

Правовые основания мер, направленных на обеспечение эпидемической безопасности в ФРГ

Димитри Олейник *

Апрель 2020 года

Оглавление:

I. Введение

II. Меры, направленные на обеспечение эпидемической безопасности

1. Правовые основания ограничительных мер
2. Компетентные органы, осуществляющие деятельность в сфере защиты от инфекционных заболеваний
3. Правовые ограничения мер, принимаемых властями для защиты от инфекционных заболеваний
4. Санкции за несоблюдение принятых мер
5. Возможности обжалования ограничительных мер
6. Право на возмещение ущерба

Аннотация. На примере законодательства ФРГ представлено описание правовых оснований для принятия мер, направленных на обеспечение эпидемической безопасности, полномочия органов исполнительной власти, правовых ограничений этих полномочий и возможностей обжалования решений органов власти. Кроме того, представлены актуальные решения некоторых судов по жалобам граждан на ограничения в связи с коронавирусом.

* Димитри Олейник, Ostinstitut/Wismar при университете г. Висмара, ФРГ.

I. Введение¹

В Германии коронавирус распространяется все еще быстрыми темпами. По состоянию на 12.4.2020 г. было зафиксировано 123.016 инфицированных (+2.537 за последние сутки) и 2.799 умерших (+148 за сутки)².

Для того чтобы система здравоохранения оставалась эффективной, центральной задачей является максимально возможное замедление темпов распространения инфекции. На пресс-конференции 11.3.2020, Федеральный Канцлер А. Меркель, федеральный министр здравоохранения Й. Шпан и президент Института им. Роберта Коха профессор Вилер заявили, что чем медленнее будет распространяться коронавирус, тем лучше сможет с ним справиться система здравоохранения. Чем меньше людей одновременно будет инфицировано, тем эффективнее врачи смогут оказывать помощь тяжелобольным пациентам³.

В связи с этим в Германии были введены ограничения в общественной жизни, первоначально до 19.4.2020 г. с возможностью продления.

II. Меры, направленные на обеспечение эпидемической безопасности

1. Правовые основания ограничительных мер

Правовым основанием для ограничительных мер, принимаемых компетентными органами власти, являются положения Закона о защите от инфекционных заболеваний (далее «Закон»)⁴. При противодействии инфекционным заболеваниям соответствующим правовым основанием является ст. 28 абз. 1 Закона. В соответствии с этим положением, в случае выявления больных лиц, лиц с подозрением на наличие болезни или инфекции компетентный орган принимает необходимые защитные меры в объеме и на протяжении всего времени, необходимых для предотвращения распространения инфекционной болезни.

В ст. 28 абз. 1 и ст.ст. с 29 по 31 Закона, в частности, названы следующие меры: запрет на выезд и въезд, запрет на проведение мероприятий или других собраний людей, наблюдение и изоляция (например, карантин в больнице), а также распоряжение о введении запретов на

¹ По состоянию на 13.2.2020 г.

² Официальные данные по количеству инфицированных и умерших:
https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html.

³ <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus.html>.

⁴ Закон о защите от инфекционных заболеваний (Infektionsschutzgesetz, IfSG) от 20.7.2000 г. (Вестник федерального законодательства I, стр. 1045).

определенную профессиональную деятельность. Названные меры являются лишь примерами необходимых защитных мер в смысле ст. 28 абз. 1 Закона⁵.

Полномочия, предусмотренные в ст. 28 абз. 1 Закона, сформулированы очень широко. Они позволяют компетентному органу издавать распоряжения о принятии любых необходимых защитных мер. Адресатами этих мер могут быть не только больные и другие лица, упомянутые в норме закона, но и третьи лица, т.е. лица, от которых не исходит никакой угрозы⁶.

Поскольку ст. 28 абз. 1 Закона представляет собой общее положение и позволяет принимать защитные меры также в отношении третьих лиц, все упомянутые в статье меры могут быть адресованы всему населению, если это представляется необходимым для противодействия дальнейшему распространению заболевания. Согласно этому положению, возможны, например, запреты на посещение, баров, клубов, дискотек, фитнес-студий, спортивно-развлекательных комплексов, а также на работу магазинов розничной торговли товарами, не относящимися к жизненно необходимым, установление "комендантского часа", т.е. общего запрета на выход из собственного дома. То же самое относится и к распоряжению о запретах на контакты с другими лицами или необходимость соблюдения минимальной дистанции между людьми.

