

**Katarzyna Szwed<sup>1</sup>**

## **Regulacja stanów nadzwyczajnych w Republice Estońskiej a pandemia COVID-19**

**Słowa kluczowe:** stany nadzwyczajne, stan wyjątkowy, stan wojenny, Estonia

**Keywords:** emergency states, state of emergency, state of war, Estonia

### **Streszczenie**

Konstytucja Republiki Estonii wyróżnia dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wyjątkowy i stan wojenny. Zostały one skąpo unormowane na poziomie ustawy zasadniczej pozostawiając kwestie szczegółowe do regulacji ustawowej. Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego wymaga współpracy parlamentu z organami władzy wykonawczej tj. prezydentem i rządem. Zagrożenie dla zdrowia i życia obywateli związane z pandemią koronawirusa nie stanowi okoliczności uzasadniającej zarządzenie stanu wyjątkowego ani tym bardziej stanu wojennego przewidzianych w §§128–129 ustawy zasadniczej. Tym samym w marcu 2020 r. władze estońskie zdecydowały o zastosowaniu mechanizmu przewidzianego w §87 Konstytucji.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-2755-2804, doktor, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: szwed@ur.edu.pl.

**Abstract****Regulation of emergency states in the Republic of Estonia and the COVID-19 pandemic**

There are two types of emergency states distinguished by the Constitution of the Republic of Estonia: state of emergency and state of war. They have been sparsely regulated at the level of the Constitution, leaving detailed issues to statutory regulation. The decision in this regard requires the cooperation of parliament with the authorities of executive power, i.e. the president and the government. The threat to the health and lives of citizens posed by a coronavirus pandemic is not a circumstance justifying the imposition of a state of emergency, let alone a state of war as stipulated in §§128–129 of the Constitution. Thus, the Estonian authorities in March 2020 decided to apply the mechanism of §87 section 8 of the Constitution.

✱

**I.**

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych powinno mieć charakter incydentalny jako że wiąże się z wystąpieniem wyjątkowego zagrożenia dla funkcjonowania państwa, a czasem życia i zdrowia ludności. Wszakże instytucja ta zezwala by państwo przedsięwzięło „szczególne działania swoich organów, wykraczające ponad te podejmowane w ramach zwykłych środków konstytucyjnych”<sup>2</sup>, a także daje prawne podstawy do przekazania specjalnych uprawnień na rzecz wybranych organów naczelnych i centralnych.

Wybór tematu nade wszystko podyktowany jest bieżącymi wydarzeniami związanym z powszechnie występującym zagrożeniem epidemicznym i stanowi głos w debacie nad zasadnością stosowania instytucji stanów nadzwyczajnych w sytuacji trwającej od 2020 r. pandemii koronawirusa. Skala tego zjawiska jest bez precedensu w nowoczesnej historii. Skomentowanie estońskich rozwiązań prawnych i podejmowanych działań należy traktować jako uzu-

---

<sup>2</sup> A. Stec, *Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – stan wojenny 2018 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 5(154), s. 54.

pełnienie analizy poświęconej skuteczności reagowania na COVID-19 przez państwa bałtyckie. Wypada zauważyć, że zagrożenie w postaci rozprzestrzeniającej się epidemii sprawiło, iż prawie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, niezależnie od tego, czy zostało to oficjalnie ogłoszone czy też nie, funkcjonowały w trybie stanu wyjątkowego. Co za tym idzie, w zależności od państwa, dokonano mniej lub bardziej istotnej ingerencji w prawa człowieka<sup>3</sup>. Tendencja ta nie ominęła również Republiki Estońskiej (*Eesti Vabariik*).

Niniejsze opracowanie powstało z myślą o analizie estońskich przepisów konstytucyjnych i ustawowych dotyczących stanów nadzwyczajnych oraz skonfrontowaniu ich z jednej strony ze skąpą praktyką ustrojową, a z drugiej – z dopuszczalnymi restrykcjami w zakresie praw człowieka. Za podstawową metodę badawczą przyjęto metodę dogmatyczną. W niewielkim zakresie wykorzystano metodę prawnohistoryczną oraz porównawczą. Ich zastosowanie pozwoliło na pełniejsze i pogłębione spojrzenie na omawianą instytucję.

