

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2020 r.

Komunikat FOR 14/2020:

Rządzący na Węgrzech i w Polsce wykorzystują pandemię w walce o władzę

Synteza:

- 30 marca 2020 roku węgierski premier Viktor Orbán przyznał swojemu rządowi za sprawą tzw. ustawy upoważniającej prawo do nieograniczonej w czasie władzy sprawowanej przy użyciu dekrétów.
- Rząd węgierski stworzył sobie nieograniczone w czasie prawo do rządzenia dekrétami, których dodatkowo nie musi konsultować z opozycją, w drodze debaty parlamentarnej. Do takiej debaty musiałyby dochodzić, gdyby rządzący ograniczyli się do wprowadzenia opisanego w konstytucji stanu zagrożenia.
- Pomimo istniejących ku temu konstytucyjnych przesłanek polski rząd konsekwentnie odmawia wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Służy to przeprowadzenia wyborów prezydenckich w maju 2020 roku.
- Polskie przepisy o stanie klęski żywiołowej, jednym ze stanów nadzwyczajnych, pozwalają na ograniczanie niektórych praw i wolności obywatelskich, ale nie zobowiązują władz do wykorzystania wszystkich dostępnych narzędzi.
- W Polsce wprowadzane są kolejne restrykcje niemające podstaw prawnych w świetle Konstytucji

Wybuch epidemii COVID-19 doprowadził do licznych zmian legislacyjnych w państwach na całym świecie. Niektóre rządy dostrzegły jednak w epidemii koronawirusa coś więcej niż konieczność radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z ochroną zdrowia publicznego i gospodarki – niepowtarzalną szansę na dalszą koncentrację i umocnienie władzy. Rządzący na Węgrzech i w Polsce od kilku lat objęci są obserwacją instytucji unijnych, Komisji Weneckiej, licznych organizacji międzynarodowych i pozarządowych. W indeksie praworządności, prowadzonym przez World Justice Project, Węgry zajmują 60.¹, a Polska 28. miejsce² na liście 128 państw, tuż za Polską, na miejscu 30. znajdują się Zjednoczone Emiraty Arabskie.

¹ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2020/Hungary/>

² <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2020/Poland/>

Do takiej sytuacji doprowadziły wcześniejsze zmiany legislacyjne, prowadzące m.in. do osłabienia praworządności, a w konsekwencji naruszenia podstawowych praw obywatelskich.

Na Węgrzech premier Viktor Orbán, w związku z przyznaniem jego rządowi nieomal absolutnej władzy dekretovej, *de facto* sam zdecyduje (bądź nie) o zakończeniu ustanowionego stanu zagrożenia, który obowiązuje tam od 11 marca 2020 roku. W Polsce władza z kolei konsekwentnie odmawia wprowadzenia konstytucyjnie przewidzianego na wypadek takich zdarzeń jak pandemia stanu klęski żywiołowej, wiedząc, że w takim wypadku również rządzących czekają ograniczenia. Przykładem jest przepis wykluczający przeprowadzenie majowych wyborów prezydenckich.

1. Węgierski stan zagrożenia a polski stan epidemii

11 marca 2020 roku, w związku z pandemią COVID-19, wprowadzono na Węgrzech stan zagrożenia na podstawie art. 53 ust. 1 węgierskiej ustawy zasadniczej. Moment ten okazał się przełomowy z dwóch powodów. **Wykorzystując argument o potrzebie walki o życie i zdrowie Węgrów, jednocześnie wprowadzono przepisy dające Viktorowi Orbánowi niemalże absolutną władzę poprzez możliwość zarządzania dekretemi.**

Sam stan zagrożenia został ujęty w węgierskiej Konstytucji. Wprowadzany jest przez rząd w razie wystąpienia katastrofy naturalnej lub przemysłowej, która stwarza niebezpieczeństwo dla życia i mienia ludzkiego (również w celu złagodzenia konsekwencji takich sytuacji). W trakcie jego trwania rządzący upoważnieni są do wprowadzenia środków nadzwyczajnych, określonych w aktach o podwyższonej wadze prawnej, do których uchwalenia wymagana jest większość 2/3 posłów obecnych na posiedzeniu. W takich też okolicznościach rząd może, w ramach określonych przez wspomniane akty prawne, drogą dekretów zawiesić skuteczność niektórych ustaw, pomijać przepisy w nich zawarte i stosować inne, nadzwyczajne środki. Dekrety te pozostają w mocy przez 15 dni, chyba że rząd z upoważnienia parlamentu przedłuży okres ich obowiązywania. Po zakończeniu stanu zagrożenia dekrety tego rodzaju tracą moc. Przy całej złożoności węgierskiego odpowiednika stanu nadzwyczajnego należy jednak podkreślić, iż zgodnie z art. 54 ust. 2 węgierskiej ustawy zasadniczej, pomimo znacznych ograniczeń praw i wolności obywatelskich, ona sama nie może zostać zawieszona. Dalej ma również funkcjonować Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja wymaga także zakończenia stanu zagrożenia przez ten sam organ, który go ustanowił.

