

Антиковидные ограничения прав и свобод признаны конституционными: решение Федерального Конституционного Суда ФРГ

*(По материалам пресс-релиза КС ФРГ) **

- Оригинал см. на официальном сайте Федерального Конституционного суда ФРГ - **Verfassungsbeschwerden betreffend Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite („Bundesnotbremse“)** **erfolglos**, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-101.html> (Рубрикация и выделения в тексте - **Дайджеста**).

А. Задействование " экстренного тормоза"	173
Б. Предмет конституционного контроля по данному вопросу	175
В. Обоснование КС	176
I. Меры по ограничению социальных контактов в общественных местах	177
аа. Обоснованность конституционно значимыми целями	178
бб. Критерий «пригодности»	179
вв. Критерий необходимости	180
гг. Критерий соразмерности	181
II. Запрет покидать места проживания (локдаун)	182

А. Задействование " экстренного тормоза"

Задействование механизма "экстренного тормоза" (т.н. чрезвычайный федеральный тормоз), предполагавшее запреты на контакты, локдаун (комендантский час) в ночное время и закрытие школ в ФРГ, было

совместимо с положениями Основного Закона ФРГ, германской конституции. Так постановил Федеральный Конституционный суд Германии: признав, что карантинные меры, которые были введены в германский «Закон о защите населения от инфекционных заболеваний» (ЗЗИЗ) серьезно ограничивают основные права и свободы, гарантированные конституцией страны. Одновременно КС указал, что они были приняты в условиях наличия крайней опасности из-за пандемии и в соответствии с Основным Законом (в дальнейшем - ОЗ). Там самым, германский КС подтвердил конституционно-правовой баланс интересов: государства – на карантинные меры, а граждан – на права и свободы: последние могут попадать под ограничения при «экстренной ситуации» и возникновении «опасности для жизни».

Введение локдауна и других антиковидных мер в Германии вызвало волну судебных исков в Конституционный Суд страны. В целом по состоянию на вторую половину 2021 года в германский КС против названного выше Закона было подано 334 конституционные жалобы и ходатайства о принятии срочных предварительных мер. В результате в КС по обращениям более, чем 8 500 заявителей было инициировано 424 процедуры проверки (одна из процедур разбирательства была инициирована по жалобе более, чем 7.000 заявителей).

В рассматриваемом здесь решении Первый сенат Федерального конституционного суда отклонил конституционные жалобы, в которых, среди прочего, оспаривалась конституционность комендантского часа и ограничений на контакты для сдерживания пандемии COVID-19, включенные в § 28b(1) №№ 1 и 2 Закона «О защите населения от инфекционных заболеваний» Четвертым законом о защите населения во время эпидемий национального значения от 22 апреля 2021 года. Предметом рассмотрения стали, в первую очередь, ограничения свободы передвижения, т.н. «комендантский час», т.е. введение запрета покидать жилище с 21.00 до 05.00, если показатель прироста заболеваемости в определенном населенном пункте или регионе превысит 100 случаев на 100 тысяч населения за 7 дней, а также ограничения на контакты в соответствии с § 28b ЗЗИЗ, которые были введены на срок до двух месяцев в целях сдерживания пандемии. Данные ограничения санкционировались возможностью наложения денежных штрафов.

КС ФРГ рассмотрел эти меры на основе конституционных требований, которые по общему правилу применяются к контролю любого закона, в отношении которого подаются жалобы на нарушение им основных прав и свобод. По мнению КС, эти меры в значительной степени ущемляли

различные конституционные права. Вместе с тем, комендантский час и ограничения на контакты были признаны КС частью общей стратегии защиты, разработанной законодателем для защиты жизни и здоровья, а также поддержания надлежащего функционирования системы здравоохранения как исключительно важных интересов общего блага. В результате Суд постановил, что ограничения на контакты и ограничения свободы передвижения, подлежавшие оценке, в условиях чрезвычайной опасности пандемии были совместимы с конституцией; в частности, они отвечали критерию адекватности и пропорциональности (соразмерности), несмотря на степень и на серьёзность государственного вмешательства в сферу индивидуальных свобод, которое они вызвали. В той мере, в какой в ходе данного разбирательства были оспорены другие меры, предусмотренные ЗЗИЗ, такие как ограничения на деятельность досуговых, спортивных и культурных учреждений, магазинов и ресторанов, КС признал, что соответствующее обращение не было направлено в надлежащем порядке.