## II.

Swoistym truizmem jest stwierdzenie, iż regulacje stanów nadzwyczajnych różnią się w poszczególnych porządkach prawnych. Niemniej pomimo istnienia wielości modeli<sup>4</sup> można wskazać na pewne cechy wspólne i ogólne kierunki prawnego projektowania stanów nadzwyczajnych. Charakterystyczne jest po pierwsze umocowanie tej instytucji w ustawie zasadniczej, po wtóre niejednorodność form stanu nadzwyczajnego, na parlamentaryzacji podejmowania decyzji o jego wprowadzeniu kończąc<sup>5</sup>. Za ich istotę należy uznać zmianę reguł działania organów władzy publicznej oraz limitację praw i wolności. M. Brzeziński uzupełnia to wyliczenie o wskazanie, iż stany nadzwyczajne

---

<sup>3</sup> M. Meyer-Resende, *The Rule of Law Stress Test: EU Member States' Responses to COVID-19*, VerfBlog, 2020/5/24, DOI: 10.17176/20200524-133239-0, <https://verfassungsblog.de/the-rule-of-law-stress-test-eu-member-states-responses-to-covid-19> (31.01.2021).

<sup>4</sup> Wyróżnić można kilka podstawowych modeli regulacji stanów nadzwyczajnych, jednak ze względu na ograniczenia związane z formą artykułu nie zostaną one tu szczegółowo omówione. Zostały one precyzyjnie i kompetentnie opisane w monografii: K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, *passim*.

<sup>5</sup> A. Pacholska, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć, Kraków 2018, s. 602.

mają charakter wewnętrzpaństwowy i czasowy, a ich zastosowanie należy uznać za wyraz suwerenności państwa, z tym że co do zasady ma ono miejsce w warunkach skrajnego zagrożenia<sup>6</sup>.

Specyfikę tej instytucji trafnie oddaje definicja ukuta przez K. Prokopa. Mianowicie jego zdaniem w warunkach państwa demokratycznego pod pojęciem „stan nadzwyczajny” należy rozumieć „reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze”<sup>7</sup>. W podobnym duchu opisuje stan nadzwyczajny D. Górecki uznając go za „sytuację szczególnego zagrożenia, którego rozwiązanie wymaga sięgnięcia po szczególne środki, gdy te, które zostały przewidziane w Konstytucji, są niewystarczające”<sup>8</sup>.

W Estonii stany nadzwyczajne zostały uregulowane przede wszystkim na poziomie konstytucyjnym, a także ustawowym oraz aktów prawnych niższej rangi. Warto nadmienić, iż unormowanie stanów nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej jest zgodnie z art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>9</sup>. Konstytucja RE, podobnie jak ma to miejsce w przypadku równorzędnych aktów prawnych obowiązujących w Litwie i Łotwie, rozróżnia dwa podstawowe rodzaje stanów nadzwyczajnych tj. stan wojenny oraz stan wyjątkowy<sup>10</sup>.

W systematyce konstytucji przepisy poświęcone problemowi stanów nadzwyczajnych znajdują się przede wszystkim w Rozdziale X zatytułowanym „Obrona państwa”, a dokładniej w §128 – §131, a ponadto o uprawnieniach organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w razie stanów nadzwyczajnych stanowią: §65 pkt 14 i 15, §78 pkt 17 i 18 oraz §87 pkt 8 Konstytucji RE. Szcze-

<sup>6</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 64.

<sup>7</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 9.

<sup>8</sup> D. Górecki, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, red. D. Górecki, Warszawa 2012, s. 295. Podobnie też: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 427.

<sup>9</sup> Zob. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 7; K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, nr 38, s. 67–68.

