

COVID-19 PANDEMIC TA ПРАВА ЛЮДИНИ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕЯКИХ КАРАНТИННИХ ОБМЕЖЕНЬ

COVID-19 PANDEMIC AND HUMAN RIGHTS: LEGAL ANALYSIS OF SOME QUARANTINE RESTRICTIONS

Васильченко О.П., д.ю.н.,
професор кафедри конституційного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню проблеми протидії світового співтовариства пандемії коронавірусу (COVID-19) та її наслідкам. Цей виклик став безпрецедентним для світу, оскільки спричинив надмірне навантаження на систему охорони здоров'я більшості країн світу. З метою протидії стрімкому поширенню хвороби уряди вдалися до жорстких заходів, які вплинули на права людини. Ці заборони відрізнялися за масштабами та суворістю, починаючи від обмеження пересування в межах держав до повної заборони виїзду. Низка обмежень, що стосувалися пересувань та подорожей, а також необхідність самоізоляції та обсервації стали викликом для суспільства. Промірність дій уряду піддалася перевірці, зокрема, в Європейському суді з прав людини. Особливу цікавість викликає вплив пандемії COVID-19 на міжнародні угоди у сфері захисту прав людини, як-от Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. Обмеження прав людини мають відповідати вимогам законності, необхідності, доцільності та пропорційності. Ці вимоги цілком можуть виступати як основоположні принципи в оцінці певних обмежувальних заходів і при цьому враховувати «тяжкість ситуації», згідно з якою під час надзвичайної ситуації слід вживати певні обмежувальні заходи. Чим гостріша ситуація, тим серйозніші обмежувальні заходи можуть бути введені. Конституцією України також передбачено право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49), відповідно, коли йдеться про пандемію, здоров'я суспільства разом зі здоров'ям кожного окремого індивіда стоїть на порядку денному держави. Не дивно, що карантин в якості адміністративних та медико-санітарних заходів був запроваджений на локальному та загальнодержавному рівнях (залежно від складності ситуації). Так, ключовими заходами карантину, які тією чи іншою мірою ускладнюють реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина, була заборона переміщення групою більше двох осіб, відвідування парків і зон відпочинку, перебування малолітніх у громадських місцях без супроводу, проведення всіх масових заходів тощо.

Ключові слова: карантинні заходи, COVID-19, пандемія, права людини, самоізоляція, захист прав людини.

The article is devoted to the problem of combating the spread of coronavirus pandemic (COVID-19) and its consequences by the world community. This challenge has become unprecedented for the world, as it has placed an undue burden on the health care systems of most countries. In order to counter the rapid spread of the disease, governments have taken drastic measures that have affected human rights. These bans varied in scope and severity, ranging from restrictions on movement within states to a total ban on travel. A number of restrictions on movement and travel, as well as the need for self-isolation and observation, have become a challenge for society. The legitimacy of the government's actions has been examined, in particular, in the European Court of Human Rights. Of particular interest is the impact of the COVID-19 pandemic on international human rights treaties, such as the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966. Restrictions on human rights must meet the requirements of legality, necessity, expediency and proportionality. These requirements may well serve as fundamental principles in assessing certain restrictive measures, while taking into account the "severity of the situation", according to which certain restrictive measures should be taken during an emergency. The more "acute" the situation, the more serious restrictive measures may be imposed. The Constitution of Ukraine also provides for the right to health care, medical assistance and medical insurance (Article 49), respectively, when it comes to a pandemic, public health together with the health of each individual is on the agenda of the state. Not surprisingly, quarantine, as an administrative and health measure, was introduced at the local and national levels (depending on the complexity of the situation). Thus, the key quarantine measures, which to some extent complicate the implementation of constitutional rights and freedoms of man and citizen, were a ban on group travel of more than two people, visiting parks and recreation areas, unaccompanied minors in public places, holding all mass events and more.

Key words: quarantine measures, COVID-19, pandemic, human rights, self-isolation, protection of human rights.

Пандемія коронавірусу (також відомого під назвою COVID-19), яку Всесвітня організація охорони здоров'я оголосила в березні 2020 року [1], спричинила безпрецедентні виклики для суспільства у всьому світі. Пандемія є найбільшою кризою за останній час, що створила небувале навантаження на системи охорони здоров'я майже всіх країн. На кінець січня 2021 року майже три чверті мільйона людей по всій Європі померли від коронавірусу. На жаль, спричинена у сфері охорони здоров'я криза спричинила й кризу прав людини та призвела до низки обмежень і порушень прав людини в різних сферах. Унаслідок низки законодавчих ініціатив в різних країнах громадяни не тільки відчули на собі тягар від можливого захворювання, а й психологічно потерпали від наслідків можливого захворювання.