Б. Предмет конституционного контроля по данному вопросу

Четвертый Закон «О защите населения в случае эпидемической ситуации государственного значения» от 22 апреля 2021 года содержал комплекс мер по сдерживанию пандемии, которые были включены в основополагающий в данной области Закон «О защите населения от инфекционных заболеваний (ЗЗИЗ). Вводимые здесь меры были увязаны с т.н. семидневной инцидентией, то есть частотой новых случаев заболевания. Если число новых случаев заражения коронавирусом на 100 000 жителей в течение семи дней (семидневная заболеваемость) превышало в определённом районе в течение трех дней подряд пороговое значение в 100 единиц, то меры, предусмотренные в § 28b ЗЗИЗ ("чрезвычайный федеральный тормоз"), применялись там со следующего дня. Если семидневная заболеваемость в течение пяти рабочих дней подряд опускалась ниже порогового значения, "чрезвычайный тормоз" переставал действовать со следующего дня. Был установлен также крайний срок действия установленных запретов – два месяца.

§ 28b, параграф 1, предложение 1, № 1 ЗЗИЗ регламентировал запреты на контакты. В соответствии с этим, частные собрания в общественных

или частных местах разрешались только в том случае, если в них принимали участие члены одного домохозяйства и еще одно лицо, включая детей в возрасте до 14 лет, принадлежащих к соответствующему домохозяйству. Из этого правила исключались собрания и контакты, в которых участвуют исключительно члены одного домохозяйства, исключительно супруги или партнеры по гражданскому браку, а также контакты при реализации права опеки или общения с детьми, или в контексте мероприятий в случае погребения умершего (до 30 человек).

§ 28b, параграф 1, предложение 1, № 2 ЗЗИЗ регулировал запрет покидать жилище в ночное время. В соответствии с ним пребывание людей вне жилого дома или помещения запрещалось с 22 часов вечера до 5 часов утра следующего дня. Данное регулирование содержало различные исключения. Например, пребывание в период с 22:00 до полуночи с единственной целью прогулки на свежем воздухе, как и пребывание с целью предотвращения чрезвычайной медицинской или ветеринарной ситуации, осуществления профессиональной деятельности, реализации прав опеки или аналогичных весомых целей. Кроме того, 8 мая 2021 года на основании полномочий по изданию актов, конкретизирующих положения Закона, предоставленных для этой цели в § 28с ЗЗИЗ, правительство, с согласия парламента, издало Постановление о регулировании облегчений и исключений из защитных мер для предотвращения распространения COVID-19. Оно освобождало вакцинированных и выздоровевших людей, в частности, от ограничений на частные встречи, прогулки на свежем воздухе и занятия спортом.

В. Обоснование КС

В той мере, в какой конституционные жалобы были поданы приемлемым образом, они не были обоснованными по существу. Ограничения на контакты, предписанные в статье 28b, пункт 1, предложение 1, № 1 ЗЗИЗ, и наказание за них, а также ограничения на выезд согласно статье 28b, пункт 1, предложение 1, № 2 ЗЗИЗ, и регулирование правовых составов соответствующих административных правонарушений не нарушают основные права заявителей.

I. Меры по ограничению социальных контактов в общественных местах

Всеобъемлющий запрет контактов, предписанный в § 28b ЗЗИЗ, представлял собой вмешательство в право на охрану семейной жизни и брака согласно статье 6.1 ОЗ, так и в право на свободное развитие личности согласно статье 2.1 ОЗ. Однако это вмешательство было формально и материально конституционным и, следовательно, оправданным с точки зрения конституционного права.

