

Kaja Stelmaszewska  
(opracowanie i przekład)

Sarajewo, Bośnia i Hercegowina: wyrok  
Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny  
z 22 kwietnia 2020 r. w sprawie skarg  
Lejli Dragnić i A.B. dotyczący zakazu  
przemieszczania się skierowanego do  
osób poniżej 18 i powyżej 65 roku życia,  
sygn. sprawy AP 1217/20<sup>1</sup>

**Fakty:** Federalny Sztab Ochrony Cywilnej Federacji Bośni i Hercegowiny (dalej: Sztab Federalny lub Sztab)<sup>2</sup> wydał w dniu 20 marca 2020 r. zarządzenie zakazujące osobom poniżej 18 i powyżej 65 roku życia przemieszczania się na obszarze Federacji Bośni i Hercegowiny<sup>3</sup> (dalej: FBiH). Zarządzenie to weszło w życie z dniem ogłoszenia i miało obowiązywać do 31 marca 2020 r. Celem wydania aktu było ograniczenie rozprzestrzeniania się na terytorium FBiH wirusa SARS-CoV-2.

---

1 < [www.ustavnisud.ba/dokumenti/\\_bs/AP-1217-20-1234093.pdf](http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/AP-1217-20-1234093.pdf) >, dostęp: 11 października 2020 r.

2 Organ ten został powołany na podstawie wydanego w 2013 r. przez rząd FBiH rozporządzenia o Federalnym Sztabie Ochrony Cywilnej i ma on charakter ciała specjalistyczno-operacyjnego, odpowiedzialnego za ochronę i ratowanie ludzi i dóbr materialnych przed klęskami żywiołowymi. Sztab nie jest organem stałym, zaczyna funkcjonować za każdym razem, kiedy rząd wprowadzi stan klęski żywiołowej. Do kompetencji Sztabu należy m.in. zarządzanie wprowadzania określonych środków służących do zwalczania przejawów klęski żywiołowej.

3 Zarządzenie Federalnego Sztabu Ochrony Cywilnej nr 12-40- 6-148-34/20 z 20 marca 2020 r.; Federacja Bośni i Hercegowiny jest częścią składową państwa Bośnia i Hercegowina. W skład Bośni i Hercegowiny oprócz FBiH wchodzi również Republika Serbska i Dystrykt Brčko.

Lejla Dragnić z Sarajewa (dalej: skarżąca) wniosła w dniu 31 marca 2020 r. skargę do Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny (dalej: Sąd Konstytucyjny lub Sąd) przeciwko wspomnianemu wyżej zarządzeniu. W dniu 3 kwietnia 2020 r. skarżąca wniosła nową skargę przeciwko zarządzeniu Sztabu Federalnego numer 12–40–6–34–1/20 z dnia 27 marca 2020 r., zmieniającemu zarządzenie z 20 marca 2020 r.

A.B. z Sarajewa (dalej: skarżący) wniósł w dniu 3 kwietnia 2020 r. skargę do Sądu Konstytucyjnego przeciwko pierwszemu z zarządzeń Sztabu. Z uwagi na to, że skarżący skierowali do Sądu takie same pytania, Sąd zdecydował o połączeniu skarg do wspólnego rozpoznania.

Zgodnie z Regulaminem Sądu Konstytucyjnego wystosowano pismo do rządu FBiH oraz do Sztabu Federalnego z prośbą o odpowiedź na skargi. Rząd FBiH dostarczył swoją odpowiedź w dniu 9 kwietnia. Sztab Federalny nie dostarczył w ogóle odpowiedzi<sup>4</sup>.

