

III. Процесуальні аспекти та практика захисту прав людини в діяльності конституційних судів країн Європейського Союзу

DOI: 10.33498/Юсп-2023-07-085



Йорг Пуделька

PhD, суддя адміністративного суду Берліну, голова представництва Німецького товариства з міжнародного співробітництва (GIZ) у Казахстані (Ташкент, Узбекистан / Берлін, Німеччина)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2220-1404>
joerg.pudelka@giz.de

УДК 342.565.2

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА В НІМЕЧЧИНІ: ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ

Анотація. Конституційна скарга до Федерального конституційного суду є особливо важливим інститутом для німецької правової системи: для громадян це можливість розглянути порушення конституційних прав у незалежній інстанції після вичерпання звичайного судового процесу. Високий рівень довіри до Федерального конституційного суду серед населення опосередковано впливає на репутацію всієї німецької держави.

Крім того, з юридичного погляду конституційна скарга є важливим інструментом захисту конституції та її основоположних принципів. Тоді як спеціалізовані суди розглядають здебільшого спеціалізоване право у межах простого права, не слід недооцінювати той фактор, що сумісність спеціалізованого права з фундаментальними цінностями конституції може також розглядатися незалежним судом, який не належить до жодної з юрисдикцій. Таким чином, конституційна скарга є наріжним каменем конституційного ладу в Німеччині.

Ключові слова: конституційна скарга; Федеральний конституційний суд; судові рішення; судовий розгляд.

Вступ

Інститут індивідуальної конституційної скарги, з якою будь-яка особа може звернутися до конституційного суду, стверджуючи, що якимось із її прав порушено актом державної влади, існує у багатьох країнах світу. У Європі це, наприклад, Австрія, де конституційний суд, створений 1920 р., є найстарішим конституційним судом світу, Ліхтенштейн, Німеччина та Іспанія. Східноєвропейські держави також передбачили можливість конституційної скарги, як, наприклад, Чехія, Хорватія чи Україна. З початку 2023 р. і в Казахстані було створено Конституцій-

© Йорг Пуделька, 2023

Йорг Пуделька

ний суд, у компетенції якого перебувають також конституційні скарги. Громадяни Казахстану вже за перший – відносно короткий проміжок часу – цим активно почали користуватися.

Конституційна скарга у Німеччині існує не лише на федеральному рівні як провадження у Федеральному конституційному суді, а й у федеральних землях, зокрема у земельних конституційних судах¹. При цьому провадження за конституційною скаргою у Федеральному конституційному суді має набагато більше значення².

Історичний розвиток

Після того як конституційна скарга вже передбачалася раніше, але не була ухвалена Конституцією 1849 р., цей інститут вперше був запроваджений у Баварії у республіканській конституції, затвердженій у 1926 р. у німецькому місті Бамберг. На відміну від сучасної конституційної скарги, ця конституційна скарга могла бути подана тільки проти конкретного акта, прийнятого органом державної влади, але не проти акта законодавчої влади. У федеральній землі Гессен відповідний засіб правового захисту було введено з ухваленням (земельної) Конституції 1946 р. (позов про порушення основних прав, що подається до конституційного суду землі).

Під час обговорення питань, пов'язаних зі створенням Основного закону Німеччини, у Парламентській раді розглядалося й питання про ухвалення цієї моделі на рівні федерації, проте спочатку це не було реалізовано. У Законі про Федеральний конституційний суд³ цей засіб правового захисту було запроваджено простим законом, тобто поза текстом Основного закону. І лише 1969 р. конституційна скарга була включена до самого тексту Основного закону⁴ (що виключило можливість скасування конституційної скарги простим законом). Приводом для цього стало запровадження права опору в абз. 4 ст. 20 Основного закону, що було задумано на протипагу змінам у межах конституційних положень, які діють у надзвичайних обставинах. Його порушення мали відкрити можливість подання конституційної скарги. У зв'язку з цим був доповнений

¹ Hans Jarass, Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (C.H. Beck 2016) 17. Aufl. 2022, Art. 93, Rn. 8.

² Це пов'язано з тим, що земельний Конституційний суд перевіряє акти лише на їхню відповідність земельному конституційному праву: Brocker/Dröge/Jutzi (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz. Handkommentar*, 2. Aufl. 2022, Art. 130 Rn. 45.

³ Act on the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) Date of signature: 12 March 1951 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (accessed: 10.05.2023).

⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 28 June 2022 (Federal Law Gazette I p. 968) <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html> (accessed: 10.05.2023).

цей засіб правового захисту, доти ж регульований лише у формальному законі, і мав бути закріплений у самій конституції.

