

Austria w obliczu kryzysu pandemicznego COVID-19. Konstytucyjność stanowienia prawa

Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 zmusiła rządy wszystkich krajów europejskich do zastosowania szczególnych środków minimalizujących ryzyko rozprzestrzeniania się epidemii. Rząd Austrii podjął niemalże natychmiastowe reakcje prawne w odpowiedzi na sytuację pandemiczną², wprowadzając ograniczenia dotyczące swobody przemieszczania się, działalności handlu, zamknięcie branży turystycznej etc. Zwraca uwagę fakt, że mimo podejmowanych przez rząd decyzji dotyczących ograniczeń praw i wolności jednostki, władze Austrii nie zdecydowały się na zastosowanie mechanizmów umożliwiających legalne wprowadzanie stanu nadzwyczajnego. Z tego też względu zasadnym wydaje się przeanalizować kwestie działalności rządu, szczególnie odnosząc je do konstytucyjnych gwarancji, również w kontekście poszanowania standardów prawno-człowieczych³. Celem niniejszego artykułu jest analiza legitymacji podejmowanych

¹ Dr nauk prawnych w zakresie prawa; adiunkt, Katedra Socjologii i Politologii Akademii Pomorskiej w Słupsku; ORCID: 0000-0002-5659-4819; SCOPUS ID: 57207847788.

² Austria zareagowała wcześniej i dość surowymi środkami na pandemię COVID-19. Takie reakcje wywołały różne dylematy i wątpliwości w zakresie poszanowania państwa prawa, oraz praw i wolności. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zagrożenie wirusem tymczasowo wywołało inne problemy, w których zauważono, że powszechna opieka medyczna czy też dobrostan psychiczny obywateli nie był brany pod uwagę – zob. więcej: K. Lachmayer, *Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis*, VerfBlog, 2020/4/28, <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/>, 25.6.2020; por. A. Noll, *Corona-Krise: Der Verordnungsstaat*, Der Standard 25.03.2020, <https://www.derstandard.at/story/2000116124769/corona-krise-der-verordnungsstaat>, 25.06.2020.

³ Przy czym należy podkreślić, że Konstytucja nie przewiduje ściśle określonego, spójnego katalogu praw człowieka. Zasady konstytucyjne dotyczące poszanowania praw człowieka powinny być rozumiane w kontekście kształtowania się kultury konstytucyjnej Austrii i odczytywane w pryzmacie krytyczno-genetycznej interpretacji. Austriacki system praw człowieka, jak wskazuje literatura przedmiotu „składa się z różnych katalogów i przepisów konstytucyjnych uchwalonych na szczeblu krajowym i międzynarodowym w ciągu ostatnich 150 lat. Należy do nich po pierwsze – Ustawa Zasadnicza państwa o ochronie praw obywateli z 1867 r., która zawiera tradycyjne swobody obywatelskie i buduje klasyczny katalog praw podstawowych w Austrii, który wyrażony jest w Konstytucji z 1920 r. Ustawa Zasadnicza państwa jest nadal dokumentem samodzielnym, odrębnym od podstawowego dokumentu konstytucyjnego z 1920 r. i nadal dostarcza ważną podstawę konstytucyjną orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, konstytucjonalizacja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w 1964 r. stworzyła drugi katalog praw człowieka w Austrii. Orzecznictwo ETPC rozumiane jest jako prawo konstytucyjne, ponieważ stanowi ono formalnie część austriackiego prawa konstytucyjnego. Por. K. Lachmayer, *The Constitution of Austria in International Constitutional Networks: Pluralism, Dialogues and Diversity, Rights, the Rule of Law. National Reports*,

przez austriacki rząd działań w sytuacji pandemicznej, włączając w to również działania nadzwyczajne. Bernhard Kittel zauważa, że „od początku kryzysu polityczne środki mające na celu powstrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa Sars-Cov-2 był przedmiotem publicznej debaty”⁴, która odnosiła się w dużej mierze do oceny wprowadzanych restrykcji przez rząd austriacki i procesu zarządzania kryzysowego opartego w zdecydowanej większości na ustawodawstwie *ad hoc* (tzw. Epidemiegesetz a COVID-19)⁵.

Powszechny kryzys, partykularne reakcje

Pandemia COVID-19 stanowi niewątpliwie sytuację nadzwyczajną, która kreuje bodźce dla centralizacji władzy i działań, tym samym ograniczając prawa podstawowe jednostki. Centralizacja władzy i jej działań zauważalna była w zdecydowanej większości państw europejskich⁶, również w Austrii⁷. Od początku wybuchu pandemii odnotowuje się próby ograniczenia pluralizmu i osłabienia ważnych organów nadzorczych, takich jak społeczeństwo obywatelskie i niezależne media. Należy je uznać jako sygnały ostrzegające przed zagrożeniami dla praworządności, a tym samym jako nadużycia dla poszanowania ochrony praw jednostki⁸.