**Stanowisko skarżącej:** skarżąca, która ze względu na swój wiek jest osobą bezpośrednio dotkniętą zakazem przemieszczania się, wniosła skargę do Sądu Konstytucyjnego w trybie art. 18 ust. 2 Regulaminu Sądu Konstytucyjnego. Przepis ten dopuszcza wyjątek od zasady obowiązku wyczerpania całej drogi prawnej przed skierowaniem sprawy do Sądu Konstytucyjnego w sytuacji, kiedy skarga wskazuje na poważne naruszenia wolności i praw człowieka chronionych przez Konstytucję oraz obowiązujące umowy międzynarodowe.

Skarżąca uważa, że gdyby została ukarana z powodu złamania przepisów spornego zarządzenia, sankcja stanowiłaby dla niej zbyt wielki ciężar. Zdaniem skarżącej pierwsze i drugie zarządzenie to akty naruszające jej wolności i prawa, które ponadto traktują obywateli w sposób dyskryminujący ze względu na ich wiek. Skarżąca wnosi, że jako osoba bezpośrednio dotknięta zakazem codziennie cierpi nieodwracalną szkodę. Dalej skarżąca twierdzi, że przed wydaniem spornych zarządzeń nie zostały rozpatrzone jakiegokolwiek łagodniejsze środki niż zakazanie jej „opuszczania swojego mieszkania”, który to zakaz utrudnia jej życie i stanowi niezrozumiałe ograniczenie, z powodu którego

---

4 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny z 22 kwietnia 2020 r., AP 1217/20.

skarżąca nie może iść „do banku, do apteki, do lekarza, na zakupy, czy na spacer z psem”.

W opinii skarżącej zarządzenie ograniczyło jej wolność w stopniu porównywalnym ze znanym z praw karnego „aresztem domowym”, nałożonym w dodatku za czyn, który nie jest zabroniony przez ustawę. W tej sytuacji niezbędne było według niej skierowanie skargi do Sądu Konstytucyjnego. Skarżąca zauważa także, że zarządzenia mają charakter całkowicie arbitralny, ponieważ nie jest jasne, na jakiej podstawie zdecydowano się na wyznaczenie granicy wieku na 65 lat. Co prawda, jest to określony w ustawie wiek emerytalny, z drugiej jednak strony istnieją liczne wyjątki od tej zasady (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, profesorowie uniwersyteccy). Ponadto zdaniem skarżącej zarządzenia wcale nie służą ochronie zdrowia publicznego, gdyż przewidziany w nich zakaz oparty jest wyłącznie na przesłance wieku, a nie na istotnych przesłankach medycznych i tak np. nie zostały nim objęte osoby ze stwierdzonymi już wcześniej chorobami układu oddechowego, dla których COVID-19 stwarza dużo większe zagrożenie niż dla części osób powyżej 65 roku życia.

**Stanowisko skarżącego:** skarżący wniósł natomiast skargę jako przedstawiciel ustawowy dziecka poniżej 18 roku życia. W jego ocenie zakaz przemieszczania się dzieci poniżej 18 roku życia uniemożliwia mu zapewnienie dziecku właściwej opieki, w związku z czym i skarżącemu, i jego dziecku znacząco utrudnia się życie codzienne. Ponadto Światowa Organizacja Zdrowia nie wydała jak dotąd żadnego komunikatu, w którym stwierdziłaby, że dzieci do 18 roku życia to szczególnie groźni nosiciele wirusa. Nie wskazuje na to także doświadczenie żadnego z państw europejskich. W opinii skarżącego wprowadzenie zakazu ma bezpośredni wpływ na psychofizyczne zdrowie dzieci i osób starszych.

**Odpowiedź rządu:** rząd Federacji Bośni i Hercegowiny stwierdził w odpowiedzi na skargi, że ochrona życia większej liczby osób i powstrzymanie szerzenia się epidemii w społeczeństwie jest w pełni uzasadnionym konstytucyjnie celem wprowadzenia spornego ograniczenia. Ponadto w opinii rządu zachowana została proporcjonalność między

spornym środkiem a uzasadnionym celem jego wprowadzenia, a ograniczenie to nie nakłada na jednostki zbyt wielkiego ciężaru. Dodatkowo rząd twierdzi, że niezbędność tego i innych środków poddaje stałej analizie. Rząd FBiH wniósł w związku z tym o odrzucenie skarg w całości.