<sup>10</sup> J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 112–114; P. Osóbka, *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018, s. 131 i n.

głowe przepisy poświęcone materii stanów nadzwyczajnych zostały ujęte w wielu ustawach. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o ustawie o stanie wyjątkowym<sup>11</sup> oraz ustawie o obronie narodowej z 11 lutego 2015 r.<sup>12</sup>. Zgodnie bowiem z §104 Konstytucji RE są to ustawy konstytucyjne, dla uchwalenia i zmiany których wymagane jest uzyskanie większości głosów członków parlamentu, co podkreśla dodatkowo znaczenie jakie ustrojodawca przykłada do zawartych w nich norm prawnych. Istotne znaczenie ma ponadto ustawa o zagrożeniach przyjęta 8 lutego 2017 r., która miała pierwszorzędne znaczenie przy wprowadzaniu ograniczeń w okresie pandemii COVID-19<sup>13</sup>.

W przypadku wprowadzenia stanu wojennego relewantny jest zwłaszcza §128 Konstytucji RE. Stosownie do brzmienia ust. 1 wspomnianego przepisu stan wojenny (*sõjaseisukord*), a oprócz niego również „mobilizację, demobilizację oraz decyzję o wykorzystaniu Sił Obrony do wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Państwa Estońskiego”, zarządza parlament na wniosek Prezydenta Republiki. Praktycznie wiernie normę tę powtórzono w §65 Konstytucji RE. We wspomnianym przepisie wśród kompetencji Riigikogu wymienia się bowiem wprowadzenie stanu wojennego, mobilizacji i demobilizacji na wniosek prezydenta<sup>14</sup>.

Nie powinno to dziwić, jako że w Estonii funkcjonuje system parlamentarny, w którym jednoizbowy organ władzy ustawodawczej (*Riigikogu*) został wyposażony w silną pozycję w systemie organów naczelnych<sup>15</sup>. Charakterystyczna jest tu ścisła współzależność pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, przy równocześnie dość ubogich kompetencjach głowy państwa<sup>16</sup>. Warto jednak podkreślić, że w stanach nadzwyczajnych te skądinąd ograniczone uprawnienia prezydenta zostają rozszerzone. Mianowicie, zbrojna napaść na kraj daje głowie państwa wyłączne prawo do wprowadzania

<sup>11</sup> Erakorralise seisukorra seadus z 10 stycznia 1996 r., RT I 1996, 8, 165.

<sup>12</sup> Riigikaitse seadus z 11 lutego 2015 r., RT I, 13.03.2019, 147.

<sup>13</sup> Hädalo ukorra seadus z 8 lutego 2017, RT I, 03.03.2017, 1.

<sup>14</sup> *Konstytucja Estonii*, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łosowski, Warszawa 2000.

<sup>15</sup> P. Osóbka, *Riigikogu Parlament Estonii*, Warszawa 2017, s. 23 i n.; J. Ciechanowska, *Parlament*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów 2018, s. 37 i n.; J. Zieliński, *Estonia*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barańskiego Katowice 2005, s. 133.

<sup>16</sup> M. Mróz, *Parlament Republiki Estońskiej*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 33, styczeń, Warszawa 1993, s. 4.

stanu wojennego, a ponadto ogłoszenia stanu mobilizacji oraz mianowania Głównodowodzącego Sił Obrony<sup>17</sup>. Tym samym w razie agresji wymierzonej w państwo estońskie Prezydent Republiki decyduje samodzielnie bez konieczności podjęcia wcześniej odpowiedniej uchwały przez parlament (§128 ust. 2 Konstytucji RE).

Instytucja stanu wyjątkowego (*erakorraline seisukord*) analogicznie do stanu wojennego została nader lakonicznie opisana w Konstytucji RE. W ustawie zasadniczej jedynie ogólnie zarysowano procedurę jej zarządzenia ze szczególnym wskazaniem uprawnionych do tego organów (§129). Kwestie bardziej szczegółowe pozostawiono do regulacji ustawowej. W §65 ustawy zasadniczej przewidziano możliwość wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego: „Riigikogu (...) wprowadza w państwie stan wyjątkowy zgodnie z §129 Konstytucji”. Stosownie do przywołanego przepisu ustawy zasadniczej parlament wprowadza stan wyjątkowy kwalifikowaną większością głosów parlamentarzystów<sup>18</sup>, a sprawa ta staje się przedmiotem głosowania z racji „niebezpieczeństwa zagrażającego konstytucyjnemu ustrojowi” państwa (§129). Ze stosownym wnioskiem występuje głowa państwa<sup>19</sup> lub rząd. Wniosek powinien być sporządzony na piśmie i definiować źródło zagrożenia dla porządku konstytucyjnego Estonii. Zgodnie z brzmieniem ustawy za takie można uznać próby obalenia porządku konstytucyjnego Estonii z użyciem przemocy, działalność terrorystyczną oraz przymusową izolację terytorium Republiki Estońskiej, a także zastosowanie przemocy w przypadkach: rozległego konfliktu społecznego, długotrwałych masowych zamieszek i dla egzekwowania zbiorowego przymusu<sup>20</sup>.