Wobec braku określonej strategii działań Unii Europejskiej stanowiących reakcję na pandemię i koordynacji tych działań w zakresie zarządzania kryzysem w przestrzeni europejskiej, ciężar ten został przerzucony na przestrzeń polityki krajowej za pomocą narzędzi, jakie do dyspozycji mają państwa członkowskie, czyli za pomocą regulacji

Springer, 2019 s. 334. Oprócz tych dwóch głównych warstw praw konstytucyjnych, Konstytucja zapewnia nieliczne, ale ważne prawa, zwłaszcza prawo do równości. Ponadto Austria podpisała różne traktaty pokojowe, takie jak Traktat z St. Germain 1919 i traktat wiedeński 1955, które zawierają prawa konstytucyjne (np. w odniesieniu do mniejszości). Austria ratyfikowała inne traktaty międzynarodowe dotyczące praw człowieka. Por. M. Bertel, E. Happacher, *Constitutional Court of Austria*, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law 2018, s. 3–33.

⁴ K. Lachmaye, *The Constitution of Austria in International Constitutional Networks: Pluralism, Dialogues and Diversity...*, op. cit., s. 334.

⁵ Epidemiegesetz 1950, COVID-19-Maßnahmengesetz, Änderung (122/ME), https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00122/index.shtml#, 25.06.2020.

⁶ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności wykonawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 5.

⁷ Jednak, jak wskazuje doktryna, w austriackim systemie prawnym zjawisko centralizacji i monopolizacji szczebla decyzyjnego rządu, nie jest aż tak widoczne. Wynika to w dużej mierze z historii kształtowania się porządku konstytucyjnego Austrii, opartego o mechanizmy konsocjacyjne. Por. K. Lachmaye, *The Constitution of Austria in International Constitutional Network*, op. cit., s. 1271–1322. W ślad za przywołanym powyżej K. Lachmaye można przyjąć, że stworzono swoistą kulturę konstytucyjną w Austrii, która początkowo była określana jako formalistyczna. Jednak pod koniec lat 80. XX wieku i pod wpływem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zmieniła się w kierunku ścisłego podejścia do praworządności i praw. Kontrola konstytucyjna w tym sensie jest naznaczona zasadami legalności i racjonalności. Por. T. Widlak, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego Hansa Kelsena*, Gdańsk 2018.

⁸ World Health Organization. World Patient Safety Day: 17 September 2020, <https://www.who.int/campaigns/world-patient-safety-day/2020>, 12.03.2021. Por. E. Hoffe, *Etyka państwa i prawa*, Kraków 1992.

konstytucyjnych. W tym miejscu wypada podkreślić, że w austriackiej konstytucji nie odnajdujemy regulacji dotyczących bezpośrednio sytuacji nadzwyczajnych⁹. Niemniej jednak zawiera ona pewne odniesienie do zasad obowiązujących w czasach zagrożenia. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę regulację z ustępów 3–5 art. 18 Konstytucji¹⁰.

W ustępie 3. powyższego artykułu czytamy, że „Jeżeli natychmiastowe przedsięwzięcie środków dla zapobieżenia oczywistej i nieodwracalnej szkodzie dla dobra powszechnego, które zgodnie z konstytucją wymagają uchwały Rady Narodowej, potrzebne jest w okresie, kiedy Rada Narodowa nie może zebrać się we właściwym czasie lub jej działalność jest niemożliwa z powodu siły wyższej Prezydent Federalny na wniosek Rządu Federalnego może, przy zachowaniu odpowiedzialności swojej i rządu, przedsięwziąć te środki w drodze tymczasowego rozporządzenia zmieniającego ustawy¹¹. Rząd Federalny winien złożyć swój projekt w porozumieniu ze stałą podkomisją powołaną przez Komisję Główną Rady Narodowej. Rozporządzenie takie wymaga kontrasygnaty Rządu Federalnego¹². Wobec czego powyższe przepisy zapewniają Prezydentowi Federacji możliwość wydawania dekretów nadzwyczajnych z mocą prawa (*Notverordnungsrecht*), przy czym „nie mogą dokonywać zmiany przepisów konstytucyjnych i nie mogą dotyczyć trwałego obciążenia finansowego federacji, okręgów i gmin, obowiązków finansowych obywateli, przekazywania dóbr państwowych, [...] oraz spraw z dziedziny wolności zrzeszania się i ochrony najemców¹³. Ponadto ust. 4. przywołanego przepisu wskazuje, że skorzystanie przez Prezydenta z nadzwyczajnego środka uruchamia procedurę instytucjonalną wymagającą ścisłej kooperacji z innymi organami konstytucyjnymi¹⁴. Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Federalnego mogą być uruchamiane jedynie na wniosek Rządu, wraz z jego kontrasygnatą, a po wysłuchaniu Komitetu Rady Narodowej. Prezydencki dekret nadzwyczajny może zostać przyjęty w sprawach, które zwykle wymagają obrad parlamentarnych tylko wtedy, gdy konieczne jest natychmiastowe przyjęcie celem uniknięcia poważnych i nieodwracalnych szkód dla społeczności¹⁵.

