

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ: ДОПУСТИМИ МЕЖИ ВТРУЧАННЯ ТА ПАНДЕМІЯ COVID-19

RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT: PERMISSIBLE LIMITS TO INTERFERENCE AND THE COVID-19 PANDEMIC

Гецько В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті з'ясовано сутність та значення такого фундаментального права людини як свобода пересування. Виявлено, що свобода пересування гарантується як міжнародними актами, так і національним законодавством України. Серед міжнародних актів вказане право гарантується Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про права дитини, Міжнародною конвенцією про захист прав усіх трудових мігрантів та членів їх сімей тощо. Свобода пересування є основою створення та функціонування Європейського Союзу. Крім того, у Директиві Ради ЄС 2004/38/ЄС від 29 квітня 2004 р. до розуміння свободи пересування включено і право вільно покинути державу. Досліджено особливості реалізації свободи пересування в рамках Шенгенської зони.

Досліджено національне законодавство України на предмет гарантування права на свободу пересування, у тому числі конституційні положення та норми спеціального акту – Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Обґрунтовано, що право на свободу пересування є основним правом кожної людини, що належить їй не залежно від наявності громадянства, статті, віку, кольору шкіри, раси, національності чи будь-якої іншої ознаки, передбачає право вільно переміщуватися як у межах держави свого походження, так і покидати і повертатися на її територію.

Досліджено статистичні дані щодо поширення пандемії COVID-19 у світі та в Україні, а також представлено результати соціологічного опитування ставлення громадян до обмеження їх прав в умовах поширення COVID-19.

Обґрунтовано, що втручання у право на свободу пересування буде допустимим, якщо воно здійснено тільки на підставі закону, необхідне у демократичному суспільстві з легітимною метою (для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших осіб).

Ключові слова: права людини, свобода пересування, міжнародна конвенція, ЄС, пандемія COVID-19.

The article clarifies the essence and significance of such a fundamental human right as freedom of movement. It was found that freedom of movement is guaranteed by both international acts and national legislation of Ukraine. Among international acts this right is guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, and so on. Freedom of movement is the basis for the creation and functioning of the European Union. In addition, EU Council Directive 2004/38/EU of 29th April 2004 includes the right to leave the country freely in the sense of freedom of movement understanding. The peculiarities of the implementation of freedom of movement within the Schengen area have been studied.

The national legislation of Ukraine studied on the subject of guaranteeing the right to freedom of movement, including the constitutional provisions and norms of a special act - the Law of Ukraine "On Freedom of Movement and Free Choice of Residence in Ukraine".

It is justified that the right to freedom of movement is a fundamental right of every person, regardless of citizenship, sex, age, skin color, race, nationality or any other characteristic, provides for the right to move freely within the country of own origin as well as leave and return to its territory.

The statistical data on the spread of the COVID-19 pandemic in the world and in Ukraine are studied, as well as the results of a sociological survey of the attitude of citizens to the restriction of their rights in the context of the spread of COVID-19.

It is justified that interference with the right to freedom of movement will be permissible if it is carried out only on the basis of law, necessary in a democratic society for legitimate purposes (to protect public safety, civil order, health or morals of the people or the rights and freedoms of others).

Key words: human rights, freedom of movement, international convention, EU, COVID-19 pandemic.

Постановка проблеми. Одним з фундаментальних прав людини, що лежить в основі свободи особи є право на свободу пересування. До пандемії COVID-19 більшість людей не надавали значення праву на свободу пересування, особливо в рамках Європи, так як для європейців питання свободи пересування по ЄС та за його межами було без бар'єрним. Після скасування візового режиму для українців, подорожі до Європи теж стало тільки питанням фінансових можливостей. Водночас пандемія COVID-19, закриття кордонів, обмеження пересування для окремих громадян у середині держави привернули знову увагу до права на свободу пересування та його фундаментального значення.

Аналіз останніх статей та публікацій. В Україні останнім часом досліджуються проблеми реалізації права на свободу пересування в Україні із врахуванням практики Європейського суду, а також конституційні права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та країнах ЄС у порівняльному аспекті [7, 8]. Водночас відсутнє комплексне дослідження природи права на свободу пересування та допустимих меж втручання під час пандемії COVID-19.

Метою даної статті є аналіз правової природи права на свободу пересування та допустимих меж втручання під час пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Свобода пересування гарантується як міжнародними актами, так і національним законодавством України. Серед міжнародних актів вказане право гарантується Загальною декларацією прав людини (стаття 13) та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (стаття 12). Згідно статті 13 Загальної декларації прав людини кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. Крім того, кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну [1]. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права у ч. 3 та ч. 4 доповнює ті загальні стандарти і підходи, викладені у Загальній декларації прав людини такими нормами: «... згадані права не можуть бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в Пакті. Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну [2].