Зміст конституційної скарги

Конституційна скарга є надзвичайним засобом правового захисту⁵, яку може подати до Федерального конституційного суду будь-яка особа, тобто як громадяни Німеччини, так і іноземці, заявляючи про порушення державною владою – наприклад, рішенням адміністрації, законодавчим актом або судовим рішенням – одного зі своїх основних прав чи прав, що прирівнюються до основних прав (абз. 4 ст. 20, статті 33, 38, 101, 103 та 104 Основного закону); абз. 1 п. 4а ст. 93 Основного закону; § 90 Закону про Федеральний конституційний суд⁶.

Статистика

Конституційна скарга у Німеччині має “велику популярність”, що документально підтверджується великою кількістю заяв, що надійшли – 5352 тільки в 2021 р. Однак через те, що частка задоволених вимог становить у середньому лише 2 % (у 2021 р. всього лише 1,29 %) конституційна скарга має найменші шанси на успіх серед інших видів правового захисту. Значна частина скарг не приймається з тієї простої причини, що заявники не дотримуються вимог, обов’язкових для допуску скарги до розгляду. Термін розгляду конституційної скарги здебільшого становить менше року.

Загальний реєстр

При цьому слід зазначити, що очевидно неприпустимі конституційні скарги, наприклад, при недотриманні терміну подання скарги спочатку реєструються у так званому Загальному реєстрі. Це робить не суддя, а адміністративна посадова особа, яка спочатку письмово повідомляє заявника про неприпустимість його конституційної скарги. Якщо після цього заявник забирає свою скаргу, то справа вирішується вже у Загальному реєстрі. Якщо ж особа, яка звернулася, незважаючи на роз’яснення їй правових засад, скаргу не забирає, то вона реєструється у Реєстрі судових справ; тобто вона отримує реєстраційний номер і передається компетентному у цій справі судді конституційного суду відповідно до плану розподілу справ. Таким чином, близько третини всіх конституційних скарг було налагоджено вже у Загальному реєстрі.

⁵ BVerfGE 107, 395, 413; 115, 81, 92.

⁶ Конституційна скарга служить передусім здійсненню суб’єктивних прав, лише у другому плані захисту об’єктивного правопорядку: BVerfGE 85, 109, 113; 98, 163, 167.

Процедура ухвалення конституційної скарги до розгляду

Перед тим як Федеральний конституційний суд ухвалить рішення щодо конституційної скарги, він повинен спочатку прийняти її до розгляду⁷. Поряд із звичайними передумовами допустимості (скарга має бути подана не пізніше встановленого законом терміну (у місячний строк, абз. 1 речення 1 § 93 Закону про Федеральний конституційний суд), повинні бути вичерпані всі засоби правового захисту [“формальна субсидіарність”], особа, що подала скаргу, має зробити все, що було в його силах, щоб перешкоджати порушенню свого основного права ще на етапі розгляду справи в суді спеціальної юрисдикції [“матеріальна субсидіарність”], конституційна скарга має бути достатньою мірою обґрунтована (особа, яка подала конституційну скаргу, має заявити, що її права безпосередньо і нині порушені, тобто скарга не може бути подана щодо права іншої особи або не можна подавати скаргу щодо порушення основних прав, які можуть відбутися в майбутньому, так зване віртуальне порушення прав, а також повинні бути дотримані формальні вимоги), конституційна скарга повинна також: мати важливе значення конституційно-правового характеру⁸; бути необхідною з метою здійснення основних прав чи прав, що прирівнюються до основних прав⁹; це може мати місце також і у разі, якщо відмова про ухвалення рішення по суті справи завдасть особливо тяжких збитків особі, яка подала скаргу.

Рішення про прийняття чи відмову у прийнятті конституційної скарги до розгляду виносяться, як правило, трьома суддями Федерального конституційного суду (палатою). Якби рішення про прийняття конституційної скарги приймалося завжди одним із двох сенатів, до кожного з яких входить по вісім суддів, то неможливо було б упоратися з великою кількістю конституційних скарг. Проте винесення основних рішень щодо конституційності законів є компетенцією сенату.

Зобов'язання представництва

Принципово будь-який громадянин може самостійно подати конституційну скаргу та самостійно вести судовий процес. Але є можливість подання конституційної скарги адвокатом. Якщо конституційна скарга має шанси на задоволення, а особа, яка подала скаргу, не має достатніх коштів, то їй може бути надано державну матеріальну допомогу на відшкодування судових витрат.

Обов'язкове представництво потрібно лише на усному розгляді в сенаті. Представниками сторін можуть бути лише адвокати, які мають до-

⁷ BVerfG, NJW 1997, 2229.