\*\*\*

Wyrok w niniejszej sprawie zapadł na posiedzeniu Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny w tak zwanym dużym składzie<sup>5</sup> w dniu 22 kwietnia 2020 r. Na podstawie art. 43 Regulaminu Sądu Konstytucyjnego, sędzia Valerija Galić przedstawiła oświadczenie o braku zgody z wyrokiem większości<sup>6</sup>.

WYROK

SARAJEWO

22 kwietnia 2020 r.

(...)

## VI. Meritum

32. Skarżący kwestionują sporne zarządzenia, ponieważ uważają, że ich przepisy naruszają ich prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego gwarantowane przez art. II ust. 3 d) Konstytucji Bośni i Hercegowiny i art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, prawo do swobodnego poruszania się zawarte w art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC oraz zakaz dyskryminacji z art. 14 EKPC w związku z wymienionymi wcześniej prawami.

---

<sup>5</sup> Zgodnie z przepisami rozdziału 2. Regulaminu, Sąd Konstytucyjny BiH podejmuje decyzje na posiedzeniach plenarnych oraz w dużym i małym składzie, przy czym duży skład to przynajmniej 5 z 9 sędziów Sądu Konstytucyjnego (w niniejszej sprawie wyrok zapadł w dużym składzie 6 sędziów).

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 43 Regulaminu każdy sędzia, który uczestniczył w rozpatrywaniu sprawy, ma prawo do przedstawienia zdania odrębnego, a także do przedstawienia samego oświadczenia o braku zgody z wyrokiem lub poparcia dla zdania odrębnego.

### Uwagi wprowadzające

33. Światowa Organizacja Zdrowia (ang. skrót WHO) ogłosiła 11 marca 2020 r. pandemię koronawirusa SARS-CoV-2 i choroby COVID-19, wzywając jednocześnie rządy do „reagowania na tempo szerzenia się wirusa natychmiastowymi i agresywnymi działaniami, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady równowagi między ochroną zdrowia, minimalizowaniem konsekwencji ekonomicznych i społecznych a ochroną praw człowieka”<sup>7</sup>. W tym momencie, zgodnie z oświadczeniem WHO, na świecie odnotowanych zostało 118 tys. przypadków zarażenia nowym koronawirusem w 114 państwach, a ponad 4 tys. ludzi zmarło z powodu albo w związku z COVID-19. Według danych WHO do 8 kwietnia 2020 r. w 212 państwach potwierdzono w sumie 1 317 130 przypadków, z czego ponad 74 tys. ze skutkiem śmiertelnym. W tej sytuacji niewątpliwym jest fakt, że wszystkie państwa musiały zmierzyć się z sytuacją nadzwyczajną i ogromnym wyzwaniem polegającym na konieczności przedsięwzięcia efektywnych działań powstrzymujących szerzenie się oraz leczeniu całym nowym wirusem, który rozprzestrzenił się bardzo szybko i przeciwko któremu nie istnieją leki ani szczepionka, a jednocześnie przestrzeganiu i ochronie konstytucyjnych praw człowieka.

34. W ramach odpowiedzi na kryzys, rząd FBiH podjął 16 marca 2020 r. decyzję o ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej wywołanej pojawieniem się choroby COVID-19 na terytorium Federacji<sup>8</sup>. Decyzją tą wprowadzono m.in. nakaz, aby „wszystkie federalne ministerstwa, urzędy, osoby prawne i inne instytucje oddały się do dyspozycji Federalnego Sztabu Ochrony Cywilnej”, na który nałożono obowiązek, aby „zgodnie z Planem Federalnym i obowiązującymi ustawami przedsięwziął wszelkie działania mające na celu koordynację i zarządzanie akcjami ochrony i ratowania ludzi na zagrożonym obszarze”. Na tej podstawie Sztab Federalny wprowadził szereg środków (obowiązkowa samoizolacja, zakaz

7 *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 marca 2020 r., < <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> >, dostęp: 11 października 2020 r.