Jedynie złożenie wniosku o ogłoszenie stanu wyjątkowego w czasie przerwy w obradach parlamentu oznacza konieczność zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu. W pozostałych przypadkach zwołuje się niezwłocznie dodatkowe posiedzenie parlamentu.

---

<sup>17</sup> Zob. §78 pkt 18 Konstytucji RE: „w razie zbrojnej napaści skierowanej przeciwko Estonii [Prezydent] wprowadza stan wojenny, ogłasza mobilizację i mianuje Głównodowodzącego Sił Obrony, zgodnie z §128 Konstytucji”.

<sup>18</sup> Riigikogu jest przykładem parlamentu jednoizbowego. Zasiada w nim 101 deputowanych. Por. J. Ciechanowska, op.cit., s. 43; P. Osóbka, *Riigikogu...*, s. 34.

<sup>19</sup> Por. §78 pkt 17 Konstytucji RE.

<sup>20</sup> Zob. §3 ustawy o stanie wyjątkowym.

Riigikogu ogłasza stan wyjątkowy w drodze uchwały, która jest publikowana w dzienniku urzędowym „Riigi Teataja” w pierwszym dniu roboczym następującym po dniu, w którym uchwała została podjęta. Uchwała o ogłoszeniu stanu wyjątkowego wchodzi w życie po jej opublikowaniu w krajowych środkach masowego przekazu. Nadawcy są zobowiązani do jej niezwłocznego opublikowania w niezmienionej formie.

O ile w przypadku stanu wojennego nie podano maksymalnego horyzontu czasowego jego obowiązywania, o tyle w razie stanu wyjątkowego nie powinien on trwać dłużej niż trzy miesiące. Podobnie jak w przypadku stanu wojennego, co do zasady, wprowadza się go na terytorium całego państwa.

W czasie trwania obu stanów nadzwyczajnych zabronione jest przeprowadzanie wyborów parlamentarnych, prezydenckich oraz wyborów do rad samorządowych. Zakaz ten wynika najczęściej z obaw o techniczny aspekt przygotowania i przeprowadzenia wyborów, ale także zapewnieniu pełnej autonomii przy realizacji aktu wyborczego przez wyborców<sup>21</sup>. I tak, z mocy prawa odpowiednio przedłużeniu ulegają kadencje wspomnianych organów, o ile w okresie trwania stanów nadzwyczajnych lub w ciągu trzech miesięcy od ich zakończenia wygaszałby przyznane im umocowania. Stosownie do §131 Konstytucji RE wybory powinny być zarządzane w ciągu trzech miesięcy od dnia zakończenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

### III.

Za P. Tuleją należy jeszcze raz powtórzyć, że w państwie w którym przestrzega się zasady demokratycznych rządów prawa, stany nadzwyczajne przybierają charakter incydentalny, a wszelkie ograniczanie praw człowieka i korekta „normalnych konstytucyjnych mechanizmów sprawowania władzy” cechuje przymiot wyjątkowości<sup>22</sup>. Nie inaczej zagadnienie to ujmuje estoński ustrojodawca: „prawa i wolności można ograniczyć tylko zgodnie z Konstytucją. Ograniczenia takie muszą być konieczne w społeczeństwie demokratycznym, lecz nie mogą naruszać istoty ograniczanych praw i wolności” (§11 Konstytu-

<sup>21</sup> K. Eckhardt, *Konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego – kilka wątpliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 782.

<sup>22</sup> P. Tuleja, *op.cit.*, s. 6.

cji RE). Zdaniem J. Zielińskiego doświadczenia historyczne przesądziły o wyliczeniu przez estońskiego ustrojodawcę działań, których zastosowanie dopuszcza się w trakcie stanów nadzwyczajnych<sup>23</sup>.