Конвенція про права дитини гарантує право на свободу пересування у статті 10, згідно якої заявки дитини або її батьків про в'їзд або виїзд із держави-учасниці з метою возз'єднання сім'ї розглядаються державами-учасницями позитивно, гуманно та оперативно. Держави-учасниці надалі забезпечують, щоб подання такого запиту не спричиняло негативних наслідків для заявників та членів їх сімей. Дитина, батьки якої проживають у різних державах, має право регулярно підтримувати, зберігати у виняткових обставинах особисті відносини та прямі контакти з обома батьками [3].

Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудових мігрантів та членів їх сі-

мей встановлює гарантії права на свободу пересування у статтях 5, 8 та 39. До прикладу, у статті 8 встановлено, що працівники-мігранти та члени їх сімей можуть вільно залишати будь-яку державу, у тому числі державу свого походження. Це право не повинно піддаватися яким-небудь обмеженням, за винятком тих, які передбачаються законом, необхідні для охорони національної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав і свобод інших. Працівники-мігранти та члени їх сімей мають право в будь-який час в'їхати в державу свого походження і залишитися в ній [4].

Свобода пересування є основою створення та функціонування Європейського Союзу. Крім того, у Директиві Ради ЄС 2004/38/ЄС від 29 квітня 2004 р. до розуміння свободи пересування включено і право вільно покинути державу [5]. Поряд з ЄС свобода пересування дозволена в рамках Шенгенської зони, яку спочатку сформували Німеччина, Франція, Люксембург, Бельгія та Нідерланди. Перша угода була підписана 14 червня 1985 року, Конвенція про імплементацію у 1990 році, що набули чинності в 1995 році та згодом були включені до законодавства ЄС (у травні 1999 року згідно Амстердамського договору). Тому більшість держав-членів ЄС пов'язані із законодавством ЄС про Шенген, за винятком Великобританії та Ірландії. 18 травня 1999 року була підписана угода між Норвегією, Ісландією та ЄС про розширення меж Шенгенської зони. Швейцарія приєдналася до Шенгенської зони у 2008 році, а Ліхтенштейн у 2011 році.

В Україні право на свободу пересування гарантовано статтею 33 Конституції України, зокрема: «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, віль-

ний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну». Аналогічні положення викладені і у спеціальному акті – Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [6].

Виникає питання також щодо розуміння сутності та правової природи права на свободу пересування. Так, Кохановська О.В. вважає, що свобода пересування передбачає право громадянина вільно пересуватися у межах держави, право на вибір місця перебування, право на вільний виїзд за межі своєї держави, а також право на безперешкодне повернення у свою країну [7, с. 158]. І.І. Голубка вважає, що право на свободу пересування (право на вільне пересування) є гарантованим конституцією та міжнародними нормативно-правовими актами правом громадянина, іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території країни, вільно та безперешкодно на власний розсуд та без необхідності отримання яких-небудь особливих дозволів пересуватися по території країни у будь-якому напрямку, будь-яким способом, у будь-який час, а також залишати територію країни, за винятком обмежень, які встановлюються виключно законом [8, с. 11].

На нашу думку, право на свободу пересування є основним правом кожної людини, що належить їй не залежно від наявності громадянства, статті, віку, кольору шкіри, раси, національності чи будь-якої іншої ознаки, передбачає право вільно переміщуватися як у межах держави свого походження, так і покидати і повертатися на її територію.

Вище ми розглянули міжнародні акти, що встановили основні гарантії права на

свободу пересування, і зокрема в них чітко встановлено допустимі межі втручання у право на свободу пересування, зокрема: такі втручання мають бути здійсненні на підставі закону, вони можливі у демократичному суспільстві з легітимною метою (необхідні для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших осіб).

Пандемія COVID-19 стала тим викликом який загрожує здоров'ю населенню не тільки в межах однієї держави, але і світу. Згідно офіційних даних ВООЗ станом на 27 вересня 2020 року з початку пандемії коронавірусом захворіло понад 32,7 мільйони людей, померло 991 000 смертей. Протягом тижня (21–27 вересня 2020 р.) було зареєстровано понад 2 мільйони нових випадків захворювання та 36 000 нових смертей, що аналогічно цифрам, повідомленим за попередній тиждень. Очікується, що в найближчий тиждень сукупна кількість смертей перевищить мільйон [9]. За даними Центру громадського здоров'я, станом на 29 вересня в Україні зафіксовано 3 627 нових випадків коронавірусної хвороби COVID-19. Загалом в Україні 204 932 лабораторно підтверджені випадки COVID-19, із них 4 065 летальних, 90 250 пацієнтів одужало [10].