8 Decyzja o ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej wywołanej pojawieniem się choroby COVID-19 na terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny nr 408/20, „Službene novine FBiH” nr 21/2.

przekraczania granicy państwowej, ograniczenie czasu pracy, zakaz pracy określonych działalności, godzina policyjna itd.), a jednym z tych środków był całkowity zakaz przemieszczania się obowiązujący osoby poniżej 18 i powyżej 65 roku życia.

35. Ponadto Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę, że według danych Federalnego Ministerstwa Zdrowia do 20 kwietnia 2020 r. w Federacji Bośni i Hercegowiny odnotowano w sumie 737 potwierdzonych przypadków zarażenia koronawirusem, z czego 31 ze skutkiem śmiertelnym<sup>9</sup>, co stanowi znaczący i stały wzrost liczby zakażonych od momentu pojawienia się COVID-19 w FBiH. (...)

### Czy ograniczenie jest zgodne z ustawą

49. W tym konkretnym przypadku sporne zarządzenia ustanowione zostały na podstawie art. 108 ustawy o ochronie i ratowaniu, który w ustępie 2 nadaje sztabom ochrony cywilnej uprawnienie do „zarządzania wprowadzania odpowiednich środków ochrony i ratowania”. Skarżący twierdzą, że nie oznacza to, że ustawa dopuszcza wydawanie zarządzeń, którymi zabrania się przemieszczania się ludności, a ponadto wskazania takiego nie zawiera żadna inna ustawa, w związku z czym sporne zarządzenie jest niezgodne z Konstytucją Bośni i Hercegowiny (...). Z drugiej strony, rząd BiH podkreśla, że sporne ograniczenie przewidziane jest art. 54 ustawy o ochronie ludności przed chorobami zakaźnymi, a więc nie mamy w tej sprawie do czynienia z niezgodnością z ustawami, lecz z koniecznością zastosowania istniejących ustaw tak, aby umożliwiły one w tych nadzwyczajnych okolicznościach realizowanie celu, jakim jest ochrona zdrowia publicznego.

50. (...) Sąd Konstytucyjny po analizie stwierdził, że sporny środek w kontekście, w jakim jest istotny dla niniejszej sprawy, był „przewidziany w ustawie” w rozumieniu art. 2 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

---

9 Dane z 20 kwietnia 2020 r., < [www.covid-19.ba](http://www.covid-19.ba) >, dostęp: 11 października 2020 r.

### **Czy ograniczenie ma uzasadniony cel**

51. Sąd Konstytucyjny zauważa, iż z odpowiedzi rządu FBiH wynika, że celem, który chciano osiągnąć poprzez wszystkie wprowadzone dotąd środki, włączając w to i te sporne, była „ochrona zdrowia większej liczby osób i powstrzymanie szerzenia się epidemii w społeczeństwie”. W opinii Sądu Konstytucyjnego cel ten, wymieniony także w art. 2 ust. 3 Protokołu 4 do EKPC, jest niewątpliwie uzasadniony.

### **Czy zachowana została „prawidłowa równowaga” między ogólnym interesem wspólnoty a wolnością poruszania się jednostek**

