

U. Nr: 189/2012-0-0

Tag der Entscheidung: 25.06.2014

Das Verfassungsgericht der Republik Mazedonien, hat auf der Grundlage der Artikeln 110 und 112 des Grundgesetzes der Republik Mazedonien und der Artikel 70 des Protokolls des Verfassungsgerichtes der Republik Mazedonien (Amtsblatt der R. Mazedonien Nr. 70/1992), nach der Sitzung am 25 Juni 2014 für Recht erkannt:

URTEIL

- 1. Artikel 37 Absatz 1 Punkt 6 und Artikel 38 Absatz 4 aus dem Gesetz für Reisedokumente der Bürger der R. Mazedonien (Amtsblatt der R. Mazedonien Nr. 67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 52/2011 und 135/2011) WERDEN FÜR VERFASSUNGSWIDRIG ERKLÄRT UND SOMIT AUFGEHOBEN.**
2. Dieses Urteil wird im Amtsblatt der Republik Mazedonien veröffentlicht.
3. Das Verfassungsgericht der R. Mazedonien, mit dem Beschluss U.Nr. 189/2012 vom 16. April 2014, leitete ein Normenkontrollverfahren ein bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 37 Absatz 1 Punkt 6 und des Artikels 38 Absatz 4 aus dem Gesetz für Reisedokumente der Bürger der R. Mazedonien (Amtsblatt der R. Mazedonien Nr. 67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 und 135/2011) wegen des Verdachts der Verfassungswidrigkeit.
4. In der Sitzung stellte das Gericht fest, dass nach dem Artikel 37 Absatz 1 Punkt 6 Gesetz für Reisedokumente der Bürger der R. Mazedonien ein Antrag auf das Ausstellen eines Reisepasses oder ein Visum abgelehnt wird und ein Reisepass oder ein Visum nicht erteilt wird, wenn die Person aus einem anderem Staat abgeschoben oder ausgewiesen wurde, weil sie gegen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen eines anderen Staates verstieß.

Nach dem umstrittenen Artikel 38 Absatz 4 des Gesetzes gilt das Verbot i.S.d Artikel 37 Absatz 1 Nr. 6 dieses Gesetzes zur Erteilung als beendet nach Ablauf von einem Jahr ab dem Zeitpunkt der Entscheidung.

5. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Alt. 1 Grundgesetz, sind die Grundfreiheiten und Grundrechte des Menschen und des Bürgers im internationalem Recht anerkannt und im Einklang mit dem Grundgesetz der R. Mazedonien sowie mit den grundlegenden Werten der verfassungsmäßigen Ordnung der R. Mazedonien.

Im Artikel 9 Absatz 1 des Grundgesetzes ist das Recht auf Gleichheit (Willkürverbot) der Bürger der R. Mazedonien in den Freiheiten und Rechten unabhängig vom Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, nationale und soziale Herkunft, politische und religiöse Anschauung, Vermögens-

und Gesellschaftslage und im Absatz 2 des gleichen Artikels des Grundgesetzes ist das Recht auf Gleichheit der Bürger vom Grundgesetz und die Gesetze bestimmt.

Der Artikel 27 aus dem Grundgesetz gewährleistet (sichert) jedem Bürger der R. Mazedonien das Recht auf Bewegungsfreiheit und das Recht auf Wahl des Wohnortes auf dem Gebiet der R. Mazedonien sowie das Recht diesen zu verlassen oder zurück zu kehren. Die Realisierung dieses Rechtes kann nur per Gesetz eingeschränkt werden - zum Schutz der Staatssicherheit der Republik, im Falle eines Ermittlungsverfahrens oder zum Schutz der der Gesundheit der Menschen.

International ist dieses Recht mit allen internationalen Instrumenten zum Schutz der menschlichen Freiheiten und Rechten reguliert, auf der allgemeinrechtlichen als auch auf der regionalen Ebene.

Gemäß Artikel 13 Absatz 2 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat jeder das Recht das Land zu verlassen, mitunter auch sein eigenes, sowie in sein eigenes Land zurück zu kehren.