Organizacja wyborów może nastąpić dopiero po zakończeniu stanu zagrożenia. Następne wybory parlamentarne, zgodnie z terminarzem wyborczym czekają Węgry w 2022 roku. Zgodnie z art. 2 ust. 3 węgierskiej Konstytucji wybory parlamentarne odbywają się w kwietniu lub maju po zakończeniu 4-letniej kadencji poprzedniego parlamentu. Wyjątek stanowią sytuacje, w których dochodzi do rozwiązania lub samorozwiązania tego organu.

Jak widać, przepisy węgierskiego prawa dały już na starcie dosyć szerokie pole do działania premierowi Viktorowi Orbánowi. W tym zakresie polska rzeczywistość prezentowała się zgoła inaczej.

Konstytucja RP w art. 228 jasno określa przesłanki do wprowadzenia tzw. stanu nadzwyczajnego – a więc konstytucyjnego mechanizmu ograniczającego prawa i wolności obywateli w celu usprawnienia działań władz publicznych, których zadaniem jest wyeliminowanie powodu zaistnienia takiego stanu. Istnieją trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: **stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy oraz stan wojenny**. W sytuacji, w której zwalczana jest epidemia, mówimy o stanie klęski żywiołowej. W Polsce istnieją również już gotowe ustawy dotyczące ww. stanów, w tym ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej oraz ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o stanie klęski żywiołowej możliwe jest wprowadzenie przez władze konkretnych ograniczeń np. dotyczących poruszania się. Należy jednocześnie podkreślić, że ustawa ta jedynie stwarza taką prawną możliwość, nie zobowiązuje władz do wykorzystania wszystkich dostępnych dzięki niej narzędzi. W skrócie – istnieją w polskim porządku prawnym przepisy, które z jednej strony umożliwiają ograniczanie praw i wolności obywatelskich, ale z drugiej strony ograniczają też władze publiczne.

Przykładem jest zakaz przeprowadzania wyborów do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz na Prezydenta RP w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. Kadencje już urzędujących podmiotów ulegają wówczas odpowiedniemu przedłużeniu.

Zamiast wprowadzenia opisanego w konstytucji stanu klęski żywiołowej mamy do czynienia z zarządzaniem państwem przy użyciu rozporządzeń opartych w dużej mierze na przepisach ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Stąd też wprowadzony na terenie całego kraju rozporządzeniem ministra zdrowia 13 marca stan zagrożenia epidemicznego³, a 20

³ <http://dziennikustaw.gov.pl/D2020000043301.pdf>

marca stan epidemii⁴. Tym samym, zdaniem rządzących wybory prezydenckie mogą odbyć się zgodnie z prawem, w końcu nie został ogłoszony stan klęski żywiołowej. Warto podkreślić, że w debacie publicznej pojawia się coraz więcej opinii prawników, którzy słusznie uzasadniają, że stan nadzwyczajny już funkcjonuje, co może przesądzać np. o nieważności wyborów w tym czasie⁵.

Rządzący na Węgrzech poszli jeszcze dalej. 30 marca 2020 roku węgierski parlament uchwalił **ustawę XII/2020 w sprawie zwalczania koronawirusa** (tzw. ustawę upoważniającą)⁶. Jest ona nie tylko sprzeczna z założeniami wynikającymi z węgierskiej Konstytucji, lecz także *de facto* nieograniczona w czasie, przez co w sposób niekontrolowany większość rządząca może zawieszać inne ustawy, ignorować zawarte w nich przepisy oraz podejmować dalej idące środki nadzwyczajne w związku z trwaniem stanu zagrożenia. Sam stan zagrożenia może zostać odwołany jedynie przez rząd.

Tłumaczenie, jakoby ustawa upoważniająca była wprowadzana w celu umożliwienia rządowi adekwatnej reakcji wobec wyzwań związanych z koronawirusem, mija się z prawdą. Istniała bowiem już wcześniej ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która zezwalała rządowi, w razie wprowadzenia stanie zagrożenia, m.in. na:

- odejście od reguł fiskalnych;
- nałożenie dodatkowych obowiązków na podmioty samorządowe;
- zobowiązanie przedsiębiorców do współpracy w zakresie dostarczania towarów i usług⁷.