Również na szczeblu władzy landów na gruncie regulacji konstytucyjnych (art. 97 ust. 3) rząd krajów federalnych posiada uprawnienia do stosowania środków nadzwyczajnych z zastrzeżeniem, że wprowadzane ograniczenia „nie mogą zmieniać postanowień konstytucji krajowej, powodować trwałego finansowego obciążenia kraju, obciążenia finansowego federacji, okręgów lub gmin, ustanawiać finansowych obowiązków dla obywateli, przewidywać zbycia mienia publicznego, dotyczyć środków w spra-

⁹ W przeciwieństwie do innych konstytucji krajów członkowskich. Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 2001, nr 10, s. 6.

¹⁰ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że istnieje szereg regulacji stanowiących fundament dla podstaw prawnych działań prezydenta w sytuacjach nadzwyczajnych. Por. *Austrian Federalism in Comparative Perspective, Contemporary Austrian Studies*, red. G. Bischof, F. Karllhofer, Innsbruck 2015.

¹¹ Por. A. Gamper, *Introduction to the Study of the Law of the Austrian Federal Constitution*, „Vienna Online Journal on International Constitutional Law” 2008, nr 2.

¹² Art. 18 ust. 3 Konstytucji Federalnej Austrii.

¹³ Art. 18 ust. 5 Konstytucji Federalnej Austrii.

¹⁴ Por. 18 ust. 4 Konstytucji Federalnej Austrii; por. H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System 3rd edn*, Vienna 2003, s. 25.

¹⁵ Por. ibidem.

wach określonych w art. 12 ust. 1 pkt 6 ani też spraw izb pracowniczych w zakresie rolnictwa i gospodarki leśnej”¹⁶.

Trzeci mechanizm wprowadzania stanu nadzwyczajnego, zgodnie z art. 9 ust. 1 Konstytucji, stanowi podstawę dla uruchomienia ograniczenia praw podstawowych na mocy art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁷. Artykuł ten, jak zauważa Lech Garlicki, „otwiera grupę przepisów, które zawierają klauzule generalne i ograniczające, które dopuszczają różnego rodzaju zacieśnienie zakresu i poziomu ochrony praw człowieka, wymienionych w art. 2–14. Odnosi się do wydarzeń nadzwyczajnych, gdy konieczność ochrony egzystencji państwa i jego porządku demokratycznego wymusza podejmowanie środków, które nie byłyby dozwolone w sytuacji normalnej”¹⁸. W związku z powyższym artykuł 15 EKPC stanowi podstawę legitymacji dla uchylecia się państwa od zobowiązania wynikającego z art. 1 EKPC, czyli z obowiązku zapewnienia praw i wolności jednostki¹⁹.

Niemniej jednak w Austrii żaden z powyżej wymienionych mechanizmów nie został zastosowany jako podstawa do legitymizacji środków ograniczających podstawowe prawa i wolności w sytuacji pandemicznej. Tym samym rząd austriacki, stosując ograniczenia pandemiczne, korzystał z instrumentów ustawodawstwa zwykłego oraz z administracyjnych rozwiązań przewidzianych w Konstytucji.

Inflacja regulacji prawnych

W kontekście analizowanej problematyki w zakresie ustawodawstwa zwykłego istotną rolę odegrała ustawa o zapobieganiu zwalczaniu chorób zakaźnych²⁰. W. Heissenberger zauważa, że „pierwotna wersja ustawy o epidemiach pochodzi z 1913 r. [...] i chociaż była wielokrotnie modyfikowana, to nadal przejawia pewne cechy koncepcji opartej na monarchicznym liberalnym konstytucjonalizmie. W szczególności pozwala gminom i powiatowym władzom administracyjnym na przyjmowanie restrykcji i środków zapobiegających rozprzestrzenianiu się epidemii”²¹. „Ustawa ta wobec tego opie-

¹⁶ Art. 97 ust. 4 Konstytucji Federalnej Austrii.