Laut Artikel 12 Absatz 2 aus dem Internationalen Abkommen über bürgerliche und politische Rechte hat jede Person das Recht jedes Land einschließlich sein eigenes zu verlassen. Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist und dem Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit dient oder wegen Rechten und Freiheiten anderer notwendig ist. Diese Einschränkungen müssen mit den übrigen in diesem Abkommen anerkannten Rechten vereinbar sein.

Das Internationale Einkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sieht im Artikel 5 ein Verbot von Rassendiskriminierung bei der Durchführung von Ausreiserechts: „Im Einklang mit den in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jedes einzelnen - ohne Unterschied bzgl. der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums - auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insbesondere für folgende Rechte:

- das Recht, jedes Land einschließlich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren.“

Das Recht ein Land zu verlassen zu dürfen ist auch mit der UN-Kinderrechtskonvention gesichert. Artikel 10 Absatz 2 verpflichtet die Länder das Recht des Kindes und seiner Eltern, aus jedem Land einschließlich ihres eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen. Das Recht auf Ausreise aus einem Land unterliegt nur den gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen, die zum Schutz der Nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit und der öffentlichen Sittlichkeit dienen. Die Beschränkungen kann es auch wegen Rechten und Freiheiten anderer geben.

In ähnlicher Weise werden dieses Recht und die zugelassenen Beschränkungen in der europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten formuliert. Explizit wird in dem Artikel 2 Absatz 2 aus dem Protokoll Nr.4 der Konvention erwähnt, wonach es jeder Person frei steht, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen. Laut Absatz 3, darf die Ausübung dieser Rechte nur den Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Straftatenprävention, zum Schutz der Gesundheit oder des Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Um Bedingungen zu schaffen das obengenannte Grundrecht der Bürger von R. Mazedonien zu gewährleisten wurde im Jahre 1992 das Gesetz für Reisedokumente der Bürger der R. Mazedonien verabschiedet (Amtsblatt der R. Mazedonien Nr. 67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 und 135/2011). In dem Gesetz wurde die Art von Reisedokumenten und Visa, sowie deren Ausstellungsverfahren geregelt.

Im Artikel 2 des Gesetzes wurde geregelt, dass für eine Auslandsreise der Bürger der R. Mazedonien ein Reisedokument im Sinne des Gesetzes notwendig ist, wenn nicht etwas anders durch ein internationales Abkommen geregelt wurde. Die Regierung der R. Mazedonien kann bestimmen ob ein Einreisevisum notwendig ist - auf der Grundlage der Gegenseitigkeit oder wegen dem Schutz der Staatssicherheit der R. Mazedonien oder zum Schutz der Volksgesundheit.

Die Arten der Reisedokumente sind im Artikel 3 des Gesetzes für Reisedokumente bestimmt und zwar: Reisepass, gemeinsamer Reisepass, diplomatischer Reisepass, Amtlicher Reisepass und Ersatzreisedokument sowie Reisedokumente die aufgrund von internationalen Abkommen erstellt werden.

Im Artikel 5 des Gesetzes ist der Reisepass als elektronischer Ausweis für eine persönliche Identifikation definiert, die dem Bürger der R. Mazedonien dient: den Ausreisezwecken, den Aufenthaltzwecken im Ausland, sowie der Rückreise in den eigenen Staat.

Gemäß Artikel 13 des Gesetzes ist das Visum eine Genehmigung für eine Auslandsreise, die in dem Reiseausweis eingetragen wird und mit der man bestätigt, dass dem Inhaber des Reiseausweises ein Überqueren der Staatsgrenze genehmigt wird. Des Weiteren ist im Visum Zweck der Reise in das Zielland und die Reisedauer einzutragen. Das Visum kann für eine oder mehrere Reisen bestimmt sein.

Nach Artikel 29 aus dem Gesetz wird ein Reisepass auf Gesuch des Bürgers ausgestellt.

Das Verfahren der Ausstellung von Reisedokumente und Visa wird in den Klauseln der Artikeln 25 bis 43 reguliert.

Im Rahmen dieser Regulierung sind auch die umstrittenen Klauseln, die sich auf die Fälle beziehen, wenn das Organ den Antrag des Bürgers auf Visa- oder Passausstellung ablehnen bzw. entziehen oder für ungültig erklären kann.