Необходимость подобных распоряжений в настоящее время обоснована тем, что распространение инфекции должно быть замедлено и, в частности, отсечено от всё еще продолжающейся волны гриппа. Кроме того, власти принимают во внимание, что системы медицинского обслуживания должны использоваться в течение длительного периода времени, а их эффективное использование невозможно при чрезмерной нагрузке, которая будет иметь место при одномоментном поступлении большого количества больных. Наконец, указывается на защиту лиц, входящих в группы риска. На указанные аргументы, в частности, ссылались власти при издании распоряжений, содержащих запрет на проведение мероприятий с более чем 1.000 участников, запрет на возвращение прибывших из зон риска в некоторые общественные учреждения, а также введение комендантского часа в Баварии⁷.

Следует кроме того отметить, что согласно ст. 32 Закона, при наличии условий, указанных в ст.ст. 28-31 Закона, правительства федеральных земель также уполномочены, издавать соответствующие нормативные постановления в целях противодействия болезням, содержащие предписания и запреты⁸. Как правило, земли используют данное полномочие, например, для

⁵ Bundestags-Drucksache 8/2468, Seite 27 f.

⁶ См. Федеральный административный суд, решение от 22.5.2012, Az.: 3 C 16/11, NJW 2012, 2823, 2825.

⁷ https://www.juris.de/jportal/nav/juris_2015/aktuelles/magazin/coronavirus-entschaedigungsansprueche.jsp.

⁸ Почти во всех федеральных землях действует запрет на сбор более 2 человек. Во всех федеральных землях отелям запрещено принимать гостей, путешествующих в частном порядке. В Гамбурге организация **Олейник - Правовые основания мер, направленных на обеспечение эпидемиологической безопасности в ФРГ**

обеспечения единообразного подхода на всей территории федеральной земли. Однако в масштабах всей страны меры могут различаться, что обусловлено, в частности, региональными особенностями или эпидемиологической ситуацией в конкретных землях или округах.

2. Компетентные органы, осуществляющие деятельность в сфере защиты от инфекционных заболеваний

Как правило, за исполнение Закона отвечают органы власти на муниципальном уровне, в частности местные управления здравоохранения.

Федеральное правительство не имеет полномочий в области применения закона о защите от инфекционных заболеваний. Поэтому оно не может само издавать распоряжения или давать обязательные для исполнения указания землям или тем более муниципальным органам здравоохранения.

Федеральное правительство и федеральные земли, однако, координируют свою работу. Так, например, 12 марта 2020 года в связи с эпидемией коронавируса в Германии между федеральным правительством и главами правительств федеральных земель была достигнута договоренность, в соответствии с которой были приняты руководящие принципы единого подхода к дальнейшему ограничению социальных контактов в общественной сфере⁹.

3. Правовые ограничения мер, принимаемых властями для защиты от инфекционных заболеваний

Меры, принимаемые властями для защиты от инфекционных заболеваний, представляют собой серьезные посягательства на основные права человека, поэтому особое внимание уделяется их правомерности.

Необходимым условием правомерности всех мер, принятых уполномоченными органами власти в целях противодействия инфекционным заболеваниям, является их соразмерность. Это означает, что каждая мера должна быть пригодной, необходимой и пропорциональной для достижения преследуемой цели¹⁰. В связи с этим ведомство в каждом случае обязано проверить возможность применения другой более мягкой меры, которая была бы в равной степени эффективна против инфекции. Однако при рассмотрении вопроса о необходимости такой меры следует учитывать, что суды, как правило, предоставляют компетентным органам

праздников в квартирах запрещена. В Бремене запрещены частные вечеринки. Богослужения во всех религиозных общинах запрещены во всех федеральных землях.

⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/leitlinien-bund-laender-1731000>.

¹⁰ Mauerer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15 Aufl., § 10, Rn. 17.

исполнительной власти весьма широкую свободу при оценке серьезности ситуации¹¹. Это относится особенно к тем случаям, когда соответствующие меры рекомендуют ведущие медицинские эксперты, что также говорит об необходимости таких мер.