Особливу цікавість викликає вплив пандемії COVID-19 на міжнародні угоди у сфері захисту прав людини, як-от Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. (далі – МПГПП), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. та Європейська конвенція з прав людини 1950 р. (далі – ЄКПЛ) [2]. Варто згадати, що всі згадані вище документи містять положення про можливість вживання державами заходів для відступу від своїх зобов'язань щодо прав людини, що,

по суті, допускає можливість їх правомірного обмеження. У зв'язку з цим виникає питання, чи всі права підлягають обмеженню. Відповідно до положень статті 4 (2) МПГПП та статті 15 (2) ЄКПЛ перелічені нижче права не підлягають обмеженню:

– право на життя (стаття 6 МПГПП, стаття 2 ЄКПЛ); заборона катувань, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (стаття 7 МПГПП, стаття 3 ЄКПЛ); заборона рабства та підневільного стану (стаття 8 МПГПП, стаття 4 ЄКПЛ); заборона покарання без закону (стаття 7 ЄКПЛ);

– МПГПП визнає необмежене право на визнання юридичної особи (стаття 16); передбачає право на свободу думки, совісті та віросповідання (стаття 18), а також заборону ув'язнення за невиконання договірних зобов'язань (стаття 11);

– додаткові протоколи ЄКПЛ також містять низку прав, обмеження яких є неприпустимими: Протокол № 6 (щодо скасування смертної кари та застосування смертної кари під час війни), Протокол № 7 (принцип *non bis in idem*, що міститься у статті 4), Протокол № 13 (повна заборона застосування смертної кари, стаття 1).

Таким чином, усі інші права, закріплені в цих документах, можуть бути предметом обмежень. Що ж означає

поняття «обмеження прав і свобод людини»? Цікавим видається звернутися до позиції Грецової Є.В., яка вважає, що це поняття слід розуміти так: «Втручання у права та свободи людини, допустимі міжнародним правом та/або внутрішнім законодавством, яке відповідає вимогам законності, необхідності, доцільності та пропорційності меті, що переслідується. Мета обмеження прав і свобод людини – захист основних загальнозовизнаних цінностей у суспільстві, які включають життя, свободу, гідність, здоров'я та мораль населення, а також підтримання державної безпеки, забезпечення громадського порядку та інших цінностей» [3, pp. 7–8].

Відповідно, уряди так само взяли на себе зобов'язання з профілактики, лікування та боротьби з епідемічними, професійними та іншими захворюваннями. Реакція на COVID-19 з дотриманням прав людини мала б передбачати гарантування, що точна та актуальна інформація про вірус, доступ до послуг, перерви в роботі та інші аспекти реагування на спалах є легко досяжною для всіх. А проте, пандемія та пов'язані з нею обмеження вплинули на життя кожного, оскільки робота, школа, навчання, подорожі та взаємодія з іншими людьми зазнали нормативно-правових обмежень. Такі обмеження зачепили різні сфери буденного життя: торгівля, рестораний, туристичний бізнес і сфера послуг [4]. Багато компаній і особливо дрібні підприємці зазнали труднощів та значних фінансових збитків. Вони були змушені скорочувати свій штат унаслідок обмеження свободи торгівлі. У зв'язку з цим видається важливим окремо торкнутися теми карантинних обмежень у правовому ключі.

На думку автора, обмеження прав людини мають відповідати вимогам законності, необхідності, доцільності та пропорційності. Вона співпадає з позицією Конституційного Суду України (далі – КСУ). КСУ наголошує, що такі обмеження «не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» [5].

Ці вимоги цілком можуть виступати як основоположні принципи в оцінці певних обмежувальних заходів. У цьому контексті з метою отримання більш повного уявлення про допустимі обмеження прав людини видається важливим звернутися до практичних рекомендацій стосовно застосування статті 4 МПГПП та статті 15 ЄКПЛ [6].

