
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГЕРМАНИИ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА В НАЦИОНАЛЬНУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

А.Х. Абашидзе

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются конституционные основы Германии по имплементации международных договоров о правах человека в национальную правовую систему и судебный процесс.

Ключевые слова: конституция, права человека, имплементация, международное право, национальная правовая система.

Почти все основополагающие международные договоры о правах человека, принятые в рамках или под эгидой ООН, предусматривают выполнение ряда конкретных обязательств государств-участников по имплементации положений договоров в их национальные правовые системы. Данный вопрос является частью общего вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права. Этот вопрос непосредственно касается принципа *pacta sunt servanda*, положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., примата международного права над национальным законодательством.

Настоящая статья посвящена Федеративной Республике Германии. Анализ, в основном, будет касаться осуществления международных обязательств Германии по правам человека, взятых Германией на основе универсальных международных договоров о правах человека системы ООН. В связи с этим потребуется краткая историческая справка.

Положения о правах человека были впервые закреплены в Германии на федеральном уровне в Конституции Веймарской Республики 1919 г. Однако с приходом к власти фашистов в 1933 г. начался процесс постепенной отмены Конституции Веймарской Германии. С принятием так называемого «Декрета о защите народа и государства» было приостановлено осуществление ряда основополагающих прав, в том числе свобода выражения мнений, свобода печати, свобода ассоциаций и собраний, право на неприкосновенность жилища и др.

Принятие 24 марта 1933 г. Закона о полномочиях означало полный отказ от принципа разделения властей — исполнительной и законодательной, т.е. между правительством и рейхстагом. Вслед за этим было отменено федеративное устройство Германского рейха. В целом период с 1933 по 1945 г., когда у власти

находился нацистский режим, было временем полного попрания основных прав и свобод человека.

После капитуляции германского вермахта 8 мая 1945 г. стало возможным возвращение к конституционному порядку, основанному на уважении прав человека. 23 мая 1949 г. в Западной части Германии (ФРГ) вступил в силу новый Основной закон (конституция). В Восточной части Германии в 1949 г. была создана Германская Демократическая Республика (ГДР).

9 ноября 1989 г. Берлинская стена пала. 30 июня 1990 г. вступил в силу Германо-Германский договор о создании валютного, экономического и социального союза, а 3 сентября 1990 г. — Германо-Германское соглашение о подготовке и проведении первых всегерманских выборов в Бундестаг (федеральный парламент). Процесс объединения был официально оформлен подписанием 12 сентября 1990 г. Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии (так называемый «Договор два плюс четыре»), который был заключен между обоими германскими государствами, СССР, Великобританией, США и Францией. Земли Бранденбург, Макленбург — Передняя Померания, Саксония, Анхальт и Тюрингия, которые были учреждены в 1950 г. с образованием ГДР, были восстановлены законодательным актом ГДР от 22 июля 1990 г. (вступил в силу 3 октября 1990 г.). 23 августа 1990 г. Народная Палата ГДР провозгласила присоединение ГДР к сфере применения Основного закона ФРГ. Вступление в силу 3 октября 1990 г. Договора об объединении между ГДР и ФРГ ознаменовало собой объединение двух германских государств.

Таким образом, Основной закон от 23 мая 1949 г. по-прежнему является Конституцией Федеративной Республики Германии (ФРГ).

После объединения, завершившегося в 1990 г., в Конституцию ФРГ был внесен ряд поправок. Прежде всего речь идет о конституционной реформе 1994 г., которая в основном была посвящена решению вопросов, возникших в связи с объединением двух германских государств.

Конституционная реформа 2006 г. была направлена на модернизацию федерального устройства, закрепленного в Основном законе. Обе эти реформы в конечном счете привели к укреплению законодательных полномочий земель.

К основным принципам Основного закона, регулирующим политический строй ФРГ, относятся принципы республиканского правления, демократии, федеративного государственного устройства, законности и социального государства.

ФРГ является федеративным государством, в состав которого входят 16 земель. Земли являются членами федерации, наделенными атрибутами государства, т.е. они имеют свои конституции, парламенты и правительства. При определенных условиях земли могут заключать международные соглашения с другими государствами.