Laut Artikel 37 des Gesetzes wird ein Antrag auf zur Pass- oder Visaausstellung abgelehnt und ein Reisepass und Visum nicht ausgestellt wenn:

- 1) gegen den Antragsteller ein Strafverfahren vor dem Gericht anhängig ist;
- 2) der Antragsteller zu einer Haftstrafe ohne Bewährung verurteilt worden ist und diese noch nicht abgesessen hat;

- 3) dies seitens des Zentrums für soziale Arbeit verlangt wird - zwecks Unterhaltsrecht oder Vormundschaft, nach dem Familiengesetz;
- 4) ein Strafverfahren eingeleitet nach den Artikeln 44 und 45 aus dem Gesetz wurde;
- 5) die Person aufgehört hat mazedonische Staatsbürger zu sein oder ist nicht im Besitz dieser;
- 6) die Person wegen Verstoß gegen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen eines anderen Staates abgeschoben oder ausgewiesen wurde;
- 7) wenn die Bedingungen nicht erfüllt werden, die mit den Artikeln 11 und 12 in diesem Gesetz vorgesehen sind.

Wenn einer der im Absatz 1 des Artikels aufgeführten Tatbestände erfüllt wird, wird der Reisepass entzogen und das Visum für ungültig erklärt.

Nach Artikel 38 des Gesetzes muss das zuständige Gericht das Innenministerium über alle solche Sachverhalte und Vorfälle unterrichten.

Die Berechtigung zur Ausstellung von Reisepass und Visum aus dem Artikel 37 Absatz 1 Punkt 1 des Gesetzes wird wiedererlangt, nachdem die Sperrzeit von einem Jahr erloschen ist, es sei denn das zuständige Gericht oder Organ stellt einen erneuten Antrag auf Verlust der Berechtigung.

Die Berechtigung zur Ausstellung von Reisepass oder Visum aus dem Artikel 37 Absatz 1 Punkt 4 des Gesetzes wird wiedererlangt, nachdem die Frist von sechs Monaten ab dem Tag der Antragstellung eines Strafverfahrens abgelaufen ist.

Die Berechtigung zur Ausstellung von Reisepass oder Visum aus dem Artikel 37 Absatz 1 Punkt 6 des Gesetzes wird wiedererlangt, nachdem die Frist von einem Jahr ab dem Tag der Beschlussfassung vom Artikel 39 aus diesem Gesetz abgelaufen ist.

Nach Artikel 39 des Gesetzes werden im Beschluss, mit dem man die Ausstellung von einem Reisepass und einen Visum ablehnt bzw. der Reisepass wird entzogen oder das Visum für ungültig erklärt, die Gründe erwähnt für die Entscheidung erläutert.

In dem Artikel 40 des Gesetzes ist festgelegt, dass gegen dem Beschluss, mit dem der Gesuch zur Reisepass- oder Visaausstellung abgelehnt ist bzw. der Reisepass wurde entzogen oder das Visum für ungültig erklärt worden ist, ein Einspruch bei der Staatskommission zur Feststellung von Verwaltungsentscheidungen im Verfahren und Bedingungen im Arbeitsverhältnis des zweiten Grades, eingelegt werden kann.

6. Aus den genannten Klauseln aus dem Grundgesetz der R. Mazedonien (Artikel 27) sowie aus den Klauseln der internationalen Konventionen für Menschenrechte entstammt dass das Recht des Bürgers sein eigenes Land zu verlassen bzw. das Recht im Ausland zu reisen eines der grundlegenden Menschenrechte ist welches wiederum aus dem Recht der Bewegungsfreiheit entstammt die wiederum ist Teil des umfassenderen Kontexts der persönlichen Freiheit oder allgemeine Handlungsfreiheit des Menschen und ihre Aktivitäten in verschiedenen Bereichen des Lebens. Die Ausübung dieses Rechts ist eine Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheiten und Rechte (wie zum Bsp. Das Asylrecht).