¹⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 (zm.: Dz. U. 1995, Nr 36, poz. 175; 1998, Nr 147, poz. 962; Dz. U. 2001, Nr 23, poz. 266, Dz. U 2003, Nr 42, poz. 364).

¹⁸ L. Garlicki, *Prawa i Wolności*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1–18*, red. L. Gralicki, Warszawa 2010, s. 796. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w austriackim porządku prawnym nie ma ogólnego przepisu konstytucyjnego dotyczącego ograniczenia praw, ale niektóre prawa zawierają określoną klauzulę przedawnienia (np. w przepisach ETPC). K. Lachmayer, *Between International Standards and Transnational Greed: Providing Transnational Rules of Law in Times of Economic Crisis*, „The Hague Journal on the Rule of Law” 2016, s. 291–309.

¹⁹ Por. ibidem; por. T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, w: *Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w UE*, red. C. Mik, Toruń 1999.

²⁰ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Epidemiegesetz 1950, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010265>, 2.06.2021.

²¹ W. Heissenberger, *105 Jahre „Epidemiegesetz” – Ein Gesetz im Wandel!*, in: *Journal für Medizin- und Gesundheitsrecht*, Wiedeń 2018, s. 163.

ra się na zdecentralizowanej koncepcji, która nie przyznaje głównych kompetencji do podejmowania określonych działań tylko na poziomie federalnym przy Ministerstwie Zdrowia, ale również na poziomie dystryktu przy regionalnych władzach administracyjnych²². Konrad Lachmayer zauważa, że „zarządzanie epidemią polegało więc nie tylko na wydawaniu przez Ministra Zdrowia rozporządzeń, ale opierało się na zarządzeniach wewnętrznych tegoż Ministra i egzekwowanych przez wojewódzkie organy administracji. W debacie publicznej skrytykowano ogłoszone publicznie zarządzenia wewnętrzne ministrów, ale nie skupiono się na zarządzeniach władz regionalnych. Chociaż wewnętrzne nakazy nie stworzyły żadnej prawnie wiążącej mocy dla ludności, to były one opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia”²³. Przywołany autor wskazuje jednocześnie, że na internetowej stronie Ministerstwa Zdrowia znajdują się informacje o 10 nakazach wewnętrznych i 57 rozporządzeniach urzędowych na koniec czerwca 2020 r.²⁴

W związku z powyższym, uwagę przykuwa zarówno szybkość podejmowanych działań legislacyjnych, jak i ilość wydanych aktów. W chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej wywołanej przez pandemię COVID-19, rząd Austrii na posiedzeniu nadzwyczajnym, które odbyło się w niedzielę 15 marca 2020 r., zatwierdził ustawę federalną zawierającą tymczasowe środki zwalczania rozprzestrzeniania się COVID-19 (COVID-19 Maßnahmenengesetz)²⁵, wraz z utworzeniem funduszu zajmującego się kryzysem wirusowym *Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19-Maßnahmengesetz*²⁶ oraz zmianami niektórych przepisów finansowych i prawa pracy, celem uruchomienia środków administracyjnych, aby rozwiązać zaistniały kryzys²⁷. Nadmienić wypada, że wspomniane powyżej środki legislacyjne zostały przyjęte na podstawie szczegółowego wniosku ustawodawczego przedstawionego przez partie rządzące i zapewniającego szerokie upoważnienie rządu. Obrady legislacyjne skierowano do Izby Reprezentantów Landów, Bundesratu, która natychmiast zatwierdziła wszystkie nowe ustawy, tak, aby weszły w życie 16 marca 2020 r. o północy²⁸.

Ponadto ustawa epidemiologiczna wzbogacona została regulacjami odnoszącymi się do sytuacji pandemicznej wywołanej Sars-COVID-19. Na uwagę szczególnie zasługuje tzw. pakiet regulacyjny COVID-19, który nowelizuje wspomnianą ustawę w zakresie mechanizmu odszkodowawczego. Tak zwany automatyczny mechanizm odszkodowawczy, który powinien być proporcjonalny do szkód gospodarczych po-

²² Art. 43 Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Epidemiegesetz 1950.

²³ K. Lachmayer, *Legitimacy of Deficits of Austrian Legal COVID-19 Measures*, „Law and Economics Yearly Review”, vol. 9 – Part 1 – 2020 ISSN 2050-9014, University of London, s. 157. Por. A. Noll, *Corona-Krise: Der Verordnungsstaat*, *Der Standard* 25.03.2020, <https://www.derstandard.at/story/2000116124769/corona-krise-der-verordnungsstaat>, 12.06.2021.

