

УДК 343.851

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.3>

О. П. Васильченко, доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

COVID-19 – НОВІТНІЙ ВИКЛИК ДЛЯ СВІТУ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ: ЛЕГІТИМНА ПРОТИДІЯ ПОШИРЕННЮ ІНФЕКЦІЇ?

Статтю присвячено аналізу деяких аспектів протидії держав світу масштабній загрозі – новітній гострій респіраторній хворобі COVID-19, спричиненій коронавірусом SARS-CoV-2, яка стрімко поширювалася світом і спричинила велику кількість летальних випадків. Уряди більшості країн, які постраждали від стрімкого поширення інфекції найбільше, вдалися до різних заходів із метою протидії поширенню пандемії – медичного, економічного, соціального характеру. У результаті низки комплексних заходів держав окремі економічні та соціальні права, а також політичні свободи зазнали серйозних обмежень задля протидії ще більш серйозним наслідкам. З-поміж таких заходів, які викликали найбільшу кількість питань у правовій площині, – це надання державі права затримувати й ізолювати людей, підозрюваних у захворюванні на коронавірус. Відповідно, йдеться про примусову ізоляцію, яка розглядається як один із ключових стовпів нової стратегії стримування коронавірусу. Однак згадані права не є абсолютними в тому сенсі, що існують визнані законні винятки, які включають запобігання поширенню інфекційних захворювань і захист здоров'я населення. Проте державні заходи, які перешкоджають цим правам, повинні здійснюватися в суворій відповідності до закону, прозоро та в необхідному і пропорційному порядку для досягнення цілей цих законів. А ті, хто зазнав обмежень, повинні мати право на апеляцію, щоб оскаржити їх можливе утримання. Насамперед реакція держави під час надзвичайної ситуації повинна бути заснована на фактичних даних, а не зумовлюватися політичним тиском або потребою щось робити. Має бути чітке наукове й медичне обґрунтування екстрених заходів. Низка держав-членів Ради Європи скористалась відповідним правом та у зв'язку з обмежувальними заходами, спрямованими на боротьбу з COVID-19, почала повідомляти Генерального Секретаря РЄ про дерогацію (тобто про відступ) від деяких положень ЄКПЛ, як це передбачено статтею 15 Європейської конвенції про права людини та громадянина. Автор доходить висновку, що, враховуючи новітність зарозси та відсутність достатнього міжнародного досвіду практичної протидії таким викликам, заходи держав переважно відповідають чинним міжнародним і регіональним стандартам.

Ключові слова: COVID-19, пандемія, права людини, ізоляція, заходи держав із протидії пандемії, Європейська конвенція про права людини та громадянина, конституція, право на свободу пересування та зібрань.

O. P. Vasylychenko. Covid-19 is the latest challenge for the world and human rights: a legitimate resistance to the spread of infection?

The article is devoted to the analysis of some aspects of counteraction of the world to a large-scale threat – the latest acute respiratory disease COVID-19, caused by the coronavirus SARS-CoV-2, which spread rapidly around the world and caused a large number of deaths. The governments of most of the countries most affected by the rapid spread of the infection have taken various measures to counter the spread of the pandemic – medical, economic, social. As a result of a number of comprehensive measures taken by states, a number of economic and social rights, as well as civil and political freedoms, have been severely restricted in order to counter even more serious consequences. One of the measures that has raised the most legal issues is to give the state the right to detain and isolate people suspected of having coronavirus. Accordingly, it is a matter of forced isolation, which is seen as one of the key pillars of the new coronavirus containment strategy. In the United Kingdom, for example, individuals may be detained for screening for the virus, including the collection of personal health information and biological samples, followed by possible isolation. Detention may be authorized by the Secretary of State for Health or a civil servant for a period of 24 hours to 14 days, with the possibility of extension for further monitoring. However, these rights are not absolute, in the sense that they exist. Recognized legal exceptions, which include the prevention of the spread of infectious diseases and the protection of public health. However, state measures that interfere with these rights must be carried out in strict accordance with the law, transparently and in the necessary and proportionate manner to achieve the objectives of these laws. And those who have been restricted should have the right to appeal to challenge their possible detention. First of all, the reaction of the state during an emergency situation should be based on factual data, and not due to political pressure or the need to do something. There must be a clear scientific and medical justification for emergency measures. A number of Council of Europe member states have exercised their respective rights and, in connection with restrictive measures to combat COVID-19, have begun to notify the Secretary General of the Council of Europe of derogations from certain provisions of the ECHR, as provided for in Article 15 of the European Convention on human and civil rights. The author concludes that given the novelty of the threat and the lack of sufficient international experience in practical response to such challenges, the measures of states in the vast majority meet current international and regional standards.

