

Die Übertragung der Auferlegungsrechts von Quarantäne- und Isolationsregeln an die Exekutive

1. Die Übertragung des Rechts an die Exekutive, Isolations- und Quarantäneregeln aufzustellen, ist keine Übertragung derart grundlegender Befugnisse auf eine andere Gewalt, dass diese mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung unvereinbar wäre.

2. Die Regelung der Arbeitsbeziehungen, einschließlich der Übertragung von Regulierungsbefugnissen, darf gemäß Art. 26 I 3 der Verfassung nur in Form eines formellen und nicht eines lediglich materiellen Gesetzes ausgeübt werden.

(Leitsätze des Verfassers)

Art. 11 III, 453 I 1, 453 I 2, 453 II lit. b des Gesetzes über die öffentliche Gesundheit

Art. 2 I, 2 II 1, 2 III (Fassung gültig bis 1. Februar 2021), genehmigt durch die Resolution N322 der georgischen Regierung über die Genehmigung von Isolations- und Quarantäneregeln vom 23. Mai 2020, 11 VI

Art. 13 II, 13 III, 14 I, 14 II, 19 I, 19 II, 21, 26 I.

Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 11. Februar 2021 Nr. 1/1 / 1505,1515,1516,1529

I. Der Sachverhalt

Die Kläger beanstandeten die Verfassungsmäßigkeit der Normen, die der georgischen Regierung oder ein von ihr benanntes Ministerium die Befugnis verleihen, Isolations- und Quarantäneregeln (Art. 453 I 1, 453 I 2, 453 II b) im Sinne des Gesetzes über die öffentliche Gesundheit festzulegen. Den Initiatoren des Streits zufolge ist es verfassungswidrig, die Entscheidung über die Isolation einer Person bzw. der Anwendung von

Quarantänemaßnahmen dem öffentlichen Gesundheitsdienst anzuvertrauen (Art. 11 des Gesetzes über die öffentliche Gesundheit); darüber hinaus wird die Befugnis zur Identifizierung von Kontaktpersonen auf befugte Personen des öffentlichen Gesundheitswesens übertragen (Art. 11 VI der von der georgischen Regierung N.322 vom 23. Mai 2020 genehmigten Isolations- und Quarantäneregeln) und die Aussetzung internationaler Flüge angeordnet (von der Regierung genehmigte Isolierung Georgiens N.322 vom 23. Mai 2020; Art. 2 I, 2 II 1, 2 III der Quarantäneregeln).

Die Position der Kläger beruhte auf folgenden Argumenten:

- Die Verfassung verlangt, dass die Einschränkung von Bürgerrechten nur von einer vom Volk gewählten Vertretung ausgeübt werden darf. Im Fall der streitigen Normen wurden die mit der Einschränkung der Rechte verbundenen Hauptfragen – Inhalt, Umfang, Art und Intensität des Eingriffs - nicht vom Parlament erörtert. Mit der Übertragung dieser Funktion auf die Regierung weigerte sich die Hohe Vertretung, ihre Zuständigkeit auszuüben.
- Im vorliegenden Fall fehlt es an einer Begrenzung der Machtübertragung auf die Exekutive; das Parlament hat es vor allem versäumt, die Rechtssetzungsbefugnis, die übertragen wurde, im Hinblick auf die mögliche Eingriffsintensität und Eingriffsrichtung zu begrenzen – beispielsweise umfasst die in der streitigen Norm genannte „Einschränkung der Freizügigkeit“ ihrerseits mehrere rechtliche Komponenten;
- Die Möglichkeit einer unbegrenzten Einschränkung der Freizügigkeit wurde auch in der Praxis bewiesen, da die Regierung de facto eine Ausgangssperre festlegte, in dem der Personenverkehr von 21:00 bis 05:00 Uhr und

der internationale Luft-, Land- und Seeverkehr durchgängig verboten wurde. Normalerweise hätte die Regierung dieses Recht nur im Fall des Notstands.