Принцип верховенства права, который лежит в основе государственного устройства, предусматривает разделение властей и обязывает все органы государственной власти уважать законы и порядок, а также основные права граждан.

Правосудие в Германии отправляется судами общей юрисдикции (по гражданским и уголовным делам) и смешанными судами четырех категорий: судами по расследованию трудовых споров, общими административными судами, судами по специальным вопросам и финансовыми судами. Суды общей юрисдикции имеют трехступенчатую структуру на федеральном и земельном уровнях. В рамках специальной юрисдикции действуют два судебных органа на уровне земель, а третий суд — высшей инстанции — на федеральном уровне.

Существует также Федеральный патентный суд и дисциплинарные и профессиональные судебные органы. В компетенцию последних входит рассмотрение случаев нарушения должностных обязанностей гражданскими служащими, судьями или военнослужащими, а также лицами, занимающимися профессиональной деятельностью, например, адвокатами, врачами, бухгалтерами и др.

Особую роль играет конституционная судебная инстанция. На федеральном уровне она представлена Федеральным конституционным судом, а на земельном — конституционными судами земель. Конституционные суды не связаны с судами специальной юрисдикции и занимаются лишь случаями нарушения конституционных норм.

Федеральный конституционный суд действует только тогда, когда на его рассмотрение поступает соответствующее дело. Он является высшим судом по защите Конституции. Суд осуществляет мониторинг деятельности законодательной власти, с тем чтобы добиться, что принимаемые ею нормативные акты соответствуют по форме и содержанию, положениям Основного закона.

Любое лицо, считающее, что его основные права нарушены, может подать конституционную жалобу, на основании которой Федеральный конституционный суд осуществляет надзор за деятельностью властей и других судебных органов с целью проверки соответствия их действий и решений положениям Конституции. Помимо этого он выносит решения о правомерности лишения основных свобод человека.

Германия ратифицировала достаточное число международных и региональных договоров по правам человека, таких как: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Международные пакты о правах человека 1966 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., Конвенция о правах инвалидов 2006 г., Конвенции МОТ, Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская социальная хартия 1961 г., Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г., Европейская конвенция об осуществлении прав детей 1996 г. и др. Вместе с тем Германия не является участницей ряда основополагающих международных договоров по правам человека, в частности Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1996 г. Причины неучастия, например, в названной конвенции заключаются в следующем: основные права уже закреплены в Международных пактах о правах человека

1966 г., которые также распространяются на всех трудящихся-мигрантов без исключения; использованное в Конвенции понятие «трудящийся-мигрант» недостаточно дифференцировано и включает лиц, проживающих и работающих в стране нелегально. Поэтому, по мнению Германии, положения Конвенции могут стать дополнительным стимулом для трудоустройства в Германии лиц, не имеющих официального права на проживание в стране. Ратифицировать Конвенцию Германии не позволяет и Закон об иммиграции, принятый с целью борьбы с нелегальной миграцией.

Права человека занимают заметное место в конституционной системе Германии. С раздела о правах человека начинается Конституция (Основной закон). В Конституции различаются основные и общие права человека. Основные права человека направлены на то, чтобы гарантировать личную свободу и защиту отдельных лиц от посягательств на их свободу со стороны государства. Эти права, закрепленные в п. 1 ст. 1 Основного закона, никак не ограничиваются государством. К общим правам человека, в частности, относится право на свободное развитие личности, право на свободу исповедования и др. В Конституции закреплены права, которые гарантированы только гражданам Германии, например, о свободе собраний (ст. 8), свободе ассоциаций (ст. 9), равноправие мужчин и женщин в вопросах службы в вооруженных силах. В соответствии со ст. 16 Основного закона граждане Германии не могут быть лишены гражданства и выданы иностранному государству.

Помимо основных прав, Конституция обеспечивает защиту так называемых прав, «аналогичных основным правам», которые в своем большинстве также закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. К ним, в частности, относятся активное и пассивное право участвовать в выборах, основные процессуальные судебные гарантии, запрет на ретроактивное и множественное наказание и др.

Следует подчеркнуть, что в Основном законе очень слабо отражены экономические, социальные и культурные права. Например, социальные права защищены через закрепление в Основном законе принципа социального государства.