I tak, stosownie do przywołanej normy, w §130 Konstytucji RE za pomocą klauzuli negatywnej wskazano jakie prawa nie mogą być ograniczone ustawowo w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych. Za nienaruszalne uznano prawo do: życia, do obywatelstwa, czci i honoru, wyznania, swobody myśli, ochrony rodziny, korzystania z państwowej ochrony posiadanych praw, występowania do sądów i udziałach w rozprawach przeciwko swojej osobie, posługiwania się językiem estońskim<sup>24</sup>.

Natomiast w §4 ustawy o stanie wyjątkowym enumeratywnie wyliczono prawa i wolności, które mogą zostać ograniczone w czasie stanu wyjątkowego dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i utrzymania porządku publicznego. Uwzględniono wśród nich m.in. prawo do: wolności i bezpieczeństwa osobistego, swobodnego posiadania, używania i dysponowania własnością, swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania; opuszczenia i osiedlenia się w Estonii, poufności wiadomości wysyłanych lub otrzymywanych za pośrednictwem poczty, telegrafu, telefonu lub innych powszechnie używanych środków, swobodnego dostępu do informacji rozpowszechnianych do użytku publicznego oraz pokojowych zgromadzeń i prowadzenia zgromadzeń bez uprzedniego zezwolenia. Równocześnie w czasie trwania stanu wyjątkowego zabronione jest ograniczenie prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania. Niedopuszczalne jest arbitralne pozbawienie życia, a także stosowanie tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania czy nakładanie kar niewynikających z przepisów prawa. Stan wyjątkowy nie zawieszania realizowania przez jednostkę prawa do sądu, jako że osoba, której prawa i wolności zostały naruszone ma prawo do odwołania się do tego organu. Za straty materialne powstałe w wyniku działań podjętych na rzecz usunięcia „zagrożenia dla porządku konstytucyjnego Estonii” przewiduje się możliwość uzyskania rekompensaty ze strony państwa.

W §19 ust. 2 ustawy o obronie narodowej powtórzono normę konstytucyjną (§130). Zgodnie z nią w trakcie trwania stanu wojennego zabrania się

---

<sup>23</sup> J. Zieliński, *Systemy...*, s. 112.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 113.



ograniczenia podstawowych praw i wolności, o których mowa w §§8 i 11–18, §20 ust. 3, §§22 i 23, §24 ust. 2 i 4, §§25, 27 i 28, §36 ust. 2, §§40, 41 i 49 oraz §51 ust. 1 Konstytucji. Niemniej wypada zauważyć, że rząd<sup>25</sup> został wyposażony w szereg uprawnień pozwalających na wprowadzanie daleko idących ograniczeń i zakazów w czasie obowiązywania stanu wojennego<sup>26</sup>. Mianowicie jest on władny zakazać organizowania, niezależnie od ich celu i miejsca, imprez publicznych i zgromadzeń oraz strajków. Do zakończenia stanu wojennego rząd ma prawo ograniczyć sprzedaż określonych ruchomości, zakazać ich wywozu z kraju lub określonego regionu, a także określić cenę obowiązkową w przypadku, gdy ruchomości te są niezbędne do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb ludności lub do wspierania obrony wojskowej kraju. Jest także uprawniony do wprowadzenia ograniczeń w zakresie działania mediów, poruszania się i realizacji określonych usług.

Stan wojenny kończy się wraz z ogłoszeniem zakończenia stanu wojennego przez parlament. Riigikogu działa w tym zakresie na wniosek Prezydenta Republiki.