⁸ BVerfGE 90, 22, 24; 96, 245, 248.

⁹ Jarass, Pieroth (n 1) Art. 93, Rn. 13 m.w.N.

пуск до виконання обов'язків адвоката в одному з німецьких судів, або викладачі права в одному з вищих навчальних закладів Німеччини (речення 1 абз. 1 § 22 Закону про Федеральний конституційний суд).

Рішення

Рішення про обґрунтованість конституційної скарги приймається сенатом чи через усний або письмовий розгляд (речення 2 абз. 5 § 94 Закону про Федеральний конституційний суд). Сенат може відмовитися від усного судового розгляду, якщо його проведення не сприятиме подальшому веденню справи, і якщо конституційні органи, які мають право висловлювати свою позицію, відмовляються від усного розгляду. Рішення приймається більшістю голосів членів сенату, що беруть участь у винесенні рішення. За рівності голосів (4 на 4 голоси) неконституційність правових норм не може вважатися встановленою (абз. 4 § 15 Закону про Федеральний конституційний суд).

Якщо конституційну скаргу прийнято до розгляду, то перевіряються всі, а не лише названі заявником основні права, які можуть бути порушені спірним нормативним актом. Ухвала суду перевіряється лише щодо порушення специфічного конституційного права, а не порушення простого закону. В іншому випадку Федеральний конституційний суд перетворився б на суперревізійну інстанцію, що суперечить розподілу функцій конституційної та спеціальної підсудностей, які встановлюються Основним законом.

Зміст рішення:

1. Задоволення скарги. Якщо конституційна скарга задовольняється, то у рішенні має бути встановлено, яке положення Основного закону було порушено та яка дія чи бездіяльність призвела до цього порушення.

Якщо сенат приймає рішення, то суддя, який висловив під час обговорення свою особливу думку щодо цього рішення або щодо його обґрунтованості, може викласти його у письмовій формі в окремому документі; особлива думка долучається до матеріалів справи.

2. Вказівка у резолютивній частині на правові наслідки.

(1) Якщо конституційна скарга на якийсь судовий рішення задовольняється, то Федеральний конституційний суд скасовує це рішення і повертає справу до компетентного суду на розгляд.

(2) Якщо Федеральний конституційний суд встановлює неконституційність будь-якого закону, то рішення, прийняте відповідним сенатом, набуває чинності закону¹⁰. Федеральний конституційний суд має різні можливості регулювання правових наслідків у резолютивній частині:

¹⁰ BVerfGE 86, 369, 378; 104, 151, 197.

– цей закон може бути оголошений нікчемним, що тягне за собою недійсність закону. Цей закон не може більше використовуватися судами та адміністративними органами;

– крім того, Федеральний конституційний суд може визнати не дійсність, а просто невідповідність норми Основному закону. Просте визнання невідповідності норми Основному закону особливо рекомендується у тих випадках, коли законодавець має різні можливості для усунення антиконституційного становища; це стосується, наприклад, неконституційного порушення принципу рівності. Істотна відмінність від недійсності у тому, що норма продовжує існувати й надалі, отже, і після прийняття цього рішення може бути основою ухвалення сприятливого рішення. Але зазвичай результатом визнання як несумісності з Основним законом, і недійсності норми є й те, що суди й адміністративні органи, що неспроможні більше застосовувати закон обсягом встановленої несумісності, і тому необхідно прийняти нову норму. Несумісність з Основним законом має своїм наслідком, як правило, що рішення, проти якого направлена конституційна скарга, скасовується, і суд, який ухвалив це рішення, припиняє судове провадження аж до ухвалення нової норми.

Але у виняткових випадках навіть за оголошення закону несумісним з Основним Законом, незважаючи на його антиконституційність, може бути розглянута можливість розпорядження про тимчасове продовження дії оскарженої норми аж до прийняття нового регулювання. Це стосується насамперед:

– податкового права з міркувань упорядкованого фінансового та бюджетного планування;

– випадків, коли досі достатньо не з'ясована конституційно-правова ситуація, і з цієї причини законодавцю має бути надано розумний термін для розроблення нового регулювання.

Наслідком прийняття тимчасового розпорядження є те, що особа, яка подала конституційну скаргу, програє вихідний процес, хоча вона й виграла процес у Федеральному конституційному суді.

3. Слідство для рішень суду, які вже не підлягають оскарженню:

а) поновлення процесу за вироками кримінальних судів, що вже набули законної сили.