Na możliwość wykorzystania ww. ustawy wskazywał m.in. Węgierski Komitet Helsiński⁸. Co ważne, w związku z uchwaleniem ustawy upoważniającej, Orbán nie jest już zobowiązany uzyskiwać zgody parlamentu co 15 dni w celu przedłużenia skuteczności wydawanych dekretów (miałby to robić, gdyby opierał je jedynie na ustawie o zarządzaniu kryzysowym). Oczywiście jest, że posiadając konstytucyjną większość w parlamencie (2/3 postów), Orbán i tak nie miał podstaw, by obawiać się braku zgody na

⁴ <http://dziennikustaw.gov.pl/D2020000049101.pdf>

⁵ Więcej na temat stanu nadzwyczajnego i organizacji wyborów w Komunikacie FOR 10/2020: PiS prze do wyborów zamiast skupić się na pomocy przedsiębiorcom i pracującym, <https://for.org.pl/pl/a/7657,komunikat-10/2020-pis-prze-do-wyborow-zamiast-skupic-sie-na-pomocy-przedsiębiorcom-i-pracującym>

⁶ Pełny tekst ustawy: <http://abouthungary.hu/media/DocumentsModell-file/1585661547-act-xii-of-2020-on-the-containment-of-coronavirus.pdf>

⁷ art. 45 ust. 1 i art. 47-48 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym

⁸ Źródło: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_background_note_Authorization_Act_31032020.pdf

przedłużenie skuteczności 15-dniowych dekrétów. Jednakże zmiany wprowadzone przez ustawę upoważniającą w dalekim stopniu wykluczają jakąkolwiek debatę parlamentarną nad rozwiązaniami wprowadzonymi przez rząd, odbierając całkowicie głos opozycji.

Podsumowując, rząd węgierski, uchwalając ustawę upoważniającą, stworzył sobie nieograniczone w czasie prawo do rządzenia dekrétami, których dodatkowo nie musi konsultować z opozycją. Straciła ona więc *de facto* jakąkolwiek możliwość kwestionowania rządowych decyzji w drodze debaty parlamentarnej. Nie ma również obecnie realnych szans na uchylenie samej ustawy upoważniającej. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy parlament ma moc odebrania przyznanej w niej rządowi nieograniczonej w czasie władzy dekrétowej. Jednakże aby tego dokonać, wbrew woli macierzystej partii musieliby zagłosować parlamentarzyści partii Orbána.

Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech fakt posiadania przez władze szerokich praw w stanie nadzwyczajnym nie oznacza obowiązku wykorzystania wszystkich dostępnych środków. Dla przykładu, w Polsce wojsko może, ale nie musi, zostać wykorzystane we wsparciu działań w ramach zwalczania epidemii COVID-19. Dzieje się tak, zgodnie z art. 18 ustawy o klęsce żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. Ponadto, już 18 marca 2020 roku minister obrony narodowej wydał decyzję w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Policji w związku z koniecznością zwalczania epidemii⁹. „Wojsko na ulicach”, którym straszyla m.in. minister Jadwiga Emiliewicz, jest więc już dziś¹⁰.

Warto podkreślić, że w dniach poprzedzających przyjęcie ustawy upoważniającej przez węgierski parlament, na arenie międzynarodowej pojawiały się wobec takiego działania liczne głosy sprzeciwu. Wypowiedziała się m.in. Sekretarz Generalna Rady Europy, Marija Pejčinović Burić, która w liście do Viktora Orbána wezwała go do szanowania istoty demokracji i rządzących nią reguł¹¹. Węgierski Komitet Helsiński oraz Amnesty International przypominały, że nieograniczona władza nie jest lekarstwem na pandemię COVID-19¹². 24 marca 2020 roku działający w Parlamencie Europejskim Komitet Wolności

⁹ <http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2020/03/Poz. 52 dec. 41-sig.pdf>

¹⁰ <https://wiadomosci.radiozet.pl/Koronawirus/Stan-kleski-zywiolowej-i-koronawirus.-Emilewicz-wojsko-na-ulicach-pozamykane-portale>

¹¹ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-victor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>

¹² <https://www.amnesty.hu/data/file/4846-unlimited-power-is-not-the-panacea-20200322.pdf?version=1415642342>

Obywatelskich wyraził zaniepokojenie poszerzaniem praw rządu węgierskiego, który wykorzystuje ku temu epidemię¹³. Ponadto wielu członków Europejskiej Partii Ludowej, której przewodniczącym jest Donald Tusk, wzywa do wydalenia ze swoich szeregów partii Viktora Orbána – Fideszu¹⁴.

Indywidualni politycy również niejednokrotnie zabrali głos w sprawie. Donald Tusk zaznaczył, że budowanie „trwałego stanu zagrożenia” jest politycznie nieakceptowalne i moralnie naganne¹⁵. Były premier Włoch Matteo Renzi 30 marca wezwał wprost do usunięcia Węgier ze wspólnoty europejskiej¹⁶. Wielu obserwatorów wskazuje dodatkowo na niepokojący fakt, że Węgry *de facto* nadal funkcjonują w warunkach stanu nadzwyczajnego, ogłoszonego w 2015 roku w związku z kryzysem migracyjnym¹⁷.