Відповідно до Загального коментаря № 29 (МПГПП) Комітету з прав людини, держави мають право відступати від своїх зобов'язань щодо прав людини, якщо заходи, що відступають від положень Пакту, мають винятковий та тимчасовий характер. Однак, перш ніж будь-яка держава посилається на статтю 4, повинні бути виконані дві основні умови:

1. Поточна ситуація має прирівнюватися до надзвичайного стану, за якого життя нації знаходиться під загрозою;
2. Держава-учасниця має офіційно оголосити надзвичайний стан.

Лише за умови дотримання цих двох вимог відступу від зобов'язань з прав людини можна вважати легітимними, не кажучи вже про те, що запроваджені заходи мають бути необхідними та пропорційними.

Що комітет тлумачить як пропорційність? Пропорційність визначається з урахуванням «тяжкості ситуації», згідно з якою під час надзвичайної ситуації слід вживати певні обмежувальні заходи. Чим гостріша ситуація, тим серйозніші обмежувальні заходи можуть бути введені. Крім того, відповідно до пункту 3 статті 4, держави-учас-

ниці, які користуються правом відступу згідно зі статтею 4, зобов'язані негайно повідомити Генерального секретаря ООН про положення, від яких вони відступили, та про причини такого рішення [2].

Відповідно до Посібника до статті 15 Європейського суду з прав людини [6] (далі – ЄСПЛ) запроваджені державою заходи щодо обмеження прав людини мають відповідати трьом умовам:

1. Заходи вживаються під час війни чи іншої надзвичайної ситуації, яка загрожує життю нації;
2. Заходи, прийняті у відповідь на війну чи іншу надзвичайну ситуацію, не повинні виходити за межі суворості необхідності, продиктованою терміновістю ситуації;
3. Заходи не повинні суперечити іншим зобов'язанням держави за міжнародним правом.

Практичне застосування обох статей, які дублюють та в дечому доповнюють одна одну, в принципі слугує дорожньою картою для держав у ситуаціях, подібним до пандемії, незважаючи на те, що подібна криза є безпрецедентною для світу. Однак на практиці позови до ЄСПЛ стосовно кризи в сфері охорони здоров'я у зв'язку з COVID-19 змушують переглянути передбачені Європейською конвенцією з прав людини положення у сферах, що згадуються автором вище. Мова йде про право на життя, заборону катувань та нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження, право на свободу та безпеку, право на справедливий суд, право на повагу до приватного та сімейного життя, свободу віросповідання, свободу вираження поглядів, свободу зустрічі, захист власності та свободу пересування.

На піку спалаху коронавірусу в 2021 р. деякі європейські уряди запровадили заборону на пересування, щоб стримати регіональне поширення захворювання. Ці заборони відрізнялися за масштабами та суворістю, починаючи від обмеження пересування в межах держав до повної заборони виїзду. Прикладами внутрішньодержавних обмежень пересування є заборона міжміських поїздок, запроваджена в Іспанії, Болгарії та Кіпрі, заборона на подорожі між материком та окремими островами введена в Естонії, або географічне обмеження, накладене на пересування в Ірландії (максимальна відстань подорожі 5 км). Безперечно, ці заходи заважали свободі пересування людей закріплені у статті 2 Протоколу № 4 до ЄКПЛ та мали значний вплив на суспільство та окремих осіб [7].

Конституцією України також передбачено право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49), відповідно, коли йдеться про пандемію, здоров'я суспільства разом зі здоров'ям кожного окремого індивіда стоїть на порядку денному держави. Не дивно, що карантин в якості адміністративних та медико-санітарних заходів був запроваджений на локальному та загальнодержавному рівнях (залежно від складності ситуації).

Так, у Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» закріплено право Кабінету Міністрів України встановлювати та відмінити карантин [8], вводити тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них. Основні профілактичні та протиепідемічні заходи були запроваджені Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 [9], що неодноразово змінювалася з метою посилення встановлених нею обмежень. Так, ключовими заходами карантину, які тією чи іншою мірою ускладнюють реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина, була заборона переміщення групою більше двох осіб, відвідування парків і зон відпочинку, перебування малолітніх у громадських місцях без супроводу, проведення всіх масових заходів тощо. Водночас Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 2020 р. № 343 [10] передбачалося деяке послаблення низки раніше встановлених карантинно-обмежувальних заходів, у тому числі було скасовано заборону відвідування парків,

скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон, спортивних та дитячих майданчиків. Водночас вказане не знімає потребу належної правової оцінки правомірності, обґрунтованості та пропорційності названих протиепідемічних заходів, що діяли протягом 4 квітня – 10 травня 2020 р., їхнього впливу на реалізацію прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19.

