъществяване.

8. Проблемът за защитата на личните субективни права търпи настоящем бурно развитие. Свидетели сме например как непрекъснато се създават и оформят нови и нови лични субективни права. Като примери можем да посочим правото на интимен живот, правото на информация и т.н. Оформят се нови лични субективни права, а други, така да се каже, изстрават и се отделят от съществуващите. Различни случаи на нарушаване на личните субективни права, които доскоро бяха оставяни без особено внимание предвид особената обстановка, в която те са били извършени, се превръщат в обект на специално внимание. Става въпрос за отношенията между съпрузи, между родители и деца и др. Подобен ход на развитие е недвусмислено свидетелство, че ценностната система на обществото се обогатява и еволюира. Проблемът обаче далеч не е само до съдържанието, но и

до съществуването на достъпни и лесно осъществими механизми и форми за защита на тези права.

Нашето законодателство дава само най-общите характеристики на защитата, като при това предпочита наказателноправната и административноправната защита. Обяснението на този феномен трябва да се свърже с установената у нас социална система от ценности и най-вече с дълбоко вкоренените идеи на патернализма.

Възможността отделният индивид сам да защитава своите лични субективни права все още се схваща като нещо специфично и затова среща различни по характера си пречки. Тъкмо тяхното отстраняване е белег за зрелостта и степента на развитие на законодателството и въобще на съществуващата правна система. Нарушаването на личните субективни права се свързва с дълбоко интимни преживявания на отделния индивид и това предполага наличието на подходящи механизми, ясна процедура и адекватни с оглед съдържанието им мерки за защита. Затова и всяка правна система, която претендира, че е отворена и гарантира личните субективни права, трябва да се стреми да създава повече и по-пълни условия наред с държавата чрез нейните компетентни органи и отделният индивид сам да се грижи както за нормалното упражняване, така и за евентуалната защита на тези права.

СЪДЪРЖАНИЕ

Марк Майнарлус, Емил Константинов

ПРЕДГОВОР 5

Нено Неновски

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ГРАЖДАНСКОТО
ОБЩЕСТВО 9

Емил Константинов

ПРАВАТА НА БЪЛГАРИНА КАТО ГРАЖДаниН НА
ЕВРОПА – РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ
ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА (ЕКПЧ) 23

Цветанка Лозанова

ООН И ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ В БЪЛГАРИЯ 35

Добрин Канев

ПРОТИВОРЕЧИЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО
ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ И СВОБОДАТА
НА ЛИЧНОСТТА 61

Георги Карасимеонов

ГРАЖДАНИТЕ И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ
ИНСТИТУЦИИ В БЪЛГАРИЯ 69

Васил Пенев

БЪЛГАРСКИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ СИЛИ И
СВОБОДАТА НА ЛИЧНОСТТА (1989–1997) 87

Здравко Райков

ЧЕТВЪРТТА ВЛАСТ И СВОБОДАТА
НА ЛИЧНОСТТА В БЪЛГАРИЯ 97

Емилия Къндева

БЮРОКРАЦИЯТА И ПРАВАТА НА ЛИЧНОСТТА: ЗАЩИТА
НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ – НЕОБХОДИМ
ЕЛЕМЕНТ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА 109

Йордан Айдаров

**БОРБАТА С ПРЕСТЪПНОСТТА И СВОБОДАТА
НА ЛИЧНОСТТА (криминологически паралели) 129**

Красен Стойчев

**ЗАКРИЛАТА НА ЛИЧНИТЕ СУБЕКТИВНИ ПРАВА
ОТ НЕМАТЕРИАЛНИ УВРЕЖДАНЯ 139**