1. Основное право на брак и семью в соответствии со статьей 6.1 ОЗ гарантируют право свободно определять порядок и частоту общения с родственниками или соответственно с супругом и поддерживать семейные отношения. Это конституционное право охватывает фактическое совместное проживание родителей и их детей, а также их воспитание, независимо от того, состоят ли родители в браке, а также другие специфические семейные связи и отношения, например, те, которые могут существовать между взрослыми членами семьи и между близкими родственниками, в том числе и представителями нескольких поколений. Основное право на свободное развитие личности (статья 2(1) ОЗ) защищает определённые отношения и связи, аналогичные семейным, но выходящие за рамки защиты брака и семьи. Оно также защищает свободу встречаться с любым другим человеком; возможность встречаться с другими людьми вообще имеет основополагающее значение для развития личности. Ограничения на контакты, предписанные в § 28b ЗЗИЗ являются вмешательством в эти фундаментальные права.

2. Эти ограничения основных прав в формальном отношении были конституционными. Федеральная власть в соответствии со статьей 19 ОЗ имеет для этого (конкурирующую) законодательную компетенцию (а именно полномочия по принятию мер по борьбе с инфекционными заболеваниями).

3. Нормативное оформление ограничений контактов в виде самоисполнимого законодательного регулирования, не требующего имплементации исполнительными органами в отдельном случае, не нарушало конституционную гарантию индивидуальной правовой защиты соответствующих лиц. Оно не выходило за рамки границ, действующих в отношении выбора форм действия законодателем, которые вытекают из принципа разделения властей или соответственно из гарантий основных

прав, и не нарушала требование статьи 19 ОЗ о том, что «закон должен носить общий характер». Как сами запреты на контакты, так и соответствующее административно-правовые санкции также были в достаточной степени определёнными.

aa. Обоснованность конституционно значимыми целями

4. Ограничения на контакты были также пропорциональными. Они служили конституционно легитимным целям, которые законодатель стремился достичь во исполнение обязанностей по защите основных прав, а именно целям защиты жизни и здоровья людей. Они были в конституционно-правовом смысле уместны (пригодны) и необходимы для их достижения и не были несоразмерны им.

а) Эти задачи должны были быть достигнуты с помощью эффективных мер по сокращению межличностных контактов. Основная цель состояла в том, чтобы замедлить дальнейшее распространение вируса, а также прервать его экспоненциальный рост, чтобы избежать перегрузки системы здравоохранения в целом и обеспечить медицинскую помощь по всей стране. Как защита жизни и здоровья, так и функционирование системы здравоохранения уже сами по себе являются важнейшими задачами общественного благосостояния и, следовательно, конституционно легитимными законодательными целями.

В соответствии со 2 ОЗ, которая включает защиту индивида от причинения вреда его физической целостности и здоровью, государство также несёт обязанность по принятию превентивных мер по предотвращению опасностей для здоровья людей. Оценка законодательного органа о том, что при принятии закона существовал риск для жизни и здоровья и риск перегрузки системы здравоохранения, была основана на обоснованных фактических данных и выводах.

Возложив соответствующие функции на Институт Роберта Коха (§ 4 (1) ЗЗИЗ), законодатель в принципе институционально обеспечил сбор и оценку информации, необходимой для определения мер по борьбе с инфекционными заболеваниями. В задачи Института Роберта Коха входит постоянное обновление данных о таких заболеваниях путём оценки и публикации данных о заболеваемости инфекциями в Германии, а также путём анализа имеющихся исследований со всего мира и подготовки соответствующей информации для правительства и общественности. В

период принятия спорного закона Институт Роберта Коха оценил общий риск для здоровья населения Германии как очень высокий в связи с постоянно растущим числом случаев заболевания. Законодатель также исследовал имеющиеся научные данные во время экспертных слушаний в ответственном комитете немецкого Бундестага. На которых ряд авторитетных научных учреждений оценили ситуацию в период вступления в силу оспариваемых нормативных актов и до этого аналогично Институту Роберта Коха. Во время законодательного процесса экспертные мнения по всем соответствующим вопросам также были общедоступны и широко обсуждались. В деталях оценки ситуации риска, будущего развития пандемии и мер по ее сдерживанию различались. Однако не было получено достоверных данных о том, что опасность для жизни и здоровья от инфекции или риск перегрузки системы здравоохранения незначительны или отсутствуют.