Відносно вироку, що набрав законної сили, у кримінальній справі, який ґрунтується на нормі, визнаній невідповідною Основному закону або визнаною не дійсною, або заснованої на тлумаченні норми, визнаної Федеральним конституційним судом, яка не відповідає Основному закону, допускається поновлення провадження відповідно до положень Кримінального кодексу. див. § 79 абз. 1 Закону про Федеральний конституційний суд);

б) інші судові рішення, що не підлягають оскарженню.

Це правило не поширюється на інші судові рішення, які не підлягають оскарженню, засновані на нормі, визнаній недійсною. Проте виконання такого рішення є неприпустимим. Пред'явлення претензій, що впливають із безпідставного збагачення, виключається (абз. 2 § 79 Закону про Федеральний конституційний суд);

4. Оскарження.

Рішення щодо конституційної скарги оскарженню не підлягає.

Судові витрати

Провадження у Федеральному конституційному суді безкоштовне (абз. 1 § 34 Закону про Федеральний конституційний суд). Однак, якщо подання конституційної скарги є зловживанням правами, або якщо клопотання про прийняття тимчасового розпорядження подається з неправомірною метою, то Федеральний конституційний суд може накладати штраф у розмірі до 2600 євро (абз. 2 § 34 Закону про Федеральний конституційний суд). Але ця можливість використовується дуже рідко¹¹.

Значення конституційної скарги

Інститут конституційної скарги є вкрай важливим як із погляду гарантій правової держави, так і з боку довіри громадян до державної влади. Звичайно, для надання ефективної правничої допомоги конкретному громадянину найкраще, щоб він міг сам звернутися до Конституційного суду і не лише побічно, подаючи позови чи скарги до суду, який за сумнівів щодо конституційності норм сам звернеться до Конституційного суду шляхом нормоконтролю. Зрозуміло, що при цьому необхідно передбачити певні фільтри, щоб не допустити паралізацію діяльності суду внаслідок його перевантаження. Але саме можливість самостійного звернення до суду, який не входить до звичайної системи підсудностей¹², підвищує рівень згоди та поваги до держави, її відомств до небувалих в історії Німеччини висот. Напевно, це не лише заслуга Конституційного суду, а й чимала частка успіху функціонування німецького державного апарату загалом – це якраз діяльність Федерального конституційного суду та його доступність через подання конституційної скарги.

Один відомий німецький юрист у галузі конституційного права сказав колись, що закріплена в конституційному праві гарантія звернення до суду є “наріжним каменем, на якому тримається зведення правової держави” (Р. Тома, 1874–1957 рр.) – один зі знаних німецьких теоретиків

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 4.9.17, Az. 2 BvQ 56/17: Адвокат біженця подав клопотання про застосування забезпечувальних заходів, хоча він знав, що біженець переходиться від депортації (і таким чином ніякої терміновості не було).

¹² BVerfGE 79, 365, 367.

Йорг Пуделька

у сфері державного права¹³. Його висловлювання стосується гарантії можливості звернення до суду, що надається абз. 4 ст. 19 Основного закону Німеччини: 'Якщо права будь-якої особи порушені державною владою, їй надається можливість звернутися до суду'¹⁴. Пам'ятаючи про те, що конституційна підсудність не може бути віднесена до системи звичайних судів, можна було б сказати, що в демократичній державі гарантована конституцією можливість звернення громадян до конституційного суду є однією з колон, які тримають ідейну архітектуру юстиції, засновану на верховенстві права.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Hans J, Bodo P, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (C.H. Beck 2016) (in German).

Edited books

2. Richard T, 'Über die Grundrechte im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland', Wandersleb (Hg), *Recht – Staat – Wirtschaft*, bd 3 (Verlag L Schwann 1951) (in German).

Joerg Pudelka

CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN GERMANY: PROCEDURAL ASPECTS

ABSTRACT. A constitutional complaint to the Federal Constitutional Court is a particularly important institution for the German legal system: it is a highly respected opportunity for citizens to review the violation of their constitutional rights in an independent instance after the exhaustion of the normal judicial process. The high level of trust enjoyed by the Federal Constitutional Court among the population indirectly affects the reputation of the entire German state. But also from a legal point of view, a constitutional complaint is an important tool for protecting the constitution and its fundamental principles. While specialized courts mainly consider specialized law within the framework of common law, the fact that the compatibility of specialized law with the fundamental values of the constitution can also be considered by an independent court that does not belong to either jurisdiction should not be underestimated. Thus, the constitutional complaint is the cornerstone of the constitutional order in Germany.

KEYWORDS: constitutional complaint; Federal Constitutional Court; court decisions; court proceedings.

¹³ Richard Thoma, 'Über die Grundrechte im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland', Wandersleb (Hg), *Recht – Staat – Wirtschaft*, bd 3 (Verlag L Schwann 1951) 9.

¹⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany (n 4).