Кроме того, в смысле ст. 28 абз. 1 Закона мера является правомерной только в том случае, если интерес общества в противодействии болезни перевешивает интересы конкретных граждан, чьи права ограничиваются принятыми мерами (соразмерность в узком смысле или пропорциональность). В этой связи необходимо, в частности, учитывать, ставят ли принятые властями меры под угрозу экономическое существование конкретного лица. В этом контексте важным является принятие государством экономических мер¹² по поддержке лиц, понесших убытки от ограничений, введенных в целях противодействия инфекционным заболеваниям.

Более того, меры властей, направленные на противодействие инфекционным заболеваниям, должны постоянно проверяться относительно их эффективности и при необходимости своевременно корректироваться.

4. Санкции за несоблюдение принятых мер

Нарушение распоряжений органов по противодействию инфекции может привести не только к применению принудительных мер (например, к наложению штрафа или даже к непосредственному принуждению со стороны полиции), но и может квалифицироваться как административное или даже как уголовное правонарушение.

В Германии отсутствует единообразное регулирование санкций. В одних федеральных землях имеются каталоги административных штрафов, в других - все правонарушения считаются уголовными. При этом по всей Германии действует правило: если человек допускает нарушение ненамеренно, ему сначала делается предупреждение. Но если кто-то срывает оградительные ленты, устраивает вечеринки или намеренно нарушает правила, к такому человеку применяются более серьезные санкции¹³.

¹¹ https://www.juris.de/jportal/nav/juris_2015/aktuelles/magazin/coronavirus-entschaedigungsansprueche.jsp.

¹² Независимо от наличия в законодательстве прав требования, Федеральное правительство объявило о различных мерах поддержки немецкой экономики на сумму 750 млрд. евро, <https://www.tagesschau.de/inland/corona-paket-altmaier-scholz-101.html>.

¹³ <https://www.tagesschau.de/inland/ostern-corona-101.html>.

5. Возможности обжалования ограничительных мер

а) Предусмотренные в законодательстве средства правовой защиты

Выбор средств правовой защиты зависит от правового характера распоряжений, издаваемых органами власти, осуществляющими деятельность в сфере защиты от инфекционных заболеваний. Такие распоряжения часто являются административными актами. Если распоряжения предназначены для большого количества адресатов, то они, как правило, издаются в виде так называемых "общих распоряжений". Такие общие распоряжения могут быть объявлены публично (например, путем размещения для ознакомления в общедоступном месте или в Интернете), они не доставляются каждому адресату отдельно. Таким образом, граждане должны постоянно следить за информацией относительно распоряжений компетентных органов власти.

Соответствующие административные акты либо общие распоряжения могут быть обжалованы в течении одного месяца с момента их объявления путем направления жалобы в вышестоящий орган либо подачи иска об оспаривании в суд.

Некоторые федеральные земли, между тем, в соответствии со ст. 32 Закона, также издали правовые постановления о противодействии пандемии коронавируса. Если это предусмотрено соответствующим земельным законодательством, такие постановления могут быть оспорены в компетентном Высшем административном суде в рамках процедуры проверки правовых норм в соответствии со ст. 47 закона "Положение об административных судах".

В некоторых исключительных случаях можно также подать жалобу или ходатайство о предоставлении временной правовой защиты в Федеральный или земельный конституционный суд.

б) Судебные решения

В некоторых случаях запреты и ограничения уже были оспорены заинтересованными гражданами в суде. По некоторым искам уже были вынесены судебные решения.

(1) Запрет на проведение богослужений

Федеральный конституционный суд отклонил ходатайство заявителя-католика о предоставлении временной правовой защиты против запрета на проведение богослужений в Федеральной земле Гессен¹⁴. По мнению суда, в данном случае речь идет о чрезвычайно серьезном посягательстве на свободу вероисповедания, которая защищается в ст. 4 Основного

¹⁴ Федеральный Конституционный суд ФРГ, постановление 1-го сената от 10.4.2020 - 1 BvQ 28/20.