52. Zdaniem skarżących przez sporne środki, które odnoszą się do dwóch kategorii osób, został na nich nałożony zbyt duży ciężar, a środki te nie są proporcjonalne w stosunku do celu, który chciano osiągnąć, zwłaszcza, że odpowiedzialne organy władzy nie rozpatrzyły wcześniej możliwości wprowadzenia jakichkolwiek łagodniejszych ograniczeń. Skarżący twierdzą także, że osobom poniżej 18 i powyżej 65 roku życia całkowicie uniemożliwiono załatwianie niezbędnych spraw życia codziennego, np. robienie zakupów, wyjścia do lekarza i do apteki, wyprowadzanie na spacer zwierząt domowych, a rodzice z powodu wprowadzonych ograniczeń nie mogą zabierać ze sobą dzieci w miejsca publiczne, co znacząco wpływa na ich zdrowie, włączając w to zdrowie psychofizyczne. Z drugiej strony, w opinii rządu FBiH, te dwie grupy wiekowe są szczególnie wrażliwe, ponieważ osoby powyżej 65 roku życia zagrożone są większym ryzykiem wystąpienia u nich ciężkich objawów, jeśli zachorują z powodu nowego wirusa, a osoby poniżej 18 roku życia mają co prawda łagodniejsze symptomy, ale za to mogą z łatwością przenosić wirusa na osoby starsze.

53. Sąd Konstytucyjny podkreśla, jak wielkim społecznym, politycznym i prawnym wyzwaniem, które stoi przed państwami walczącymi z pandemią COVID-19 jest reagowanie na kryzys, przy jednoczesnym upewnianiu się, że wprowadzane środki nie szkodzą długoterminowym interesom

ochrony podstawowych wartości demokratycznych, takich jak rządy prawa i prawa człowieka. Nawet w sytuacjach nadzwyczajnych zasada rządów prawa musi być przestrzegana. W związku z tym ustawodawca w takich warunkach może zmieniać istniejące lub wprowadzać nowe szczególne ustawy, które byłyby przystosowane do sytuacji kryzysowej, i które przekazywałyby odpowiednim organom szersze uprawnienia niż te, które przysługują im zgodnie z już obowiązującymi ustawami. Nowe ustawy lub zmiany ustaw istniejących, aby mogły lepiej i bardziej efektywnie odpowiadać warunkom sytuacji kryzysowej, muszą być zgodne z Konstytucją i standardami międzynarodowymi (...).

57. W związku z tym Sąd Konstytucyjny przywołuje, że pierwsze zarządzenie ustalało koniec czasu obowiązywania spornych środków na dzień 31 marca 2020 r. W zarządzeniu nie zostały przewidziane jakiegokolwiek wyjątki odnoszące się do którejkolwiek z dwóch grup wiekowych objętych zakazem przemieszczania się, np. specyficzne potrzeby niektórych kategorii osób poniżej 18 roku życia związane z ich stanem zdrowia, a zwłaszcza dzieci ze szczególnymi potrzebami (autyzm itd.). Zdaniem Sądu Konstytucyjnego w stosunku do dzieci ze szczególnymi potrzebami niezbędne jest wprowadzenie wyjątków od ogólnego zakazu i to w taki sposób, aby środki przystosowane były zarówno do ich potrzeb, jak i do istniejącej sytuacji. Ponadto w stosunku do dzieci bezspornie zawsze należy ze szczególną uwagą rozpatrzyć, jak wykonywanie danego środka może wpłynąć na ich rozwój psychofizyczny.

58. Równocześnie pominięty został fakt, że w grupie osób powyżej 65 roku życia znajdują się również takie osoby, które są aktywne zawodowo, i to w obszarach, w których praca w obecnej sytuacji nie jest zabroniona, np. sędziowie i prokuratorzy, których mandat trwa zgodnie z ustawą do czasu ukończenia przez nich 70 roku życia. Ponadto całkowicie pominięty został także fakt, że wśród tej kategorii osób są i takie, które mają konstytucyjne prawo i obowiązek wykonywania odpowiednich czynności, które zostały im powierzone w związku ze sprawowaniem funkcji w organach władzy ustawodawczej i/lub wykonawczej (parlamentarzyści w organach ustawodawczych BiH, członkowie Prezydium BiH, Rady Ministrów BiH czy organów władzy jednostek