Результати національних та міжнародних опитувань громадської думки щодо сприйняття та впливу COVID-19, проведених ще у березні 2020 року, свідчать про сильну громадську підтримку обмежень, запроваджених у державах-членах ЄС. На запитання, що вони думають про обмежувальні заходи, які їх уряди вживали, респонденти в Італії, Іспанії та Франції переважно їх підтримали (90%, 88% та 86% відповідно), згідно з Інтернет-рейтингом Redfield & Wilton Strategies 1500 людей у віці від 18 років у кожній країні заявили,

що держава повинна запровадити загальну комендантську годину, щоб обмежити поширення вірусу. В Австрії 94 % респондентів зазначили, що готові пожертвувати частиною своїх громадянських свобод, якщо це допоможе запобігти поширенню захворювання [11, с. 14].

В межах ЄС були введені різні обмеження права на свободу пересування. Так, у березні 2020 року багато держав-членів запровадили часткове або майже повне закриття їх зовнішніх і внутрішніх кордонів, обмежуючи переміщення тих, хто в'їжджає в країну, а також переміщення за межі країни. Як показує огляд Європейського парламенту, переважна більшість країн, що входять до Шенгенської зони, запровадили обмеження на своїх внутрішніх кордонах. Деякі держави-члени скоротили кількість пунктів пропуску через кордон. Наприклад, 18 березня 2020 року між Хорватією та Словенією було закрито 27 прикордонних переходів. Багато країн ЄС закрили аеропорти, а кілька країн-членів майже повністю закрили свої кордони. Станом на 17 березня 2020 року особам та транспортним засобам (крім вантажних перевезень), як правило, заборонялося переходити через аеропорти, порти, залізничні та дорожні пункти пропуску на зовнішніх та внутрішніх кордонах ЄС. В інших випадках особи, які в'їжджають, включаючи громадян та резидентів, повинні відповідати новим вимогам, у тому числі проходити перевірку стану здоров'я, зобов'язання пройти карантин або надати медичну довідку, що свідчить про негативний результат тесту на COVID [11, с. 60].

Статті 27 та 29 Директиви про вільний рух (2004/38 / ЄС) виправдовують заходи, що обмежують свободу пересування в разі «захворювань з епідемічним потенціалом», таких як COVID-19, за умови, що вони від-

повідають принципу пропорційності. У цьому контексті при здійсненні заходів охорони здоров'я Європейська Комісія зазначила, що вони не повинні дискримінувати громадян держав-членів та резидентів-громадян ЄС. Крім того, держави-члени не повинні забороняти в'їзд громадянам ЄС або громадянам третіх країн, які проживають на її території, і повинні сприяти транзиту інших громадян ЄС та резидентів, які повертаються додому.

Не тривале літнє послаблення обмежень перетину кордонів до держав-членів ЄС для українців, вже з 1 вересня замінилося на нові обмеження та заборони. Україна з 28 серпня запровадила заборону в'їзду на її територію іноземців, а з 29 вересня заплановано скасувати повну заборону і встановити нові обмеження щодо в'їзду іноземців. Українці, які повертаються із держав «червоної зони» підлягають самоізоляції. Загалом на території України адаптативний карантин продовжено до 31 жовтня [12].

Висновок. Таким чином, право на свободу пересування є основним правом кожної людини, що належить їй не залежно від наявності громадянства, статті, віку, кольору шкіри, раси, національності чи будь-якої іншої ознаки, передбачає право вільно переміщуватися як у межах держави свого походження, так і покидати і повертатися на її територію. Втручання у право на свободу пересування буде допустимим, якщо воно здійснено тільки на підставі закону, необхідне у демократичному суспільстві з легітимною метою (для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших осіб). Таким чином, втручання у право на свободу пересування під час пандемії COVID-19 допустиме за умови пропорційності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
3. Конвенція про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text
4. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих- мігрантів та членів їх сімей від 18.12.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_203#Text
5. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>
6. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>
7. Кохановська О.В. Проблеми реалізації права на свободу пересування в Україні і практика Європейського суду. Часопис цивілістики. 2015. Вип. 18. С. 157-163.
8. Голубка І.І. Конституційні права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 240 с.
9. Coronavirus disease (COVID-19). Data as received by WHO from national authorities, as of 27 September 2020. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200928-weekly-epi-update.pdf?sfvrsn=9e354665_4
10. Оперативна інформація про поширення коронавірусної інфекції 2019-nCoV. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennja-koronavirusnoi-infekcii-2019-ncov2>
11. Coronavirus pandemic in the EU — fundamental rights implications. BULLETIN # 1. Non-discrimination Racism Fundamental Rights EU Charter of Violence against women 1 february - 20 march 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 European Union Agency for Fundamental Rights, 60p.
12. Уряд подовжив адаптивний карантин до 31 жовтня. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-podovzhiv-adaptivnij-karantin-do-31-zhovtnya>