В ст. 25 Основного закона закреплено верховенство международных соглашений Германии над национальным законом. Однако, несмотря на данное положение, нет четкого понимания применения этой статьи Основного закона на практике. Данный вопрос часто возникает перед делегацией Германии, отчитывающейся перед различными договорными органами по правам человека системы ООН. Ответ, к сожалению, не вносит какой-либо ясности в этот вопрос.

Приведем в качестве примера ответ, содержащийся в базовом документе от 13 августа 2009 г., являющегося составной частью докладов Германии в договорных органах по правам человека. В п. 145 Базового документа читаем:

«Вера в то, что права человека являются основой любого сообщества, что закреплено в Основном законе, предполагает не только приверженность правам

человека, но и обязанность содействовать осуществлению прав человека в глобальном масштабе. В соответствии с этим Федеративная Республика Германия ратифицировала основные международные конвенции о защите прав человека. В Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, а также в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и протоколах к ней в общих чертах формулируются политические права и права, связанные со свободой личности. Согласно ст. 25 Основного закона их положения имеют верховенство над обычными законами и непосредственно образуют права и обязанности для лиц, проживающих на федеральной территории, в той мере, в какой их можно толковать в качестве общих норм международного права» [1. С. 38].

В цитируемом тексте обращают на себя внимание следующие положения.

В международных конвенциях о правах человека, которые образуют корпус основополагающих международных правозащитных актов, таких как два Международных пакта о правах человека 1966 г. и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, «в общих чертах формулируются» права; права, закрепленные в этих основополагающих международно-правовых актах, в соответствии со ст. 25 Основного закона Германии «имеют верховенство над обычными законами».

Спрашивается, какую силу имеют эти права над «необычными законами» Германии? Есть ли в природе такие «необычные законы» Германии?

Права, закрепленные в этих основополагающих международно-правовых актах, «непосредственно образуют права и обязанности для лиц, проживающих на федеральной территории, в той мере, в какой их можно истолковать в качестве общих норм международного права».

Спрашивается, что означает образование прав и обязанностей для лиц «в той мере»? Кто вправе истолковывать в какой мере положения вступившего в силу для государства международного соглашения считать в качестве «общих норм международного права»? Допускает ли такой односторонний подход государства к международным соглашениям Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.?

Вышеприведенный подход Германии к обязательствам по основополагающим международно-правовым актам по правам человека выглядит «бледно» и, образно говоря, «дискриминационно» по сравнению с подходом Германии в отношении Европейского Союза, членом которого она является. После вступления в силу Лиссабонского договора (в соответствии с которым в Договор о Европейском Союзе были внесены изменения) права, свободы и принципы, закрепленные в 54 статьях Хартии основных прав Европейского Союза, приобрели обязательную силу в соответствии со ст. 6 Договора о ЕС. Эти права и свободы человека стали обязательными для всех органов и структур Германии. Для их применения предусмотрены соответствующие имплементационные меры для их включения во внутренне законодательство Германии. Контроль за соблюдением права ЕС в Германии осуществляет Суд ЕС. Суды Германии обязаны

применять в своих решениях нормы права ЕС и исходить из них при толковании законодательства Германии.

В этих условиях замечания со стороны договорных органов по правам человека, адресованные Германии по поводу необходимости придать международным соглашениям по правам человека четкий статус во внутренней правовой системе, чтобы можно было прямо ссылаться на их положения в судах общей юрисдикции, по-прежнему сохраняют свою актуальность. В противном случае Германии придется объяснять договорным органам по правам человека и другим структурам универсального и регионального характера, насколько права и свободы человека, закрепленные в Основном законе страны, отражают обязательства Германии по основополагающим международно-правовым актам, прежде всего системы ООН. Нам кажется, что эта работа более трудоемкая и, в конечном счете, непродуктивная, чем разработка национальных имплементационных мер по выполнению обязательств по правам человека.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Док. ООН. HRI/CORE/DEU/2009, 13 августа 2009.

THE PROVISIONS OF GERMANY'S CONSTITUTION ON IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS ON HUMAN RIGHTS INTO INTERNAL LEGAL SYSTEM

A.Kh. Abashidze

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Constitutional bases of implementation by Germany of its international agreements on human rights in its internal legal system and judiciary are analyzed in the article.

Key words: constitution, human rights, implementation, international law, national legal system.