- Durch die streitigen Normen erhielt die Regierung auch die Befugnis, die Arbeitsbeziehungen durch materielles Recht zu regeln, was gegen Artikel 26 I der Verfassung verstößt, der eine Regelung durch formelles Gesetz vorsieht.

- Die streitigen Normen ermöglichen es der Person, ohne ihre Zustimmung unter Quarantäne gestellt bzw. isoliert zu werden, was de facto eine Inhaftierung darstellt. Eine solche Festnahme müsste zudem unter Einbeziehung der Justiz erfolgen, was betreffend die streitigen Normen nicht der Fall ist.

Der Beklagte erkannte die Forderung nicht an und antwortete darauf wie folgt:

- Die Übertragung der Regulierungsbefugnis auf die Regierung wurde durch die Notwendigkeit operativer Maßnahmen ausgelöst. Darüber hinaus erforderte die Lösung der vorliegenden Probleme Expertenwissen, über das nur die Exekutive verfügt.

- Das Risiko staatlicher Willkür wird durch die Kontrollfunktion des Parlaments minimiert. Insbesondere ist das Parlament dazu befugt, die Regierungsaktivität durch Verabschiedung eines Gesetzes zu begrenzen, wenn es der Ansicht ist, dass die Regierung ihre Befugnisse überschritten und gegen die Verfassung verstoßen habe.

- Artikel 1 des Arbeitsgesetzbuchs, der den Rang eines formellen Gesetzes hat, sieht die Möglichkeit vor, die Arbeitsbeziehungen durch Rechtsverordnung oder Satzung zu regeln. In diesem Fall hätte das Gesetz über die "öffentliche Gesundheit" als ein solches Gesetz im materiellen Sinne betrachtet werden müssen.

- Art. 13 III der Verfassung behandelt die Inhaftierung eine Person in Strafsachen; sein Schutzzumfang umfasst nicht die Unterbringung einer Person in Isolation bzw. Quarantäne. Eine Person, die eine Rechtsverletzung behauptet, kann jedoch die Rechtmäßigkeit der Quarantäne bzw. Isolation gerichtlich überprüfen lassen.

II. Zusammenfassung der Gerichtsentscheidung

1) Einhaltung der Art. 13 II, 13 III der Verfassung

Das Gericht stellte klar, dass die Gültigkeit der umstrittenen Normen nicht durch Art. 13 II, 13 III, sondern durch Art. 14 der Verfassung geschützt ist, da eine in Isolation befindliche bzw. unter Quarantäne gestellte Person keinen besonderen Rechtsstatus hat und der Zweck dieser Maßnahme darin besteht, den Kontakt mit anderen Personen auszuschließen. Diese Position ist auch dadurch begründet, dass eine Person keiner staatlichen Überwachung unterliegt und lediglich verpflichtet wird, den zugewiesenen Raum nicht zu verlassen.

2) Einhaltung der Artikel 14 I, 19 I, 19 II, 21 I der Verfassung

Das Verfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidungsfindung nach einer umfassenden Beratung und aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit das Risiko einer Rechtsverletzung verringert, jedoch auch die Möglichkeit erschwert, in kurzer Zeit zu einer Entscheidung zu kommen. Um zu beurteilen, ob die Übertragung der Befugnis zur Regulierung der in der streitigen Norm festgelegten Beziehungen an die Regierung verfassungsrechtlich ist, sollte die Form der Übertragung geprüft werden (ob das Parlament

die Ziele, den Inhalt und den Umfang der Befugnisse festgelegt hat.

Das Verfassungsgericht stellte klar, dass das Gesetz über die öffentliche Gesundheit selbst die Grenzen der Befugnisse der Regierung festlegt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Maßnahme nicht dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung dient, die von der Exekutive gewählte restriktive Maßnahme nicht den in Art. 453 III des Gesetzes über die öffentliche Gesundheit festgelegten Standards entspricht oder die restriktive Maßnahme diskriminierend oder unverhältnismäßig ist.