Key words: COVID-19, pandemic, human rights, insulation, measures of states to counteract the pandemic, European Convention on Human and Civil Rights, constitution, right to freedom of movement and assembly.

© О. П. Васильченко, 2020

Постановка проблеми. Мільйони людей по всьому світу продовжують переживати невимовно важкі часи через швидке глобальне поширення коронавірусу COVID-19. Уряди більшості країн, які постраждали від стрімкого поширення інфекції найбільше, борються з поширенням пандемії рішучими заходами, які спричинені безпрецедентною проблемою. Водночас очевидно, що пандемія й заходи, вжиті для боротьби з нею, зачіпають права людини. Йдеться про право на здоров'я і в більш широкому сенсі економічні та соціальні права, а також політичні свободи, які зазнали серйозних обмежень задля протидії ще більше серйозним наслідкам.

У деяких частинах світу ситуація з протидією COVID-19 поступово стабілізується, зокрема, в більшості країн Європи, яку ВООЗ на певному етапі проголосила епіцентром пандемії COVID-19, адже там фіксувалася найбільша кількість зареєстрованих випадків цього інфекційного захворювання [1]. Цікаво прослідкувати, на скільки поступовій стабілізації посприяли заходи, ухвалені країнами в межах надзвичайних ситуацій або надзвичайних станів.

Кілька країн прийняли надзвичайне законодавство, надавши державі право затримувати та ізолювати людей, підозрюваних у коронавірусі. Відповідно, йдеться про примусову ізоляцію, яка розглядається як один із ключових стовпів нової стратегії стримування коронавірусу. Однак є важливе правове питання щодо того, чи ізоляція – вдома чи в лікарні – є обов'язковою і які наслідки можуть бути для тих, хто відмовляється виконувати заходи ізоляції [2].

У Великобританії, наприклад, особи можуть бути затримані з метою обстеження на предмет зараження вірусом, включно зі збором особистої інформації про здоров'я та біологічні зразки, з подальшою можливою ізоляцією. Затримання може бути дозволено державним секретарем з питань охорони здоров'я або державним службовцем у сфері охорони здоров'я на період від 24 годин до 14 днів із можливістю продовження для подальшого моніторингу [3]. Також передбачається кримінальна відповідальність для людей, які не виконують наказів про тримання під вартою, ховаються з місця ізоляції, надають неправдиву чи оманливу інформацію або перешкоджають чиновникам охорони здоров'я виконувати свої обов'язки. Поліція була наділена повноваженнями повною мірою застосовувати розумну силу для виконання цих правил в інтересах суспільної безпеки.

Необхідно зазначити, що до подібних заходів вдалась більшість країн Європи, а також США, Канада та Австралія. Крім того, згадані повноваження розглядаються як застережні. Перш за все, людям рекомендується добровільно виконувати будь-які рекомендації з охорони здоров'я. По-друге, повноваження використовуватимуться лише тоді, коли вони «необхідні та пропорційні» ризикам широкого поширення вірусу по всій країні. Це означає, що там, де ризик спалаху офіційно знижений або, навпаки, вірус поширюється на значно більшу кількість людей, повноваження стануть зайвими.

Утім, окреслені повноважені вимагають юридичної кваліфікації, адже, як авторка зазначила на початку, вони так чи інакше зачіпають права людини, передбачені в конституціях усіх згаданих держав.