#### IV.

W estońskim porządku prawnym trudno doszukiwać się jak dotąd zagrożenia na miarę rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Co prawda, na przełomie 2009 i 2010 r. kraj ten nawiedziła epidemia wirusa H1N1, i chociaż choroba ta dotknęła ok 9,5% całej populacji, to nie zdecydowano się wówczas na uruchomienie procedury przewidzianej dla wprowadzenia stanu wyjątkowego<sup>27</sup>. Estonię tradycyjnie zalicza się do państw o niskim wskaźniku ryzyka wywołanego katastrofami naturalnymi, przy czym pożary lasów nie są tu zjawiskiem odosobnionym. Kraj ten nawiedzają również cykliczne powodzie, do których jednak lokalni mieszkańcy wydają się być przyzwyczajeni<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Szerzej na temat uprawnień i roli rządu: K. Szwed, *Pozycja ustrojowa rządu Republiki Estonii oraz jego rola w tworzeniu nowoczesnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, nr 2(16), s. 83–98.

<sup>26</sup> J. Zieliński, *Systemy...*, s. 113.

<sup>27</sup> P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 133.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

Na tym tle pandemia koronawirusa jawi się jako zjawisko szczególne, przede wszystkim z racji swojej skali i liczby chorych, a także braku sprawdzonej metody jej przeciwdziałania i leczenia. Jej przedłużające się trwanie i niemożność przewidzenia terminu jej zakończenia, przy dużej zachorowalności i śmiertelności określonych grup społecznych oraz pogarszającej się wydolności systemu opieki medycznej, postawiły władze państwowe Estonii, ale także innych krajów, przed wieloma dylematami natury praktycznej i prawnej.

Do jednej z nich zaliczyć należy problem wprowadzenia stanu wyjątkowego. Na ile jest to skuteczny oręż w walce z zagrożeniem epidemicznym. Wypada w tym kontekście przypomnieć, iż w dotychczasowej historii niepodległej państwowości estońskiej władze nie korzystały z tego typu rozwiązania.

Obecna sytuacja nie wynika z zewnętrznej agresji skierowanej przeciwko Republice Estońskiej ani nie stanowi zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, dlatego też nie ma podstaw do wprowadzania stanu wojennego albo stanu wyjątkowego przewidzianych odpowiednio w §128 i §129 Konstytucji RE. Stąd właściwa wydaje się decyzja o zastosowaniu mechanizmu przewidzianego w §87 pkt 8 ustawy zasadniczej. W oparciu o wspomniany przepis Rząd Republiki (*Vabariigi Valitsus*) jest uprawniony do wprowadzenia „sytuacji nadzwyczajnej” – *eriolukord*<sup>29</sup> na całym terytorium państwa bądź na części w przypadku wystąpienia „klęski żywiołowej, katastrofy lub w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych”<sup>30</sup>. Za R. Maruste należy wyjaśnić, iż w estońskim porządku prawnym wyróżnia się trzy różne typy (rodzaje) stanu wyjątkowego – *hädaolukord*, *eriolukord* oraz *erakorraline seisukord*<sup>31</sup>. Pierwsza z postaci stanu wyjątkowego – *hädaolukord* dotyczy ciągu zdarzeń, które mogą zagrozić życiu lub zdrowiu wielu ludzi, druga – *eriolukord* stanowi jej kwalifikowaną postać. Natomiast ostatni typ stanu wyjątkowego *erakorraline seisukord* odpowiada przesłankom opisanym w §129 Konstytucji RE<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> R. Maruste, *State of Emergency in Estonia*, VerfBlog, 2020/5/17, DOI: 10.17176/20200517-133139-0, <https://verfassungsblog.de/state-of-emergency-in-estonia> (8.02.2021).

<sup>30</sup> W związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa w regionie i na świecie od 12 marca 2020 r. do 17 maja 2020 r. obowiązywała w Estonii „sytuacja nadzwyczajna”. Zob. <https://news.err.ee/1063224/estonian-government-declares-emergency-situation-against-coronavirus> (13.02.2021).

<sup>31</sup> R. Maruste, op.cit.

<sup>32</sup> Ibidem.

Regulacje konstytucyjne ujęte w §87 pkt 8 znajdują rozwinięcie w ustawie o zagrożeniach z 8 lutego 2017 r.<sup>33</sup>. Zgodnie z §21 wspomnianej ustawy sytuacja nadzwyczajna jest wprowadzana w formie rozporządzenia Rządu Republiki. Ogłoszenie sytuacji nadzwyczajnej wymaga podania jej powodu oraz terytorialnego zasięgu obowiązywania. Nadto wskazuje się osobę sprawującą ogólne kierownictwo w czasie sytuacji nadzwyczajnej. W rozporządzeniu wprowadzającym sytuację nadzwyczajną należy również przedstawić inne okoliczności istotne z punktu widzenia wprowadzonego reżimu prawnego. Ustawa nie precyzuje czasu trwania sytuacji nadzwyczajnej. Decyzję o jej zakończeniu podejmuje rząd.