składowych BiH). Szczególnie odnosi się to do obszaru miasta Sarajewo, ponieważ to na nim właśnie znajdują się siedziby największej części wspomnianych wcześniej instytucji. (...) W ten sposób uniemożliwia się w dużej mierze pracę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, która musi mieć możliwość kontynuowania jej, nawet w takich nadzwyczajnych okolicznościach, w sposób który byłby przystosowany do tych okoliczności. Sąd Konstytucyjny zauważa także, że na terytorium Bośni i Hercegowiny nie zostały wprowadzone jednakowe środki przeciwdziałania epidemii COVID-19, np. w Dystrykcie Brčko Bośni i Hercegowiny nie został w ogóle wprowadzony całkowity zakaz poruszania się, a w Republice Serbskiej został, ale nie ma zastosowania do osób poniżej 18 roku życia.

**59.** Choć w odpowiedzi na skargę wskazano, że Sztab Federalny wydał zaskarżone zarządzenie po kompleksowej ocenie sytuacji epidemicznej w FBiH oraz biorąc pod uwagę zarządzenia Sztabu Kryzysowego Federalnego Ministerstwa Zdrowia, z brzmienia spornego zarządzenia, jak i z odpowiedzi na skargę przedstawionej przez rząd FBiH nie wynika, czy Sztab przy podejmowaniu decyzji kierował się stanowiskami ekspertów z dziedziny medycyny. Nawet jeśli tak było, opinia publiczna nie została o tym poinformowana. Bardziej prawdopodobne jest jednak to, że zakaz wprowadzono w życie na podstawie danych pochodzących z badań statystycznych, których metodologia zbierania i analizowania jest różna, a wyniki zmienne. Oprócz tego, ani z odpowiedzi, ani z innych dostępnych informacji opublikowanych przez Sztab Federalny nie wynika, jakoby przed wydaniem przepisów w obowiązującym kształcie rozpatrywano możliwość wprowadzenia alternatywnych, łagodniejszych środków, takich jak np. zakaz przemieszczania się w określonych porach dnia, zakaz wstępu do określonych instytucji publicznych czy do miejsc, które są tzw. „ogniskami” zarazy itd. (...)

**60.** Sąd Konstytucyjny wskazuje, że nowym zarządzeniem przedłużono obowiązywanie spornego środka „na dalszy czas”. Taka niepewność dotycząca tego, jak długo trwać będzie zakaz, jest niedopuszczalna. Środki, które w sposób znaczący ingerują w wolności i prawa człowieka gwarantowane przez Konstytucję Bośni i Hercegowiny i Europejską

Konwencję Praw Człowieka, muszą być ściśle ograniczone czasowo, tzn. mogą trwać tylko tyle, ile to niezbędne. Poza tym ograniczenie czasowe nakłada na organ, który tworzy daną regulację, obowiązek regularnego sprawdzania potrzeby stosowania danego środka, a co za tym idzie, możliwego złagodzenia obostrzeń lub ich całkowitego zniesienia. Tymczasem, zgodnie z nowym zarządzeniem, całkowicie niejasne jest czy i kiedy Sztab Federalny rozpatrzy niezbędność dalszego stosowania zakazu przewidzianego w zarządzeniu, co pozostawia dużą przestrzeń niepewności, która jest niedopuszczalna.