Зокрема, можна сказати, що право на свободу, право на приватне життя та свободу економічної діяльності постраждали найбільше в результаті заходів урядів. Однак згадані права не є абсолютними в тому сенсі, що є визнані законні винятки, які включають запобігання поширенню інфекційних захворювань і захист здоров'я населення. Проте державні заходи, які перешкоджають цим правам, повинні здійснюватися відповідно до закону, прозоро та в необхідному і пропорційному порядку для досягнення цілей цих законів. А ті, хто зазнав обмежень, повинні мати право на апеляцію, щоб оскаржити їх можливе утримання.

Міжнародне (регіональне) право легітимізує таку можливість держав. Стаття 15 Європейської конвенції про права людини і громадянина також припускає відступ від деяких прав, а саме: «... будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом» [4].

Насамперед реакція держави під час надзвичайної ситуації повинна бути заснована на фактичних даних, а не зумовлюватися політичним тиском або потребою щось робити. Має бути чітке наукове і медичне обґрунтування екстрених заходів.

Не менш важливою є потреба у використанні саме законодавства для досягнення кінцевої мети. Потрібно довести, що рекомендації, м'які зобов'язання та обмежувальні заходи, не спрацюють і необхідна примусова сила якісного закону.

Зважаючи на практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо порушення таких прав у контексті статті 15 Конвенції, завжди, коли заявник скаржить на те, що його права за Конвенцією було порушено протягом періоду відступу від зобов'язань, Суд спочатку перевіряє, чи можуть вжиті заходи бути виправдані відповідно до основних статей Конвенції; і лише якщо вони не можуть бути виправдані таким способом, Суд переходить до визначення того, чи був відступ від зобов'язань правомірним (наприклад, *Lawless проти Ірландії (№ 3), § 15*) [5].

ЄСПЛ у своїх роз'ясненнях щодо застосування статті 15 Конвенції вказував, що належна увага приділяється таким факторам, як: характер прав, що постраждали у зв'язку з відступом від зобов'язань, обставини, що призводять до виникнення надзвичайної ситуації, та її тривалість (*Brannigan та McBride проти*

Сполученого Королівства, 43; А. та інші проти Сполученого Королівства [ВП], § 173); чи було б звичайне законодавство достатнім, щоб впоратися із загрозою, що спричинена суспільною небезпекою; чи є заходи дійсною реакцією на надзвичайну ситуацію; чи були заходи використані з тією метою, для якої вони були санкціоновані; чи були передбачені гарантії проти зловживань.

У контексті заходів із протидії коронавірусній інфекції справді можна говорити про те, що здійснення повноважень ґрунтувалось на найкращих наявних наукових доказах, що впливало з тісної співпраці з національними та міжнародними експертами з охорони здоров'я з метою повного усвідомлення таких факторів, як інкубаційного періоду вірусу, відомих шляхів передачі та ефективного лікування хвороби.

Крім того, можна говорити, що держави приділяли увагу такій важливій умові, як дотримання інших прав та добробут утриманих. Це включає підтримку чітких ліній зв'язку, вислуховування занепокоєнь цих людей та завжди відстоювання найменш обмежувальних заходів, необхідних для контролю ризику передачі. Це також означає визнання того, що затримані за своєю суттю є вразливими як в медичному розумінні, так і в соціальних та емоційних наслідках того, що їх можна визначити як (можливий) ризик для здоров'я населення.

З метою протидії пандемії, країнами європейського регіону, зокрема, Іспанією, Італією, Францією, згаданою для ілюстрації ситуації Великобританією, були прийняті такі заходи: обмеження права на повагу до приватного життя; обмеження права на свободу та особисту недоторканність – примусове поміщення громадян в обсервації; обмеження права громадян на свободу пересування: заборона для певних категорій переміщуватись через державний кордон та контрольно-пропускні пункти пропуску, скасування транспортного сполучення; обмеження права на свободу мирних зібрань – заборона збиратись більш ніж певна кількість осіб; обмеження права на освіту – заборона відвідувати навчальні заклади; обмеження права на свободу релігії – заборона проведення релігійних заходів; обмеження права доступу до медичної допомоги – тимчасове припинення проведення планових заходів з госпіталізації та планових операцій, крім термінових та невідкладних [7].