²⁴ Por. ibidem.

²⁵ Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz – COVID-19-MG) StF: BGBl. I Nr. 12/2020 (NR: GP XXVII IA 396/A AB 102 S. 16. BR: AB 10287 S. 903).

²⁶ COVID-19-FondsG, BGBl. I, 12/2020.

²⁷ BGBl. I, 23/2020.

²⁸ M. Matzka, *Husch-pfusch-Gesetze, zahllose Erlässe: Das Virus im Maßnahmenengesetz*, <https://www.derstandard.at/story/2000116589247/husch-pfusch-gesetze-zahllose-erlaesse-das-virus-im-massnahmengesetz>, 20.04.2021.

niesionych w ramach zakazu administracyjnego przewidzianego w art. 32 omawianej ustawy, poszerzony został o rekompensatę za brak zarobków i zwrot pensji wypłaconych w okresie zamknięcia, które mogą być aktywowane przez osoby, których dotyczą restrykcje²⁹. Rekompensata szkód, jakie poniósł przedsiębiorca w obliczu kryzysu, został poddany szczególnej krytyce. Po pierwsze, zauważono, że podstawą dla rekompensaty wypłacanej przez rząd dla poszkodowanych powinny być jasne i klarowne regulacje ustawy zgodne z konstytucją, podczas gdy obecny mechanizm odszkodowawczy oparty był o rozwiązania znajdujące się w „skonstruowanej *ad hoc* ustawie przez szefów grup parlamentarnych odpowiadających dwóm partiom tworzącym koalicję rządzącą”³⁰.

Wypada zauważyć, że znowelizowana ustawa o pakiet COVID-19 w odniesieniu do kwestii odszkodowań dla przedsiębiorstw i restauracji zamkniętych administracyjnie (na podstawie decyzji administracyjnej), stanowi bardziej restrykcyjną formę niż ustawa epidemiologiczna. W ten sposób regulacje te dają rządowi większą kontrolę nad udzielaną pomocą finansową³¹. P. Bußjäger stwierdza, że „przepisy nowego ustawodawstwa nie zapewniają automatycznie i proporcjonalnie odszkodowania za rzeczywiście poniesione szkody (zgodnie z wymogami ustawy o epidemiach), ale umożliwiają dostęp do funduszu rządowego, którego maksymalna kwota jest ograniczona. W rezultacie kwoty, które mogą być wypłacone na żądanie i na określonych warunkach określonych przez rząd, również zostały ograniczone”³². Przyjęte w Austrii regulacje są bardzo skomplikowane i nadmiernie rozbudowane. Poza zawartymi przepisami w Konstytucji obejmują ponad trzydzieści ustaw zwykłych i wprowadzają pięćdziesiąt nowych przepisów, z których wiele będzie obowiązywać nawet po przezwyciężeniu pandemii³³.

Praworządności i zasada legalności

Art. 18 ust. 1 Konstytucji odwołuje się do zasady legalności, w następującym brzmieniu: „Cała administracja publiczna opiera się na prawie”³⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że art. 18 był do lat 90-tych ubiegłego stulecia rozumiany jako rdzeń austriackiego (formalnego rozumienia) praworządności³⁵. Współcześnie pojęcie praworządności dookreślone zostało orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który praworządność wiąże z zasadą skutecznej ochrony prawnej. Ponadto zasada rządów

²⁹ Por. *ibidem*.

³⁰ Por. R. Resch, *Das Corona Handbuch, Österreichs Rechtspraxis zur aktuellen Lage*, Wien 2020.

³¹ P. Bußjäger, *COVID-19 crisis challenging Austrian cooperative federalism, Forum of Federations*, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/AustriaCOVID.pdf>, 20.04.2021.

³² Por. *Ibidem*.

³³ Federal Ministry of Social and Health, <https://www.sozialministerium.at/Informationen-zum-Coronavirus/Coronavirus---Rechtliches.html>, 20.04.2021.

³⁴ Art. 18 Konstytucji Federalnej Austrii.

³⁵ A. Gamper, *Introduction to the Study of the Law of the Austrian Federal Constitution*, „Vienna Online Journal on International Constitutional Law” 2008, nr 2; por. R. Walter, H. Mayer, G. Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Vienna 2007, s. 146.

prawa obejmuje wiele innych elementów, w tym zasadę, że tylko prawo opublikowane jest wiążące oraz wymóg pewności prawa i poziomu jego jasności³⁶. Przed Trybunałem Konstytucyjnym można oprzeć roszczenie o naruszenie praworządności w ramach mechanizmu jej ochrony.