Das Verfassungsgericht hat in der Delegation der Befugnisse an die Regierung keine besonderen Verstöße angesehen. Die Begründung beruhte auf dem vorübergehenden und nicht intensiven Charakter des normativen Aktes, der sich von dem der üblichen Befugnisnormen unterscheidet. Darüber hinaus war die Regierung nach Ansicht des Verfassungsgerichts bezüglich des Umfangs der zulässigen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung beschränkt. Das Verfassungsgericht hat die streitigen Normen in Bezug auf Art. 14 I, 19 I, 19 II, 21 I der Verfassung als verfassungsmäßig angesehen.

3) Einhaltung von Artikel 26 I 3 der Verfassung

Das Verfassungsgericht teilte die Position des Klägers und stellte klar, dass Art. 26 I der Verfassung den Gesetzgeber verpflichtet, die Arbeitsbeziehungen nur in Form eines formellen Gesetzes zu regeln. Nach Ansicht des Gerichts ist es unzulässig, eine Frage, die nur durch Parlamentsgesetz geregelt werden kann, durch Rechtsverordnung zu regeln, selbst diese Möglichkeit durch ein formelles Gesetz eröffnet wird. Daher wurde der normative Inhalt der Art. 453 I 1, 453 I 2 des Gesetzes über die öffentliche Gesundheit, der der georgischen Regierung oder

dem von der georgischen Regierung ernannten Minister die Befugnis zur Einschränkung der Arbeitsrechte verlieh, als mit Art. 26 I Verfassung unvereinbar angesehen.

III. Andere Ansicht

Nach abweichender Ansicht ist die Machtdelegation vom Parlament an die Regierung durch die streitigen Normen zu kritisieren. Insbesondere wurde betont, dass die Justiz die Aktivitäten der Exekutive nicht überprüfen kann, wenn der Umfang der Befugnisse bei der Übertragung derselben durch das betreffende Gesetz nicht genau definiert wird. Unter diesen Umständen steht das Gericht vor der Wahl, sich zu weigern, in dem Fall überhaupt eine Entscheidung zu treffen oder seine Befugnisse zu überschreiten, und nicht die Einhaltung des Gesetzes durch die Exekutive, sondern seine politische Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Letzteres fällt nicht unter die Zuständigkeit der Justiz. Die abweichende Ansicht konzentrierte sich auch auf die Möglichkeit der Beschränkungen der Eigentumsrechte, der Freizügigkeit und der Versammlungsfreiheit durch die Regierung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Diese Verfassungsbestimmungen bestehen aus vielen rechtlichen Komponenten und das Parlament hätte bei der Übertragung der Rechtssetzungsbefugnis festlegen müssen, welche Aspekte dieser Grundrechte die Regierung einschränken darf. Kritik wurde auch an der Tatsache geäußert, dass der Zweck der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen möglicherweise nur darin bestand, verfahrenstechnische Fragen zu lösen. In diesem Fall hat das Parlament keine dieser wichtigen Entscheidungen getroffen.

Als Beispiel wird die Norm genannt, die den internationalen Passagier-, Land- und Seeverkehr stoppte (die durch die Resolution der Regierung von Georgien vom 23. Mai 2020 genehmigten

Isolations- und Quarantäneregeln (gültig bis 1. Februar 2021)) Die Auffassung, die auf den vorübergehenden und nicht intensiven Charakter der Rechtssetzungsbefugnis hinwies, wurde auch nach abweichender Ansicht nicht genügend beachtet. Die Befugnis, zu bestimmen, ob eine Person ihr Grundrecht auf Freizügigkeit ausüben darf, erforderte aufgrund der Eingriffsintensität eine hohe demokratische Legitimation; ob diese

die in den Händen der Regierung zu finden ist, bedarf einer eingehenden Überprüfung. Die abweichende Ansicht zur Umkehrung des Vorläufigkeitsarguments der Rechtssetzungsbefugnis wies auf die wiederholte Ausweitung der streitigen Bestimmungen hin.

Nach anderer Ansicht hat das Parlament mit Hilfe der streitigen Normen keine seine eigenen Befugnisse übertragen, sondern gab der Exekutive die Befugnis, einen anderen als den bestehenden Gesetzgebungsraum zu schaffen.

Nino Kavshbaia