закона ФРГ. Однако, согласно авторитетной оценке рисков, проведенной Институтом им. Роберта Коха, богослужения с участием большого количества людей значительно увеличили бы риск заражения. Перед лицом такой угрозы для жизни и здоровья, которые государство также обязано защищать в соответствии с абз. 2 ст. 2 Основного закона, право на совместное празднование церковных служб в настоящее время должно отойти на второй план. Однако при каждом продлении срока действия запрета, который первоначально был установлен до 19 апреля 2020 года, необходимо строго проверять возможность смягчения запрета при соблюдении определенных условий. Судьи отметили также, что данное решение действует в отношении всех религиозных общин.

В Федеральной земле Мекленбург-Передняя Померания Высший административный суд также отказал в удовлетворении ходатайства о предоставлении временной защиты заявительницы, которая считала, что запрет на проведение богослужений незаконно ограничил ее свободу вероисповедания¹⁵. Суд в своем решении указал, что он считает запрет на богослужения в целях сдерживания распространения коронавируса правомерным. С учетом нынешней ситуации ограничение основного права человека на свободу вероисповедания в результате запрета было соразмерным.

(2) Запрет поездок и экскурсий

В своем решении от 9 апреля 2020 года¹⁶ Высший административный суд Мекленбурга-Передней Померании в рамках процедуры обеспечения иска постановил, что постановление правительства Федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания о защитных мерах по предотвращению распространения коронавируса является частично неправомерным. Решением суда был, в частности, отменен запрет для местных жителей на поездки и экскурсии в пасхальные дни, в соответствии с которым гражданам запрещалось посещать острова и побережье Балтийского моря.

В обоснование своего решения суд указал, что предусмотренные ограничения представляют собой несоразмерное посягательство на свободу человека. Хотя суд понимает исключительность ситуации в связи с распространением коронавируса, запрет все же, по его мнению, несоразмерно посягает на основные права.

Это решение, однако, не отменило запрет для граждан других федеральных земель: им по-прежнему запрещено приезжать в Мекленбург-Переднюю Померанию, если только они не

¹⁵ Постановление Высшего административного суда Мекленбурга-Передней Померании от 8.4.2020 № Az. 2 KM 236/20 OVG.

¹⁶ Постановление Высшего административного суда Мекленбурга-Передней Померании от 9.4.2020 № Az. 2 KM 268/20 OVG и 2 KM 281/20 OVG.

принадлежат к ядру семьи жителя этой земли. Туристические поездки в Мекленбург, как и прежде, запрещены.

(3) Решения других судов

Также был принят ряд других судебных решений: Решением от 02.04.2020 г.¹⁷ Высший административный суд Шлезвиг-Гольштейна подтвердил правомерность общего распоряжения округа Северная Фризия от 23.3.2020 года, запрещающего въезд на территорию округа для проживания в квартире по неосновному месту жительства.

По мнению Высшего административного суда Берлина-Бранденбурга¹⁸, ограничения на посещение лиц, проживающих в домах престарелых, введенные в Берлине постановлением земельного правительства, соответствует положениям закона о защите от инфекционных заболеваний и согласуются с положениями Основного закона. По мнению суда, ограничения были приняты органом власти в допустимых пределах оценки ситуации.

Решением от 03.04.2020¹⁹ года Административный суд Берлина в рамках процедуры обеспечения иска подтвердил правомерность официального запрета на продажу непродовольственных товаров на берлинском еженедельном рынке.

6. Право на возмещение ущерба

Закон о защите от инфекционных заболеваний содержит в ст.ст. 56 и след. лишь самые базовые положения о возмещении ущерба. Положения закона обосновывают право требования о возмещении ущерба в пользу лиц, от которых исходила угроза здоровью, но не в отношении третьих лиц, от которых угроза не исходила. Поскольку закон о защите от инфекционных заболеваний относится к особенной части административного права (право, регулирующее вопросы защиты от угроз для общественного порядка), для регулирования вопросов возмещения ущерба дополнительно могут быть использованы положения полицейского права и права охраны общественного порядка²⁰.

¹⁷ Постановление Высшего административного суда Шлезвиг-Гольштейн от 2.4.2020 Az. 3 MB 11/20.

¹⁸ Постановление Высшего административного суда Берлина-Бранденбурга от 3.4.2020 № OVG 11 S 14/20.

¹⁹ Постановление административного суда Берлина от 3.4.2020 Az. 14 L 35.20.

²⁰ См. Engels, DÖV 2014, 464, 465.

©Ostinstitut Wismar, 2020
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751