Wobec tego, w kontekście austriackiego ujęcia praworządności, mamy do czynienia z szeregiem zjawisk, które tylko w pewnym stopniu można jednoznacznie zidentyfikować w tekście Konstytucji Federalnej lub – w odniesieniu do austriackiej struktury federalnej – w konstytucjach krajów związkowych. Podstawowym zaś elementem formalnego rozumienia praworządności jest zasada legalności (art. 18 ust. 1 i 2 Federalnej Konstytucji). Również system środków odwoławczych i skuteczność jego ochrony prawnej, w tym istnienie niezawisłych sądów oraz zasada proporcjonalności wynikająca z interpretacji praw człowieka. Jak już zaznaczyliśmy powyżej, fundamentem praworządności w wymiarze formalnym jest zasada legalności (*Legalitätsprinzip*), która oparta jest na dwóch filarach. Pierwszy to nadrzędność prawa: wszystkie akty administracyjne muszą być zgodne z prawem (*Vorrang des Gesetzes*). Z kolei drugi filar zasady legalności to tzw. „zastrzeżenie prawa” (*Vorbehalt des Gesetzes*), czyli administracja publiczna może podejmować działania tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia prawnego³⁷.

W kontekście analizowanej przez nas problematyki należy zauważyć, że przyjęcie przez rząd Austrii ustawy o COVID-19 nie pogwałciło mechanizmów przewidzianych w Konstytucji. Formalnie kwestie pozostały nienaruszone, gdyż ustawa parlamentarna legitymizuje działania rządu. Niemniej jednak, doktryna wskazuje, że „istnieją problemy z legalnością, zasadą, która jest jedną z głównych zasad demokratycznej konstrukcji austriackiej konstytucji. W rzeczywistości podstawę prawną dla środków ograniczających nakreśliły partie Rządu, który poprzez środki administracyjne jest wezwany do wdrożenia przepisów wprowadzonych przez nową ustawę o COVID-19, przegłosowaną przez Sejm bez zmian. W ten sposób ominięto zasadę legalności, która wymaga dla delegowania i ograniczenia działalności administracyjnej ustawy i wyraża również materialnie wolę Parlamentu, w której suwerenność ludowa jest proporcjonalnie reprezentowana. Przyjmując nowe ustawodawstwo poza mechanizmami parlamentarnymi, opozycja nie była w stanie skutecznie kontrolować niezwykle interwencyjnych działań rządu w sytuacjach nadzwyczajnych”³⁸.

Ulrike Haider-Quercia puentuje, że ogólnie obserwowano zjawisko działania systemu parlamentarnego według wysoce scentralizowanego modelu³⁹. Autorka podkreśla, że w Austrii dialektyka między Federacją jako ogółem a poszczególnymi federacjami

³⁶ Inne elementy praworządności obejmują: niedziałanie prawa wstecz; zasada, że nałożenie obowiązków, opłat administracyjnych lub kary i kary kryminalne są dopuszczalne tylko na podstawie ustawy parlamentarnej statutu; oraz zakaz stosowania sankcji z mocą wsteczną, poprzez wnioskowanie z: celów poprzez rozumowanie teleologiczne lub przez analogię (Art. 144 Federalnej Konstytucji Austrii).

³⁷ Por. M. Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria. A contextual Analysis*, Oxford 2011, s. 66.

³⁸ U. Haider-Quercia, *The Certificate of Good Health Of the Austrian Consociational Democracy During the COVID-19 and the New Paradigms for the Protection of Fundamental Freedoms*, „Law and Economics Review” 2020, nr 9, s. 178.

³⁹ Por. ibidem.