В свою чергу, в Україні, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 211 від 11.03.2020 року «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» вирішено установити на усій території України карантин, заборонивши: відвідування закладів освіти її здобувачами; проведення всіх масових заходів, у яких бере участь певна кількість осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8].

Також владою було прийнято низку рішень щодо обмеження роботи контрольно-пропускних пунктів та запроваджено нові підходи та санкції щодо притягнення осіб до відповідальності за порушення карантинних заходів.

Водночас, комплекс таких правових норм, спрямованих на захист прав фізичних та юридичних осіб під час карантину та обмежувальних заходів пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), а саме: можливість роботи вдома для працівників, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування та надання за їх згодою відпустки; надання права власникам змінюватися режими роботи органів, закладів, підприємств, установ, організацій, зокрема, щодо прийому та обслуговування фізичних та юридичних осіб з обов'язковим інформуванням населення про це через вебсайти та інші комунікаційні засоби; заборона на скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (на період карантину та на 30 днів після його відміни); заборона на притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або не змогли звернутися до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби України із заявою про продовження строку перебування на території України, у зв'язку із введенням карантинних заходів; віднесення юридичного факту введення карантину до форс-мажорних обставин; продовження строків отримання та надання адміністративних та інших послуг тощо не викликають такого резонансу як такі, що прийняті в рамках обмеження свободи пересування, приватного життя [9].

Утім, низка держав-членів Ради Європи скористались відповідним правом та у зв'язку з обмежувальними заходами, спрямованими на боротьбу з COVID-19, почали повідомляти Генерального Секретаря РЄ про дерогацію (тобто про відступ) від деяких положень ЄКПЛ, як це передбачено статтею 15 Конвенції. Станом на сьогодні заяви про дерогацію через пов'язані з COVID-19 заходи зробили: Латвія (16.03.2020), Румунія (17.03.2020), Молдова (18.03.2020), Вірменія (19.03.2020), Естонія (20.03.2020), Грузія (23.03.2020) [10].

Україна не стала винятком у боротьбі з поширенням COVID-19. Відмінністю нашої країни від досвіду деяких європейських держав стало досить завчасне введення певних обмежень із метою запобігти такому стрімкому поширенню вірусу по всій території держави. Серед нормативних актів, які передбачають заходи з боротьби з епідеміями, поширенням небезпечних вірусів та інфекцій, необхідно згадати закони України «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про забезпечення санітарного та епідемічного добробуту населення», Кодекс цивільного захисту України та закон «Про правовий режим надзвичайних ситуацій». Цим законодавство фактично передбачає три особливі правові режими:

1. Карантин (закони «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про забезпечення санітарного та епідемічного добробуту населення»)
2. Надзвичайна ситуація (Кодекс цивільного захисту України);

3. Надзвичайний стан (Закон «Про правовий режим надзвичайних ситуацій»).

У результаті в Україні було застосовано карантин та надзвичайну ситуацію.

Безперечно, заборони, введені постановами КМУ та рішеннями місцевих рад як карантинні, обмежують конституційні права громадян, насамперед на освіту, свободу мирних зібрань, свободу пересування, приватного життя та інші з переліку вище. Однак Конституція України не забороняє обмеження таких прав узагалі, у такий спосіб відповідаючи регіональним конвенційним нормам, одне спеціальне законодавство для максимальної відповідності таким європейським вимогам. Тим більше, що такі обмеження в нашій державі відповідали загальним стандартам більшості конституційних прав та свобод щодо обмежень – передбачені спеціальним законодавством та переслідувати легітимну мету.

Третім критерієм, який може бути застосований під час обмеження прав і свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (насправді більшою частиною каталогу Конституції України), є потреба в демократичному суспільстві. Зокрема, ЄСПЛ оцінює пропорційність обмеження закону у кожній конкретній ситуації.