**61.** Sąd Konstytucyjny przypomina również, że 3 kwietnia 2020 r. Sztab Federalny przyjął zmianę nowego zarządzenia, która umożliwiła osobom powyżej 65 roku życia wychodzenie w ustalonych porach dnia w celu odebrania emerytury i załatwienia innych niezbędnych spraw, kontynuując jednocześnie wezwanie pozostałych obywateli do tego, aby w tych samych porach starali się ograniczyć przemieszczanie się, nie stwarzając tym samym tłumów i nie narażając osób starszych na niepotrzebne ryzyko. Tymczasem Sąd Konstytucyjny zauważa, że ani rząd F BiH, ani Sztab Federalny, ani żaden inny właściwy organ (np. Federalne Ministerstwo Zdrowia) nie rozpatrzył i nie dokonał oceny tego, czy i w jakim stopniu ograniczone przemieszczanie się osób powyżej 65 roku życia wpłynęło na ewentualne szybsze szerzenie się wirusa, co mogłoby w dalszej kolejności doprowadzić do ponownego przeanalizowania zasadności stosowania zakazu. W związku z tym Sąd Konstytucyjny przypomina także, że wspomniana zmiana zarządzenia zezwoliła osobom poniżej 18 roku życia poruszanie się w pojeździe (a więc przewożenie ich z jednego miejsca do drugiego), podczas gdy całkowicie niejasnym pozostaje, dlaczego takie zezwolenie nie objęło osób powyżej 65 roku życia, a także, czy Sztab w ogóle rozważał taką opcję i, jeśli tak, dlaczego nie zdecydował się na jej wprowadzenie. Sąd Konstytucyjny przywołuje także fakt, iż 17 kwietnia 2020 r. Sztab Federalny przyjął zarządzenie, które ustalało koniec czasu obowiązywania zakazu na 30 kwietnia 2020 r., i które jednocześnie nie zawierało żadnego uzasadnienia.

**62.** Sąd Konstytucyjny podkreśla, że mamy do czynienia z wydarzeniem niespotykanym wcześniej we współczesnej historii i w związku z tym z nowym sposobem postępowania wszystkich organów władzy wykonawczej i w ogóle władzy publicznej. Nie istnieje żadna sytuacja prawna, z którą moglibyśmy porównać tę obecną, nie istnieje również jeden model zachowania we wszystkich państwach Rady Europy. Sąd Konstytucyjny jest w pełni świadom powagi sytuacji związanej z wybuchem pandemii COVID-19, wielkiego niebezpieczeństwa, które wirus stwarza dla zdrowia obywateli, jak i ocen odpowiednich instytucji, które podkreślają, że istnieje potrzeba ochrony systemu zdrowia przed sytuacją, kiedy nagle wielka liczba osób potrzebowałaby pomocy lekarskiej. Ponadto Sąd bierze pod uwagę także powszechnie znany fakt, iż również na poziomie globalnym nie istnieje jednakowe stanowisko ekspertów co do tego, jakie środki przeciwdziałania pandemii należy stosować. Tymczasem Sąd także i w tej sytuacji musi dbać o zachowanie równowagi między potrzebami i ochroną społeczeństwa jako całości a prawami jednostki. W związku z tym Sąd ponownie przypomina, że możliwość ograniczania praw gwarantowanych przez Konstytucję Bośni i Hercegowiny oraz EKPC, obok ogólnej korzyści dla społeczeństwa, wiąże się też z koniecznością przeanalizowania szeregu czynników, na podstawie których ocenia się, czy istnieje równowaga między wprowadzonymi środkami a celem, który chce się osiągnąć, a w konkretnych przypadkach także z ustalaniem odpowiedniego czasu trwania środków i poddawaniem regularnej analizie ich niezbędności. W przeciwnym razie pozostawiono by wielką przestrzeń niejasności postępowania odpowiedzialnych organów, która jest sprzeczna nie tylko z wolnością przemieszczania się, ale i z zasadą rządów prawa z art. 1 ust. 2 Konstytucji Bośni i Hercegowiny, bez względu na wyjątkowość sytuacji, w której uchwała się dane regulacje.

**63.** Mając na uwadze przytoczone powyżej argumenty, zdaniem Sądu Konstytucyjnego sporne środki nie spełniają przesłanki „proporcjonalności” z art. 2 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ponieważ z zarządzeń nie wynika, na jakiej podstawie tworzone były szacunki Sztabu Federalnego dotyczące większego ryzyka zachorowania lub przenoszenia wirusa przez dwie grupy wiekowe. Ponadto nie rozpatrzono

możliwości wprowadzenia innych, łagodniejszych środków, jeśli ryzyko takie rzeczywiście istnieje, nie wprowadzono także obowiązku regularnego analizowania, czy stosowanie zakazu nadal jest „niezbędne” w znaczeniu art. 2 Protokołu 4 do EKPC, ewentualnie czy wprowadzony zakaz można złagodzić lub całkowicie znieść.