zawsze charakteryzowała się ścisłą współpracą. Natomiast odnośnie do przestrzeni polityki zdrowotnej, to w Konstytucji Federalnej Austrii istnieją regulacje dotyczące podziału kompetencji, które uznają ustawową odpowiedzialność krajów związkowych jedynie za organizacyjne zarządzanie szpitalami, podczas gdy wszystkie inne kompetencje są scentralizowane przez Federację⁴⁰. Z tego też względu wskazuje się, że wraz z parlamentarnym przyjęciem ustawodawstwa „COVID-19”, system poszanowania reguły praworządności został formalnie utrzymany, co „stwarza również wrażenie, że mechanizmy konstytucyjne są poszanowane nawet w czasach kryzysu. Należy jednak wziąć pod uwagę, że taki formalizm w zakresie przestrzegania procedur przewidzianych w Konstytucji w rzeczywistości doprowadził do erozji funkcji parlamentarnej, co uwydatnione zostało w procesie przyjmowania ustawodawstwa dotyczącego kryzysu zdrowotnego. Kanclerz nie odegrał suwerennej roli decyzyjnej, ale przyjął akty prawne przygotowane przez rząd w sposób materialny, poza przewidzianymi procedurami i bez gwarancji uznanych dla opozycji parlamentarnej. [...] W rzeczywistości większość debaty w dziedzinie ustawodawstwa gospodarczego i społecznego toczyła się w ramach systemu związków zawodowych i reprezentacji sektorów gospodarczych i handlowych, który z biegiem czasu został zinstytucjonalizowany poza przepisami konstytucji i jest powiązany z dwiema głównymi partiami koalicji rządowych”⁴¹. Rząd oraz Kanclerz przyjęli na siebie rolę koordynatora interesów odnoszących się do sytuacji pandemicznej, co jednoznacznie osłabiło rolę parlamentu⁴². W rezultacie rola parlamentarna została osłabiona, wskazując, że w okresie pandemii COVID-19 poziom decyzyjny został zmonopolizowany w rękach rządu i partii, które mają większość w Radzie Narodowej⁴³. Głównym organem ustawodawczym kryzysu był rząd. Wystąpiło zjawiskowo tzw. parlamentaryzacji kryzysu. Rząd w trybie „przyspieszonym” podejmował negocjacje z właściwymi ministrami i związkami zawodowymi, izbami pracy oraz izbami gospodarczymi i rolniczymi, po czym ogłaszał wyniki swoich działań na licznych konferencjach prasowych, wspieranych przez masową obecność posłów w mediach. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Kanclerz, Wicekanclerz, Minister Zdrowia i Minister Finansów wszystkie swoje decyzje natychmiast ogłaszali w mediach, co sprawiało wrażenie zasadności przyjętych restrykcji⁴⁴. Pomimo swojej parlamentarnej działalności dotyczących kryzysu „brakowało gwarancji procesów parlamentarnych. A to rodzi szereg krytycznych problemów, biorąc pod uwagę, że środki regulacyjne przeciwko COVID-19 doprowadziły do wielu bardzo szerokich zmian legislacyjnych w wielu obszarach, w tym kilku zmian w Konstytucji. [...] Najbardziej wnikliwymi innowacjami konstytucyjnymi wywołanymi przez wirusa są prawdopodobnie zmiany dotyczące kompetencji krajów związkowych”⁴⁵.

⁴⁰ Por. *ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*, s. 180.

⁴² Por. *ibidem*.

⁴³ Por. *ibidem*.

⁴⁴ Por. K. Lechmayen, *Legitimacy of Deficits of Austrian Legal COVID-19 Measures*, „Law and Economics Yearly Review” 2020, nr 9.

⁴⁵ Np. zakresie prawa energetycznego, na korzyść Federacji zob. U. Haider-Quercia, *The Certificate of Good Health Of the Austrian Consociational Democracy During the COVID-19 and the New Paradigms for the Protection of Fundamental Freedoms*, „Law and Economics Review”, vol. 9 – Part 1 – 2020 ISSN 2050-9014.

Przyjęta przez Kanclerza rola koordynatora działań legislacyjnych pozornie wzmocniana została przez powoływanych *ad hoc* przez Kanclerza i rząd tzw. „techników-naukowców”⁴⁶. Od początku wystąpienia kryzysu wywołanego COVID-19 rząd Austrii opierał swoje decyzje na opiniach naukowców, zespołów naukowych, powołanych w trybie pilnym do walki z pandemią⁴⁷. Wszystkie decyzje odnośnie do zarządzaniu kryzysem zdrowotnym wywodziły się z naukowych ekspertyz. Zwraca uwagę fakt, że pominięci w tej grupie zostali naukowcy, którzy specjalizują się w zakresie ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego, prawa konstytucyjnego. Powołani przez rząd eksperci stanowili przypadkową „grupę wsparcia” dla dokonywanych przez rząd wyborów⁴⁸. Krytycy działań rządowych wskazują, że wiele tych decyzji było wymuszonych przez uznanie „techników-naukowców”, tworząc tym samym nową formę rządu – rządu naukowego, w którym wszystkie decyzje polityczne są przedkładane autorytetowi określanemu jako „nauka”. Zabieg taki miał służyć jedynie uzasadnieniu, że wybory dokonywane na szczeblu władzy są słuszne⁴⁹.