Aus den obigen Bestimmungen geht hervor, dass dieses Recht nicht absolut ist bzw. dass diese unter bestimmten Bedingungen begrenzt werden kann. Die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und das Recht das Gebiet der R. Mazedonien zu verlassen bestimmt mit dem Absatz 3 des Artikels 27 des Grundgesetzes kann per Gesetz begrenzt werden, nur in den Fällen wenn dies zum Schutz der Staatssicherheit, einen Strafverfahren oder zum Schutz der Volksgesundheit dient.

Angesichts des Inhaltes des Rechts auf Freizügigkeit und des Rechts das Land verlassen zu können und ihrer Bedeutung zur Verwirklichung anderer Rechte und Freiheiten ist zu betonen, dass auch die Einschränkungen das Land zu verlassen restriktiv zu behandeln sind, sie dürfen den Kernpunkt der Bewegungsfreiheit nicht gefährden und aushöhlen; In Anlehnung an Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 27 angegeben - Freiheit der Bewegung:

- 1) „Die Bewegungsfreiheit ist eine unabdingbare Voraussetzung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit.“
- 2) Die zugelassenen Begrenzungen, die auf die von Artikel 12 des Paktes geschützten Rechte angewendet werden können, dürfen das Prinzip der Bewegungsfreiheit nicht negieren oder aufheben...

Bei dem Beschließen neuer Gesetze, bei denen zulässige Begrenzungen nach Artikel 12 Absatz 3 vorgesehen sind, sollten die Staaten immer nach dem Prinzip geleitet werden, dass sie die gültige Rechtslage nicht außer Acht lassen.

Daher sollte jede Maßnahme, die die Rechte einschränkt, nicht nur aus Sicht ihrer Rechtsgültigkeit bewertet werden, sondern auch im Hinblick auf ihre Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit.

Mit dieser Frage hat sich der EuGH beschäftigt der am 27. November 2012 den Beschluss im Fall *Stamose v. Bulgaria* (App.No.29713/05) fasste, in dem der Gerichtshof eine Verletzung von Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 des Übereinkommens feststellte. Die Erklärung hierfür ist, dass es nicht verhältnismäßig angemessen ist einer Person die Einreise in einem anderen Land zu verbieten, nur weil diese die Einreisebestimmungen eines anderen Landes missachtet hat. Nach Auffassung des Gerichtshofs in Straßburg sind die Vertreibung und der Einreiseverbot für das jeweilige Land die Folge einer Missachtung der Einreisebestimmungen des Landes. Es ist jedoch nicht verhältnismäßig, dass das Herkunftsland der Person die Strafe erhöht, in dem der Person für eine bestimmte Zeit verboten wird das Land zu verlassen.

Das Argument der bulgarischen Behörden war, dass solche Verbote notwendig waren aus Gründen der internationalen Gegenseitigkeit und aus praktischen Gründen anderen Ländern bei der Umsetzung ihrer Einreisebestimmungen zu verhelfen. Dieser war für das Gericht in Straßburg nicht überzeugend genug. Der Gerichtshof hat anerkannt dass Bulgarien notwendige Gesetzänderungen vorgenommen hatte, um die Ängste der EU-Mitgliedstaaten zu nehmen, dass eine nicht regulierte Immigration aus Bulgarien stattfinden wird. Das sei jedoch nicht ausreichend, um einen Ausreiseverbot aus dem Heimatland auszusprechen. In einer demokratischen Gesellschaft ist es jedoch notwendig, solche Ausreiseverbote einzeln und individuell zu bewerten.

Der Besitz eines Reisepasses bzw. eines Visums stellt eine Möglichkeit vom Ausreiserecht aus dem Land Gebrauch zu machen. Die Verweigerung von der Ausstellung eines Reisepasses stellt somit eine Begrenzung dieses Rechtes.

Aus der Stellungnahme der mazedonischen Regierung folgt, dass die umstrittene gesetzliche Regelungen aus der Notwendigkeit resultieren, die Risiken der Nichteinhaltung von internationalen Einreisebestimmungen zu minimieren und das internationale Ansehen des Landes zu wahren.

Gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Verfassung der R. Mazedonien ist eine Begrenzung des Rechts für eine Ausreise nur möglich, wenn es sich um die Fälle handelt, in den der Schutz der Staatssicherheit der Republik, Ermittlungsverfahren oder zum Schutz der der Gesundheit der Menschen. Nach Auffassung des Gerichtshofs können das Wahren des internationalen Ansehens des Landes und das Einhalten der Einreisebestimmungen anderer Länder (z. B. die Einreisebestimmungen in den EU-Ländern, die

Teil der Schengen-Zone sind) nicht unter den Kategorien des Artikels 27 Absatz 3 untergliedert werden.

Die Ausreiseverbote können nicht damit gerechtfertigt werden, in dem man sich allein auf die nationale Sicherheit beruft, weil es sich nicht darum handelt in das Land einzureisen, sondern aus dem Land auszureisen. Ausschlaggebend ist die Frage: wie kann R. Mazedonien mit einer solchen Handlung ihre eigene Sicherheit schützen, weil es doch offensichtlich ist, dass diese Maßnahme zur Schutz der Sicherheit eines anderen Landes dient und dadurch die Einhaltung der Einreisebestimmungen reguliert. Die Einführung einer solchen Maßnahme bedeutet, dass unser Land Hoheitsrechte eines anderen Landes antastet, wobei sich die Frage stellt auf welcher Art und Weise die nationale Sicherheit unseres Landes dadurch gefährdet wird.

Es liegt auf der Hand, dass diese Maßnahme auch nicht mit Hilfe der anderen zwei Ausnahmeregelungen zu rechtfertigen ist wie ein Strafverfahren oder der Schutz der Volksgesundheit.

Des Weiteren entschied das Gericht, dass die eigentliche Maßnahme unangemessen ist und dass sie eine unverhältnismäßige Einschränkung der Bewegungsfreiheit einer Person darstellt bzw. das Recht des Reisens im Ausland beeinträchtigt. Die von dieser Maßnahme betroffenen Personen sind bereits ausgewiesen worden bzw. nach Mazedonien abgeschoben. Von daher ist es logisch, dass das Land aus denen sie ausgewiesen sind ein Einreiseverbot verhängt und nicht das Heimatland ein Ausreiseverbot. Stattdessen wird den Personen mit der umstrittenen Maßnahme zum Entzug vom Reisepass für einen Zeitraum von einem Jahr gänzlich das Recht zur Ausreise aus dem Heimatland entzogen. Dabei wird diese Maßnahme von dem Heimatland angewendet. Ein solches Verbot in der Art auszusprechen macht diese Maßnahme im höchsten Maße verfassungswidrig - im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie auch aus der Sicht der Rechtsstaatlichkeit.

Nach Meinung des Gerichts ein Land muss ernsthafte und außerordentliche Vorbehalte gemäß Artikel 27 Grundgesetz haben, damit dieses Land dem eigenen Staatsbürger, der im Besitz eines gültigen Reisedokuments ist, die Ausreise aus dem Land verweigert. **Obwohl die umstrittene Einschränkung gesetzlich vorgesehen ist stellt sie eine unverhältnismäßige und übermäßige Einschränkung und ist nicht mit den erlaubten Einschränkungen nach Artikel 27 Absatz 3 des Grundgesetzes zu vereinbaren. Aus diesen Gründen entscheidet das Gericht, dass die umstrittenen Maßnahmen gem- Artikel 37 Absatz 1 Punkt 6 und Artikel 39 Absatz 4 aus dem Gesetz für Reisedokumente der Bürger der R. Mazedonien nicht mit dem Artikel 27 Grundgesetzes der R. Mazedonien konform und somit verfassungswidrig sind.**

7. Daraus folgend, das Gericht entschied wie im Punkt 1 aus diesem Urteil.

8. Bei der Annahme dieses Urteil bestand das Gericht aus folgenden Personen: Die Vorsitzende des Gerichtes, Elena Gosheva und die Richter Dr. Natasha Gaber-Damjanova, Ismail Darlishta, Nikola Ivanovski, Jovan Josifovski, Vangelina Markudova und Dr. Gzime Starova.

U.Nr. 189/2012

Skopje, den 25. Juni 2014

Vorsitzender des Verfassungsgerichts der R. Mazedonien

Elena Gosheva