**64.** Ponadto Sąd Konstytucyjny podkreśla istnienie potrzeby, aby rząd FBiH regularnie kontrolował działalność Sztabu Federalnego, tak aby ograniczenia konstytucyjnych praw człowieka sprowadzały się jedynie do niezbędnego minimum. (...)

**65.** Sąd Konstytucyjny szczególnie podkreśla obowiązek rządu BiH, aby każdego dnia i przy uczestnictwie eminentnych przedstawicieli ekspertów z dziedziny zdrowia informować opinię publiczną o potrzebach stosowania określonych środków, czasie ich obowiązywania i ewentualnym ich łagodzeniu lub zaostrzeniu. Odnosi się to szczególnie do środków, które dotyczą osób poniżej 18 roku życia, ale także do oceniania niezbędności ograniczeń skierowanych do wszystkich kategorii obywateli.

**66.** Mając na uwadze powyższe, Sąd Konstytucyjny uważa, że obowiązywanie spornych środków naruszyło prawo skarżących do swobodnego przemieszczania się sformułowane w art. II ust. 3.m) Konstytucji Bośni i Hercegowiny i art. 2 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

**67.** Sąd Konstytucyjny nie może tymczasem pozytywnie rozpatrzyć skargi w części, w której przedstawiono żądanie, aby sporne zarządzenie utraciło moc z uwagi na zaistniałą sytuację i fakt, że za wprowadzeniem ograniczeń stał poważny interes publiczny, jak i na możliwość wywołania negatywnych skutków, jeśli sporne zarządzenie przestałoby obowiązywać, a odpowiednie organy nie miałyby przed tym okazji rozpatrzyć przewidzianego przez nie środka w świetle tego wyroku Sądu i uchwalić nowych regulacji zgodnie ze standardami, które zostały w nim opisane. Z tego powodu Sąd zdecydował się utrzymać w mocy zaskarżone zarządzenie oraz wyznaczyć rządowi FBiH i Sztabowi Federalnemu krótkie terminy na zbadanie nałożonych na obywateli środków zgodnie

z niniejszym wyrokiem, ale i z jasnym stanowiskiem przedstawicieli ekspertów z dziedziny medycyny na temat ich dalszego obowiązywania. (...)

### **Rekompensata**

70. W tym konkretnym przypadku Sąd Konstytucyjny uważa, że z uwagi na wszystkie okoliczności związane z kryzysem wywołanym przez COVID-19, podjęcie niniejszego rozstrzygnięcia stanowi dla skarżących dostateczną satysfakcję i nie ma podstaw do zasądzenia jakiegokolwiek rekompensaty.

### **Pozostałe uwagi**

71. Skarżący twierdzą także, że przez obowiązywanie spornych środków są dyskryminowani na tle wszystkich innych obywateli FBiH ze względu na swój wiek. Z uwagi na stwierdzenie naruszenia prawa swobodnego przemieszczania się Sąd Konstytucyjny, wspierając się także praktyką Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uważa, że nie jest konieczne badanie zarzutów naruszenia zakazu dyskryminacji.

**Bosnia and Herzegovina: Judgement of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina of 22 April 2020, in the Case of Lejla Dragnić and A. B. Regarding the Restriction of Freedom of Movement of People Under the Age of 18 and Over 65, application AP 1217/20 – translation and edition**

**Kaja Stelmaszewska** – studentka III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz slawistyki w Instytucie Slawistyki Zachodniej i Południowej na Wydziale Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego, numer ORCID: 0000-0002-5370-3979.