бб. Критерий «пригодности»

в) Ограничения на контакты в частной и публичной сферах, установленные статьей § 28b ЗЗИЗ, были в конституционном смысле уместны (пригодны) для достижения целей закона, то есть отвечали своему назначению и требованиям, связанным с достижением этих целей. Для этого достаточной является уже сама возможность достижения цели закона посредством нормативного регулирования. При оценке нормативного регулирования на предмет его пригодности законодатель имеет определённую свободу действий, которая касается анализа и оценки фактических обстоятельств и факторов реальной действительности, а также необходимого прогноза и выбора средств для достижения целей закона. Степень и пределы этой свободы не являются всегда одинаковыми и равными, но в каждом конкретном случае зависят, в частности, от возможностей сформировать достаточно определенное и достоверное суждение. Признано, что в случае серьезного вмешательства в основные права, неопределенность и неоднозначность фактических обстоятельств, в принципе, не должны безоговорочно идти во вред носителям основных прав. Однако, если, как в данном случае, вмешательство совершается в целях защиты важных конституционных ценностей и если, ввиду фактической неопределенности, законодатель ограничен в возможности составить себе достаточно надёжную картину, контроль конституционного суда ограничивается проверкой принципиальной допустимости и приемлемости прогноза законодательного органа относительно пригодности принимаемых мер. Это включает в себя проверку того,

является ли законодательный прогноз достаточно основательным и надежным.

Согласно этому прогнозу, ограничения на контакты, налагаемые § 28b ЗЗИЗ представляли пригодным средством для защиты жизни и здоровья людей от опасности заболевания COVID-19, а также для предотвращения перегрузки системы здравоохранения, которая, если бы она наступила, привела бы со своей стороны к существенным рискам для жизни и здоровья пациентов, страдающих COVID-19, а также пациентов, нуждающихся в стационарном или даже интенсивном медицинском лечении по другим причинам. Предположения законодателя о целесообразности ограничений на контакты были основаны на достаточно прочной базе. Согласно заключениям экспертизы привлечённых лиц, полученным в ходе разработки и принятия законопроекта, было и остается общепризнанным фактом, что SARS-CoV-2 передается через дыхательные секреты. Основываясь на полученных данных и выводах, эксперты принципиально согласились с тем, что любое ограничение контактов между людьми вносит значительный вклад в сдерживание передачи вирусов.

Нормативная техника, обуславливающая действие запретов на контакты с превышением порогового значения семидневной заболеваемости, также имеет под собой прочную основу. Законодатель действовал в пределах имеющейся у него свободы действий как при принятии решения о привязке применения антиковидных запретов к уровню заболеваемости, так и при установлении фактического порогового значения.

вв. Критерий необходимости

с) Оспариваемые ограничения на контакты, как меры по защите жизни и здоровья, а также по поддержанию надлежащего функционирования системы здравоохранения, были с точки зрения конституционного права также необходимы. Ограничения на контакты были бы неконституционными, если бы существовали другие доступные средства, которые были бы столь же очевидно эффективными, как ограничения на контакты в их конкретной форме, и в то же время в меньшей степени ограничивали бы затронутые основные права. В данном случае, однако, исходя из информации о передаваемости вируса и возможностях противодействия его распространению, которая была доступна на момент принятия закона, с точки зрения конституционного права не вызывает возражений тот факт, что законодатель не счёл другие возможные более мягкие средства столь же эффективными для достижения цели

регулируемого, как предписанные ограничения контактов. Это относится как к защите, обеспечиваемой вакцинацией, которая была возможна в то время, так и к мерам, ограничивающим возможности коммуникации людей, помимо предложенных запретов на контакты.

гг. Критерий соразмерности

д) Ограничения на контакты были соразмерны также в более узком смысле, а именно в контексте требования их соразмерности. Согласно этому стандарту, цель, преследуемая мерой, и ожидаемое состояние по достижению цели не могут быть несоразмерны степени вмешательства. Задача законодателя - найти баланс между степенью и серьезностью вмешательства в основные права, с одной стороны, и значением регулирования для достижения законных целей, с другой. Из запрета чрезмерных мер (*Übermaßverbot*) следует, что чем чувствительнее ущемляется свобода индивида, тем более значимыми должны быть преследуемые интересы общего блага. И наоборот, необходимость принятия законодательных мер тем настоятельнее, чем больше рисков и негативных последствий потенциально могут возникнуть, если бы основными правами можно было свободно пользоваться без каких-либо ограничений. В данном случае действия законодательной власти соответствуют этим требованиям.