Згідно зі статтею 29 Закону України від 6 квітня 2000 р. № 1645–III [8], рішенням про запровадження карантину можуть встановлюватися «тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них», а Законом України від 30 березня 2020 р. № 540–IX [11] прямо була передбачена можливість запровадження в рамках запобігання поширенню COVID-19 обмежувальних протиепідемічних заходів щодо фізичних осіб. Конкретні види та межі подібних обмежень законодавчо майже не регламентуються й самостійно визначаються Кабінетом Міністрів України, що не передбачає дієвих гарантій обґрунтованості та сумірності запроваджуваних обмежень реальним потребам запобігання поширенню інфекційних хвороб.

Примусова самоізоляція (за винятком купівлі речей першої необхідності), безумовно, ґрунтується на серйозному обмеженні свободи, що по своїй суті наближається до позбавлення волі в розумінні статті 5. Оскільки питання перебуває в площині моральних зобов'язань та необхідних заходів держави, важливо підкріплювати позицію релевантною практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який міг би найкраще відповісти на це питання. Так, чимало громадян/об'єднань громадян спробували оскаржити різні заходи держави та вплив на них на згаданому форумі.

У Греції релігійна асоціація заявила про своє право на свободу релігії проти національних заходів, що забороняють колективне сповідання релігії під час богослужіння, а затриманий у Румунії оскаржував заборону влади відвідувати релігійні служби поза межами в'язниці. Знову ж таки, залишається чекати на рішення Суду у цих справах, щоб проаналізувати, на чию користь похитнуться терези Феміди, коли на важелях розміщено свободу релігії, а з іншого – право на здоров'я [12].

У Словаччині двоє власників фітнес-центру заявляють про незаконність низки заходів щодо запобігання поширенню COVID-19, оскільки порушують їхнє право власності. Хоча ЄСПЛ може визнати виняткові обставини кризи охорони здоров'я, право власності може бути більшої ваги, якщо обмеження триватимуть протягом довгого часу та їхній потенційний негативний вплив із часом зростатиме. У цьому випадку асоціація, захищаючи інтереси працівників, стверджує, що була змушена відмовитися від запланованої демонстрації, відкликавши свою заяву на отримання дозволу, таким чином відмовившись від здійснення свободи зібрань [13].

Однак Суд уже виніс і деякі рішення не на користь громадян, наприклад, громадянин Франції посилається на порушення свого права на здоров'я та приватне життя через запроваджені французьким урядом карантинні обмеження. Його позов до Суду вже було визнано неприйнятним, оскільки він оскаржив заходи, вжиті французькою державою загалом, і не довів вразливість своєї позиції [14].

Видается важливим проаналізувати й іншу актуальну практику Суду. Так, серед факторів, на які у зв'язку з обмеженнями уряду звертає увагу ЄСПЛ, є нагляд з боку органів влади, можливість перебувати на свіжому повітрі тощо.

Порівняємо: ЄСПЛ дійшов висновку в справі *Kuimov v. Russia*, що примусове затримання з метою карантину раніше вважалося позбавленням волі з огляду на статтю 5 [15]. Такі заходи можуть бути виправданими, а отже, правомірними, якщо вони застосовуються з метою протидії розповсюдженню тяжкого інфекційного захворювання, як це передбачено у статті 5(1)(e). Однак, як неодноразово наголошував ЄСПЛ, у деяких випадках утримання інфікованої особи може використовуватися лише в якості крайнього заходу для запобігання поширенню хвороби й лише тому, що менш суворі заходи були розглянуті та визнані недостатніми «для охорони здоров'я населення» (*Enhorn v. Sweden*) [15]. За відсутності суворості необхідності та пропорційності, затримання інфікованої особи перестає бути законним і таким чином є порушенням статті 5.