Podsumowanie

Brak odpowiednich decyzji władz państwowych w Austrii o niestosowaniu mechanizmów i uprawnień przewidzianych w Konstytucji odnośnie do sytuacji nadzwyczajnych, jak i oparcie swoich działań na zwykłych instrumentach konstytucyjnych celem legitymizacji wprowadzanych restrykcji, budzi wątpliwości. Kryzys pandemiczny stworzył sytuację, w której Kanclerz Austrii pełnił centralną rolę koordynacyjną w zakresie zarządzania kryzysem, monopolizując działania legislacyjne i regulacyjne. Brak gwarancji procesów parlamentarnych z kolei sprawił, że parlament *de facto* utracił wiodące miejsce w określaniu strategii zapobiegania i wyjścia z pandemii.

Mając na uwadze powyższe zasadnym jest również wskazać, że niezastosowanie mechanizmów konstytucyjnych dla wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, które wpłynęły na ograniczenie praw i wolności obywateli, promowano afirmację decyzji politycznych i zmianę paradygmatu kultury poszanowania praw i wolności odmiennej od standardów prawnoczwolniczych. Postawa rządu, polegająca na ignorowaniu pewnych aspektów ram prawnych, może również w przyszłości stwarzać kolejne wyzwania w zakresie zgodności z konstytucją podejmowanych przez rząd działań⁵⁰. Pomimo jednak, różnych formy braku przejrzystości w działaniach rządu dotyczących aspektów organizacyjnych, strukturalnych, a także proceduralnych i merytorycznych, w ślad za Konradem Lachmaye wskazać należy, że z formalnego punktu nie naruszono prawidłowości konstytucyjnej w Austrii⁵¹.

⁴⁶ Por. *ibidem*.

⁴⁷ Por. *ibidem*.

⁴⁸ Por. *ibidem*.

⁴⁹ Por. N. Chomsky, *Media Control. Wie die Medien uns manipulieren*, Nomen 2018.

⁵⁰ Por. M. Matzka, *Husch-pfusch-Gesetze, zahllose Erlässe: Das Virus im Maßnahmengesetz*, <https://www.derstandard.at/story/2000116589247/husch-pfusch-gesetze-zahllose-erlaesse-das-virus-im-massnahmengesetz>, 20.04.2021.

⁵¹ Por. K. Lechmayen, *Legitimacy of Deficits of Austrian Legal COVID-19 Measures*, „Law and Economics Yearly Review” 2020, nr 9.

Streszczenie

Pandemia COVID 19 wygenerowała globalny kryzys, który przypomniał nie tylko o kruchości ludzkiego istnienia, ale i obnażył niewydolność i słabość systemów ochrony zdrowia i systemów politycznych, w tym etyki państwa i prawa na całym świecie. Kryzys, który stał się problemem transnarodowym, wymaga skoordynowanej odpowiedzi opartej na solidarności, jedności w działaniu i poszanowaniu podstawowych praw i wolności. Niemniej jednak, nazbyt często ów etyczny wymiar państwa i prawa pozostaje jedynie na poziomie idei.

W artykule przeanalizowano kwestie odnoszące się do zarządzania w sytuacji kryzysu w Austrii. Przede wszystkim zwrócono uwagę na aspekt konstytucyjności stanowienia prawa, czyli na akty prawne wydawane w pandemii COVID-19, które wpłynęły na ograniczenie możliwości korzystania przez obywateli Austrii z przysługujących im praw i wolności gwarantowanych w demokratycznym państwie prawa. Sytuacje kryzysowe bowiem kreują bodźce dla centralizacji władzy i działań, tym samym ograniczają prawa podstawowe jednostki.

Słowa kluczowe: prawa i wolności, zarządzanie kryzysem, konstytucyjne mechanizmy wprowadzania stanów nadzwyczajnych, COVID 19, praworządność, zasada legalności

Austria in the face of the COVID-19 pandemic crisis: the constitutionality of lawmaking

Summary

The COVID-19 pandemic has brought about a global crisis that not only reminds us of the fragility of human existence but it also exposed the inefficiencies and weaknesses of health care and political systems, including the ethics of the State and law worldwide. This crisis, which has become a transnational issue, calls for a coordinated response based on solidarity, unity in action, and respect for fundamental rights and freedoms. Nevertheless, this ethical dimension of State and law remains only at the level of ideas all too often.

This paper examines issues relating to crisis management in Austria. First of all, attention is paid to the aspect of the constitutionality of lawmaking, i.e., the legal acts issued during the COVID-19 pandemic, which limited the ability of Austrian citizens to exercise their rights and freedoms guaranteed in a democratic state under the rule of law. This is because crises create incentives for the centralisation of power and actions, thus restricting the individual's fundamental rights.

Key words: rights and freedoms, crisis management, constitutional mechanisms for introducing states of emergency, COVID 19, rule of law, principle of legality