Вводя ограничения на контакты, законодатель преследовал цели общего блага, имеющие исключительное, первостепенное значение. Перед законодателем стояла задача обеспечить защиту жизни и здоровья, что вменяется ему в обязанность в соответствии со статьей 2 (2) ОЗ. В связи с фактической ситуацией, существовавшей на момент принятия закона, законодатель мог исходить из того, что для защиты этих интересов он должен был действовать с особой срочностью. В ходе осуществленной им правовой оценки законодатель нашел на рассматриваемый ограниченный период времени конституционно обоснованный компромисс «примири́в» между собой особо значимые интересы общего блага, преследуемые запретами на контакты, с одной стороны, и значительное ущемление основных прав и свобод, с другой.

При этом законодатель не дал одностороннего предпочтения защите жизни и здоровья и не игнорировал основные права заявителей. Напротив, при разработке ограничений на контакты он предусмотрел ряд гарантий, чтобы ограничить степень вмешательства в затронутые основные права, в частности, ст. 6 (1) ОЗ и право на свободное развитие личности, не ставя под угрозу защиту жизни и здоровья. В частности, в самом Законе были

предусмотрены механизмы для ограничения любых неблагоприятных последствий, имеющих отношение к фундаментальным правам. В этом смысле, как ограничение временных рамок действия Закона, так и дифференцированный подход законодателя в § 28b ЗЗИЗ - динамически ориентированный на меняющиеся обстоятельства текущей ситуации с пандемией и допускающий региональные различия - имели ограничивающий эффект.

Меры, предписанные Четвертым законом о защите населения во время эпидемической ситуации национального значения, вступали в силу 23 апреля 2021 года и истекали 30 июня 2021 года в соответствии с § 28b(10) ЗЗИЗ. Таким образом, максимально возможный срок действия мер – который, кстати, не был достигнут ни в одном районе Германии - составлял около двух месяцев. Кроме того, меры приводились в действие только в тех городах и районах, где семидневный уровень заболеваемости превышал пороговое значение в течение трех дней подряд, и продолжалось только до тех пор, пока уровень заболеваемости не опускался ниже порогового значения в течение определенного периода времени. Здесь КС отметил, что ограничения свободы в принципе тем менее серьезны, чем короче их продолжительность.

II. Запрет покидать места проживания (локдаун)

1. КС констатировал, что локдаун или комендантский час ограничивал фундаментальное право на свободу личности в соответствии со статьей 2 (2) предложение 2 ОЗ в сочетании со статьей 104.1 ОЗ. Это право защищает фактическую физическую свободу передвижения, гарантированную в рамках действующей общей правовой системы, от вмешательств со стороны государства. Однако уже изначально это фундаментальное право а priori не гарантирует свободу передвигаться повсюду без каких-либо ограничений. С объективной точки зрения, свобода передвижения предполагает возможность того, что ей можно законно фактически воспользоваться. Что касается субъективной стороны, то здесь достаточно уже естественного желания воспользоваться ею. В этом контексте статья 2 (2) ОЗ в сочетании со статьей 104 (1) ОЗ обеспечивает защиту не только от вмешательства, вызванного прямым физическим принуждением. Напротив, также и государственные меры исключительно психологического опосредованного принуждения могут нарушать данное основное право, если их принудительный эффект сопоставим по степени и способу воздействия с прямым физическим

принуждением. Именно так обстояло дело с установлением запретов покидать жилище, которые оспариваются в данном случае.

Ограничения на выезд также нарушали фундаментальное право на семью и свободу организации своего брака в соответствии со статьей 6.1 Основного закона, а также право на свободное развитие личности в соответствии со статьей 2.1 Основного закона. Ограничения на выезд запрещали заявителям свободно организовывать свои семейные и партнерские встречи за пределами ограничений на контакты.

2. Введение локдауна (комендантского часа) явилось вторжением в право на защиту семейной жизни и брака, вытекающее из ст. 6(1) ОЗ, и в право на свободное развитие личности в соответствии со ст. 2(1) ОЗ. Локдаун означал, в частности, и запрет свободно организовывать и проводить встречи с членами семьи и партнерами, что выходило за рамки установленных общих ограничений на контакты.