У сучасній ситуації навряд чи є сумніви щодо існування законної мети обмеження прав і свобод людини.

Конституція України містить норми, які зобов'язують державу захищати життя людини (стаття 27) і дозволяють обмежувати певні права на охорону здоров'я населення (зокрема, стаття 34).

Багато рішень ЄСПЛ називають це позитивним зобов'язанням держави, і нежиття заходів можна сприймати як порушення позитивних зобов'язань, передбачених статтями 2 та 8 (Фіногенов та інші проти Росії, № 18299/03, 20 грудня 2011 р.).

На нашу думку, такі заходи та позитивний обов'язок держави вживати заходів щодо захисту життя та здоров'я людей особливо актуальні в умовах пандемії, ознакою якої, за визначенням ВООЗ, є відсутність профілактики та лікування.

Крім того, деякі заходи нашого уряду, навпаки, пом'якшили певні вимоги для громадян. Зокрема, було запроваджено комплекс правових норм, спрямованих на захист прав фізичних та юридичних осіб під час карантину та обмежувальних заходів пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), а саме:

- можливість роботи вдома для працівників, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування та надання за їх згодою відпустки;
- надання права власникам змінюватися режими роботи органів, закладів, підприємств, установ, організацій, зокрема, щодо прийому та обслуговування фізичних та юридичних осіб з обов'язковим інформуванням населення про це через вебсайти та інші комунікаційні засоби;
- заборона на скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (на період карантину та на 30 днів після його відміни);
- заборона на притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або не змогли звернутися до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби України із заявою про продовження строку перебування на території України, у зв'язку із введенням карантинних заходів;
- віднесення юридичного факту введення карантину до форс-мажорних обставин;
- продовження строків отримання та надання адміністративних та інших послуг тощо [10].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Права людини спираються на принцип невідчужуваності, універсальності, взаємозалежності та неподільності. Вони покладають на уряди обов'язкові зобов'язання, зокрема, особливо за надзвичайних обставин. Хоча законодавство про права людини дозволяє обмежувати деякі права в законних цілях, зокрема такими як захист громадського здоров'я, існують чіткі межі щодо того, коли, як і якою мірою права можуть бути обмежені. Будь-яке обмеження повинно мати легітимну мету і бути пропорційним цій цілі, необхідним (ефективним та на основі доказів), обмеженим часом, недискримінаційним та у відповідності до закону. Вкрай важливо, щоб влада приймала заходи, які не приводили б до дискримінації та залишалися пропорційними переслідуванню цілям. Доступ до медичної допомоги для всіх груп населення, заснований на достовірних медичних даних, безсумнівно, є пріоритетом. Отже, враховуючи новітність загрози та відсутність достатнього міжнародного досвіду практичної протидії таким викликам, заходи держав переважно відповідають чинним міжнародним і регіональним стандартам.

Список використаних джерел:

1. Statement to Diplomatic Missions located in Denmark on COVID-19 by Dr Hans Henri P. Kluge, WHO Regional Director for Europe. Statements We can beat COVID-19 virus through solidarity. *World Health Organization*. URL: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/statements/statement-we-can-beat-covid-19-virus-through-solidarity>.
2. Coronavirus and compulsory isolation 'pits human rights against public safety'. *World Economic Forum*. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/isolation-coronavirus-covid19-human-rights-public-health>.
3. Coronavirus (COVID-19) in the UK. *UK Government*. URL: <https://coronavirus.data.gov.uk>.

4. Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

5. CASE OF LAWLESS v. IRELAND (No. 3). *European Court of Human Rights*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>.

6. CASE OF BRANNIGAN AND McBRIDE v. THE UNITED KINGDOM. *European Court of Human Rights*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57819>.

7. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Перелік від 11 березня 2020 р. № 211.

8. Криворот В., Мартиненко А. Втручання в права людини під час пандемії. *Юридична газета*. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/vtruchannya-v-prava-lyudini-pid-chas-pandemiyi.html>.

9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Пояснювальна записка. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68397.

10. Reservations and Declarations for Treaty No.005 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>.