Покажемо у зв'язку з цим стало нещодавнє рішення ЄСПЛ у справі *Feilazoo v. Malta* (рішення від 11 березня 2021 р.), що стосувалася, зокрема, умов імміграційного утримання громадянина Нігерії, з урахуванням часу перебування у фактичній ізоляції та наступного періоду, коли заявника помістили з новоприбулими на карантин особами. Суд встановив порушення статті 3 (заборона нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження) Конвенції через неналежні умови утримання заявника [15]. Так, Суд був «стурбований» твердженням заявника про те, що після закінчення його ізоляції він був переміщений до нового житлового приміщення для продовження перебування на карантині з новоприбулими шукачами притулку. Уряд Мальти не зміг привести аргументів на користь такого свого рішення чи спростувати інформацію, адже не було жодних ознак того, що заявник потребував такого карантину – особливо після періоду ізоляції, який при цьому тривав майже сім тижнів. Таким чином, розміщення його протягом кількох тижнів з іншими особами, які могли становити загрозу для його здоров'я за відсутності будь-яких належних обґрунтувань на підтримку здійснення цього заходу, не може вважатися доцільним і таким, що відповідає основним санітарним вимогам [15].

Висновок. Пандемія COVID-19 змусила національні органи влади в усьому світі вжити низку заходів для запобігання поширенню вірусу. Ці заходи мали і продовжують мати серйозні наслідки для реалізації прав людини. На жаль, закон не завжди досконалий, а рішення уповноважених органів не завжди здатні повною мірою врахувати принцип верховенства права. Практика національних судів та ЄСПЛ покликана забезпечувати дотримання законності та справедливості. Крім того, як згадувалось автором вище, варто врахувати моральну складову обсервації та самоізоляції, адже кожна людина має обов'язки ще й перед суспільством (стаття 23 Конституції України). Якщо говорити про моральний обов'язок людини перед суспільством у контексті дії карантину, то обсервація та самоізоляція – це складний, але вкрай необхідний захід для забезпечення збереження здоров'я та життя близьких та оточуючих.

Також слід мати на увазі, що подані до Європейського суду з прав людини скарги здебільшого ще не розглянуті, а тому неможливо передбачити, який підхід застосує Суд і яка вага буде надана економічним, соціальним та культурним правам людини в контексті пандемії. Автор висловлює сподівання, що Суд дотримуватиметься інтегрованого підходу до прав людини, тобто використовуватиме належне врахування контексту вжитих урядами заходів та оцінку забезпечення в таких умовах адекватного захисту прав людини, особливо економічних, соціальних і культурних.

ЛІТЕРАТУРА

1. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 / *World Health Organization*: web-site. URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (Last accessed: 28.10.2021);
2. Mingazov I., Sinyavskiy A. The Restrictions of Human Rights During COVID-19 Pandemic. *Utopia y Praxis Latinoamericana*. 2020. vol. 25, no. Esp.12. URL: <https://www.redalyc.org/journal/279/27965040016/html/> (дата звернення: 27.10.2021);

3. Grecova, E. Legal restrictions on human rights and freedoms in international law. 2009.
4. The impacts of the coronavirus pandemic on the implementation of fundamental and human rights – Recommendations by the Human Rights Delegation. *Human Rights Centre's publications*. 2020. Vol.3. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FIN/INT_CCPR_NHS_FIN_44416_E.pdf (Last accessed: 28.10.2021);
5. 4.1.2. Межі та обмеження. Втручання. *Конституційний Суд України*. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/412-mezhi-ta-obmezhennya-vtruchannya>. (дата звернення: 27.10.2021);
6. Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency. *European Court of Human Rights*. URL: https://www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf (Last accessed: 28.10.2021);
7. El Zeidy, M. The ECHR and States of Emergency: Article 15-A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations. *San Diego Int'l LJ*. 2003.
8. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645–III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 17. Ст. 690.
9. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-p> (дата звернення: 27.10.2021);
10. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.2020 № 343. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 87.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID19) : Закон України від 30.03.2020 № 540–IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 30. Ст. 1059.
12. Association d'obédience ecclésiastique orthodoxe c. Grèce / *European Court of Human Rights*. Requête no 52104/20. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-208870%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-208870%22]}) (Last accessed: 28.10.2021);
13. Toromag, S.R.O. v. Slovakia and 4 other applications / *European Court of Human Rights*. Application no. 41217/20. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-207274%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-207274%22]}) (Last accessed: 28.10.2021);
14. Upholding human rights in Europe during the pandemic. *European Parliament*. Briefing. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652085/EPRS_BRI\(2020\)652085_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652085/EPRS_BRI(2020)652085_EN.pdf) (Last accessed: 28.10.2021);
15. Factsheet – COVID-19 health crisis. *European Court of Human Rights*. Press Unit. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf (Last accessed: 28.10.2021).