Warto zaznaczyć, iż w przypadku Estonii wprowadzenie *eriolukord* wiązało się z limitowaniem wielu praw i wolności, w tym zwłaszcza z ograniczeniami w działaniu placówek edukacyjnych, organizacji wydarzeń kulturalnych (zamknięcie kin, teatrów) i publicznych (np. zakaz uprawiania sportu), w prowadzeniu działalności handlowej i przemieszczaniu się<sup>34</sup>. Należy jednak docenić fakt, iż estońskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych dopełniło w tym przypadku obowiązek i poinformowało Radę Europy o derogacjach z art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

## V.

Estoński model stanów nadzwyczajnych nie odbiega znacząco od rozwiązań przyjętych w państwach ościennych. W ustawie zasadniczej w rozdziale X wśród innych instytucji zaprojektowanych pod kątem obrony państwa ustrojodawca przewidział wprowadzenie w określonych sytuacjach stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Powiązано z nimi możliwość ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Klauzula ta ma charakter negatywny, wskazując które prawa i wolności nie podlegają limitacji. Natomiast na poziomie ustawy doprecyzowano, które prawa i wolności można ograniczać. Żadna

---

<sup>33</sup> Wypada zasignalizować, iż ustawa o zagrożeniach z 8 lutego 2017 r. (*Hädaolukorra seadus*, RT I, 03.03.2017, 1) jest ustawą zwykłą, a nie konstytucyjną. Te ostatnie są bowiem szczegółowo wymienione w §104 Konstytucji RE.

<sup>34</sup> K. Raś, *The Baltic States and COVID-19*, [w:] *Bulletin PISM*, red. S. Dębski, P. Sasnal et al., No 96 (1526), 30 April 2020.

z dotychczasowych sytuacji kryzysowych nie odpowiadała zdaniem rządzących przesłankom koniecznym do zastosowania stanu wyjątkowego lub stanu wojennego przewidzianych w §§128–129 ustawy zasadniczej. W odpowiedzi na zagrożenie związane z SARS-CoV-2 sięgnięto natomiast po procedurę przewidzianą w §87 pkt 8 pozwalającą na wprowadzenie sytuacji nadzwyczajnej.

## Literatura

- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Ciechanowska J., *Parlament*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów 2018.
- Eckhardt K., *Konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego –kilka wątpliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Garlicki L., P. Łossowski, *Wstęp. Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, Warszawa 2000.
- Konstytucja Estonii*, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 2000.
- Maruste R., *State of Emergency in Estonia*, VerfBlog, 2020/5/17, DOI: 10.17176/20200517-133139-0, <https://verfassungsblog.de/state-of-emergency-in-estonia>.
- Meyer-Resende M., *The Rule of Law Stress Test: EU Member States’ Responses to COVID-19*, VerfBlog, 2020/5/24, DOI: 10.17176/20200524-133239-0, <https://verfassungsblog.de/the-rule-of-law-stress-test-eu-member-states-responses-to-covid-19/>
- Mról M., *Parlament Republiki Estońskiej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 33, styczeń, Warszawa 1993.
- Osóbka P., *Riigikogu Parlament Estonii*, Warszawa 2017.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018.
- Pacholska A., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć, Kraków 2018.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Raś K., *The Baltic States and COVID-19*, [w:] *Bulletin PISM*, red. S. Dębski, P. Sasnal et al., No 96 (1526), 30 April 2020.
- Stec A., *Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – stan wojenny 2018 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 2019, nr 5(154).
- Szwed K., *Pozycja ustrojowa rządu Republiki Estonii oraz jego rola w tworzeniu nowoczesnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, nr 2(16), s. 83–98.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.

Zieliński J., *Estonia*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barańskiego, Katowice 2005.

Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.