3. Тем не менее, положение о комендантском часе формально и по существу соответствовало конституционным требованиям. Также и в отношении установления локдауна федеральные власти обладали необходимой законодательной компетенцией. Установление соответствующих ограничений, санкционируемых денежными штрафами, соответствовали требованиям определенности и ясности норм. Выбор самоисполнимого закона также не вызывает возражений с точки зрения конституционного права: в частности, закон, который вторгается в свободу передвижения напрямую, не требуя какого-либо дальнейшего акта правоприменения, может соответствовать ст. 2(2) третье предложение ОЗ и ст. 104(1) первое предложение ОЗ.

4. Как часть общей концепции защиты, они служили конституционно легитимной цели защиты жизни и здоровья, в смысле конституционного права были пригодны и необходимы для достижения этой цели и не были непропорциональны (несоразмерны).

Позиция законодателя, что введение комендантского часа поможет снизить количество случаев заболевания COVID-19, не выходит за пределы свободы действий, которой он пользуется при оценке пригодности и необходимости той или иной меры. Ограничения права покидать жилище в ночное время было призвано поддержать общие ограничения на контакты, а также другие защитные меры, особенно в плане обеспечения соблюдения

ограничений на контакты в закрытых помещениях. Это было основано на вполне приемлемом предположении, что, хотя передаче вируса и заражению им в помещении можно противостоять с помощью защитных мер, таких как соблюдение дистанции, ношение масок, проветривание и общие правила гигиены, в вечернее и ночное время, а также в частных местах уединения и отдыха это может быть обеспечено лишь в ограниченной степени. Тот факт, что законодатель решил в принципе сократить количество таких собраний посредством сравнительно простого в исполнении и легко контролируемого комендантского часа, не вызывает возражений с точки зрения конституционного права, учитывая имеющийся на тот момент уровень знаний.

Законодательные положения о введении комендантского часа также удовлетворяют требованию соразмерности в строгом, более узком смысле. В отношении рассматриваемого периода времени законодатель нашел конституционно обоснованный компромисс, примирив особо значимые интересы общего блага, преследуемые введением комендантского часа, с одной стороны, и вызванное этим значительное ущемление основных прав, с другой.

В рамках своей концепции защиты законодатель не стал односторонне отдавать предпочтение интересам защиты жизни и здоровья и поддержания надлежащего функционирования системы здравоохранения. Он уделил особое внимание и конфликтующим интересам, защищаемым основными правами, установив конкретные исключения из общего запрета на пребывание вне жилого помещения в период комендантского часа. Это относится к осуществлению определённых полномочий и профессий, включая представителей СМИ, которым было разрешено работать во время ночного комендантского часа. При этом, законодатель принял во внимание основные права, предусмотренные ст. 12(1) и ст. 5(1) ОЗ. Кроме того, исключения, предусмотренные для осуществления прав опеки и доступа, а также для обеспечения ухода или оказания срочной помощи лицам, нуждающимся в поддержке, и несовершеннолетним служили для смягчения интенсивности вмешательства в основные права, предусмотренные, в частности, ст. ст. 6(1) и (2) ОЗ. Совокупный эффект этих исключений помог, в частности, родителям-одиночкам справиться с их особой стрессовой ситуацией. Все исключения в их совокупности смягчают тяжесть вторжения в отдельные основные права и свободы. Кроме того, общая (бланкетная) оговорка о возможности исключения из применения комендантского часа, допускавшая исключения «по столь же весомым и неоспоримым причинам», также ограничивала интенсивность этого вторжения.

5. В целом, широкомасштабные ограничения, связанные с комендантским часом, могут рассматриваться как вариант только в ситуациях, связанных с крайней опасностью. В данном случае, решение законодательного органа в пользу оспариваемых мер в конкретной ситуации пандемии и в свете выводов об эффективности этих мер и значительной опасности для жизни и здоровья, которые были подтверждены также приглашёнными экспертами в ходе данного разбирательства, было основано на разумных доводах и совместимо с Основным законом.