2. Cenzura i kary pod przykrywką walki o zdrowie

Węgierska ustawa upoważniająca znówelizowała również węgierskie prawo karne. Zgodnie z nowym art. 337 ust. 2 węgierskiego Kodeksu karnego, kto publicznie, podczas trwania stanu nadzwyczajnego, stwierdza lub rozpropagowuje nieprawdziwe lub błędnie przedstawione fakty, przez co możliwym staje się naruszenie skuteczności lub uniemożliwienie zapewnienia skuteczności ochrony społeczeństwa, jest winny popełnienia przestępstwa i grozi mu kara pozbawienia wolności od roku do lat pięciu. Oznacza to, że poważnym czynem zabronionym stało się np. informowanie o postępującej epidemii bez powoływania się na źródła rządowe. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której władza publiczna uzna informacje opublikowane w lokalnej gazecie, pozyskane np. bezpośrednio od lekarzy pracujących w miejskim szpitalu, za błędnie przedstawione fakty. Nie zostały przecież przefiltrowane przez wszystkie dane i statystyki rządowe oraz nie zostały przedstawione w perspektywie kraju, przez co np. mogłyby doprowadzić do wybuchu paniki.

Węgierskie prawo karne (art. 322a węgierskiego Kodeksu karnego) po nowelizacji z 30 marca penalizuje również bliżej nieokreślone „przeszkadzanie” w wykonywaniu kwarantanny, izolacji lub innego rodzaju środka zabezpieczającego, który ma na celu walkę z epidemią. Przewidziane kary sięgają nawet 8 lat

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200324IPR75702/ep-stands-up-for-democracy-in-hungary-during-covid-19>

¹⁴ <https://wyborcza.pl/7,75399,25851615,po-przylaczyla-sie-do-apelu-o-wyrzucenie-fideszu-z-europejskiej.html>

¹⁵ <https://twitter.com/donaldtuskEPP/status/1245350196076089344>

¹⁶ <https://twitter.com/matteorenzi/status/1244631516510072834?s=20>

¹⁷ <https://foreignpolicy.com/2020/03/31/hungarys-orban-given-power-to-rule-by-decree-with-no-end-date/>

pozbawienia wolności, jeżeli konsekwencją działań sprawcy jest śmierć osoby trzeciej. Wysokie sankcje karne i nieokreśloność przepisów to jedne z głównych grzechów tzw. populizmu penalnego – polegającego na wprowadzaniu do porządku prawnego doraźnych, represyjnych rozwiązań, które ciężko będzie w praktyce wyegzekwować.

3. Praworządność w czasach zarazy

7 kwietnia 2020 roku Rada Europy wydała poradnik dla rządów państw członkowskich, w którym zawarto rekomendacje dotyczące konieczności respektowania praworządności oraz praw człowieka w dobie kryzysu związanego z pandemią COVID-19¹⁸. Wśród głównych zaleceń widnieje m.in. zasada legalizmu, a więc zasada, według której organy państw mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Zarówno Polska (wprowadzając zmiany w Kodeksie wyborczym i nie wprowadzając stanu klęski żywiołowej), jak i Węgry (poprzez wprowadzenie *de facto* władzy dekretowej rządu) tę zasadę łamią.

Premier Węgier dodatkowo zagwarantował sobie prawo do nieodwołania stanu zagrożenia, przez co może wykorzystywać koronawirusa do utrzymania ciągłości władzy niemal absolutnej. W Polsce restrykcje wprowadzane rozporządzeniami nie mają podstaw konstytucyjnych. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ograniczone jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy są konieczne. W żadnym razie ograniczenia te nie mogą natomiast naruszać istoty wolności i praw. Również w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej Konstytucja RP wylicza w art. 233 ust. 3, które wolności i prawa mogą zostać ograniczone (wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku). Wszelkie inne ograniczenia w dalszym ciągu podlegają art. 31 ust. 3 Ustawy zasadniczej. Jak widać, wprowadzane obecnie rozporządzeniami ograniczenia w dużej mierze zahaczają o wymieniony w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP katalog. Nic nie stoi więc na przeszkodzie wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, dzięki czemu władza mogłaby w sposób zgodny z Konstytucją i jasny dla obywateli pod kątem grożących im sankcji (ustawa o stanie klęski żywiołowej zawiera już bowiem określone przepisy karne) wprowadzać niezbędne restrykcje. Nic, poza wyborami prezydenckimi.

¹⁸ <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORKI



Eliza Rutynowska

Prawniczka FOR

e-mail: eliza.rutynowska@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR