

AUSTRIJOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINĖ SANTVARKA

Milda Vainiūtė *

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 2714 546
Elektroninis paštas milda.vainiute@prezidentas.lt*

Darijus Beinoravičius **

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 2714 697
Elektroninis paštas dabein@mruni.lt*

Pateikta 2006 m. spalio 25 d., parengta spausdinti 2006 m. lapkričio 24 d.

Santrauka. Straipsnyje aptariama Austrijos Respublikos Konstitucija, kuri kitų šalių konstitucijų kontekste įdomi savo savitumu ir kaip Hanso Kelseno darbų atspindys, ir savitu lankstumu bei jos tobulinimo raida.

Straipsnyje atskleidžiama, kad Austrijos Respublikos Konstitucija pagal formą yra rašytinė nekodifikuota, o pagal keitimo procedūrų sudėtingumą ją galima pavadinti lanksčia. Austrijos Respublikos Konstitucijoje pirma kartą Europoje – dar 1920 m. – buvo įtvirtintas konstitucinės kontrolės institutas, kurio pagrindu susiformavo konstitucinės kontrolės europietiškas modelis, dažnai vadinamas ir austriškuoju modeliu. Straipsnio autoriai apibūdina Austrijos konstitucinės teisės šaltinius, aptaria Konstitucijos struktūrą, valstybės formą, žmogaus teisių ir laisvių instituto ypatumus, trumpai apžvelgia įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią vykdančių institucijų sudarymo tvarką ir pagrindinius įgaliojimus, analizuoja Federacijos ir ją sudarančių subjektų – federalinių žemių – tarpusavio santykius, atkreipdami dėmesį į jiems būdingus centralizmo bruožus, taip pat Konstitucijos keitimo tvarką.

Pagrindinės sąvokos: konstitucija, konstitucinė kontrolė, federacija, centralizmas.

IŽANGA

Pastaruoju metu palyginti daug rašoma apie įvairių šalių konstitucionalizmo raidą, konstitucinio reguliavimo patirtį ir problemas.¹ Tokių tyrinėjimų kontekste

tikslinga nors trumpai apžvelgti dar vieną – Austrijos Respublikos – Konstituciją, reikšmingą pirmiausia tuo, kad joje pirma kartą Europoje – dar 1920 m. – buvo įtvirtintas konstitucinės kontrolės institutas. Tokį pirmumą greičiausiai lėmė šios šalies ir apskritai teisės raidai daug davusio Austrijos teisės teoretiko Hanso Kelseno (1881–1973) darbai, kuriuose jis pabrėžia, kad teisė ir būtent Konstitucija reguliuoja net savo pačios kūrimą, tad neišvengiamai toks savęs reguliavimas neatsiejamas nuo kontrolės mechanizmo plėtojimo [6, p. 191]. 1919 m. Austrijoje įsteigiamas Aukštasis Konstitucinis Teismas. Tai pirmasis konstitucinis teismas pasaulyje, todėl

* Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Konstitucinės teisės katedros docentė.

** Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Teisės filosofijos katedros docentas.

¹ Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E., Mesonis G., Staugaitytė V., Vainiūtė M., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005; Bacevičius V., Beinoravičius D., Birmontienė T., Butvilavičius D., Jarašiūnas E., Mesonis G., Pumpūtis A., Vainiūtė M., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J.,

Žiobienė E., Varaška M. Konstitucinio reguliavimo įvairovė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

kontinentinėje Europoje paplitęs koncentruotos konstitucinės kontrolės modelis dažnai vadinamas austriškuoju modeliu.

Pasibaigus Pirmajam pasauliniam karui, Austrijos – Vengrijos valstybė nustojo egzistavusi ir susikūrė Austrijos Respublika. Renneris, vienas didžiausių to meto teisės sociologijos autoritetų Europoje, tapo Austrijos kancleriu ir pavadė H. Kelsenui parašyti Austrijos Konstituciją. H. Kelsenas nedvejodamas ėmėsi šio darbo. Konstitucija buvo priimta 1920 m. spalio 1 d. [6, p. 17].

ANALIZĖ

1. Atsižvelgiant į tai, kad Austrija yra federalinė valstybė (ją sudaro Federacija kaip centrinė valstybė ir devynios federalinės žemės), jos konstitucinė teisė susideda iš Federacijos konstitucinės teisės ir federalinių žemių konstitucinės teisės. Federacijos konstitucinės teisės šaltinių yra daug ir jie labai painūs. Ypatingą vietą jų sistemoje užima Federacijos Konstitucija (*Bundes-Verfassungsgesetz*), kurią Konstitucinis nacionalinis susirinkimas, kaip minėta, priėmė 1920 m. spalio 1 d. ir kuri įsigaliojo 1920 m. lapkričio 10 d. Ši Konstitucija iš esmės buvo pakeista 1925 m. ir 1929 m., o Austrijai praradus valstybinį suverenitetą,² 1934 m. Konstitucija nustojo galioti. Ji vėl įsigaliojo 1945 m. gruodžio 19 d. Nuo pat šios Konstitucijos sukūrimo iki šių dienų ji liko nebaigtas, daug spragų turintis kūrinys, kuriam pirmiausia trūksta sistemingumo. Šiuo požiūriu Austrijoje įstatymų leidėjas nėra įpareigotas visus konstitucinės teisės šaltinius, laikantis koncentravimo ir inkorporavimo principo, sujungti į vieną sąvadą, kaip tai yra įtvirtinta, pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo 79 straipsnio 1 dalyje.³ Manoma, kad išsamus konstitucinės teisės šaltinių ištaisymas yra iki šiol neįvykdytas konstitucinės reformos tikslas [1, p. 44].

Federacijos konstitucinės teisės šaltiniais pirmiausia laikomi Konstitucijos 149 straipsnyje nurodyti įstatymai. Konstitucinės nuostatos gali būti įtvirtintos ir paprastuose įstatymuose. Tokiu atveju pagal Konstitucijos 44 straipsnio 1 dalį jos turi būti aiškiai įvardytos kaip konstitucinės nuostatos. Federacijos konstitucinės teisės šaltiniais taip pat laikomos tarptautinės sutartys, kurios Konstitucijoje vadinamos valstybinėmis sutartimis ir kurios pagal Konstitucijos 50 straipsnio 1 ir 3 dalis vadinamos keičiančiomis Konstituciją.⁴ Kaip ir paprastuose įstatymuose, taip ir tarptautinėse sutartyse gali būti Konstituciją keičiančių nuostatų, kurios taip ir turi būti pavadintos (50 str. 3 d.). Be to, Federacijos konstitucinės teisės šaltiniais pagal Konstitucijos 15a straipsnį laikomi ir Federaciją sudarančių subjektų susitarimai, kurių dalyku gali būti konstitucinių įstatymų leidyba

(pvz., Federacijos kompetencijos padalijimo pakeitimai).

Federaciją sudarančių federalinių žemių konstitucinės teisės šaltiniai taip pat nėra kodifikuoti, tačiau, palyginti su Federacijos konstitucinės teisės šaltiniais, jų nėra tiek daug ir jie nėra taip išskaidyti. Federalinių žemių pagrindiniai konstitucinės teisės įstatymai yra jų konstitucijos. Kaip ir Federacijoje, taip ir federalinėse žemėse konstitucinės nuostatos gali būti įtvirtintos jų konstituciniuose įstatymuose, paprastuose įstatymuose, tarptautinėse sutartyse, Federacijos ir federalinių žemių arba federalinių žemių tarpusavio susitarimuose.

2. Šiuo metu galiojanti Konstitucija apima 152 straipsnius, kurie suskirstyti į 8 skyrius. Pirmajame skyriuje (1–23 str.) įtvirtintos bendrosios nuostatos, Austriją apibūdinančios kaip demokratinę, parlamentinę, valdžių padalijimo principu grįstą federacinę valstybę. Šiuo pagrindu pabrėžiami Federacijos ir federalinių žemių statusas bei kompetencijos tarp jų padalijimo principas. Be to, šiame skyriuje reglamentuojami ir su Europos Sąjunga susiję klausimai (23a–23f str.). Antrajame (24–59b str.) ir trečiajame (60–94 str.) skyriuose nustatyti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios organizavimo ir įgyvendinimo pagrindai: Nacionalinės tarybos (*Nationalrat*), Federalinės tarybos (*Bundesrat*) (toliau – Bundesratas), Federalinio susirinkimo (*Bundesversammlung*), Federalinio prezidento (*Bundespräsident*), Federalinės vyriausybės (*Bundesregierung*), Federalinės armijos (*Bundesheer*) ir teisminės valdžios teisinis statusas. Ketvirtajame skyriuje (95–120 str.) įtvirtintos nuostatos, kurios gana plačiai reguliuoja įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios įgyvendinimą federalinėse žemėse. Toks reguliavimas nebūdingas decentralizuotų federacijų (pvz., Šveicarijos arba VFR) konstitucijoms, kuriose valstybinės valdžios organizavimas Federacijos subjektuose priskirtas jų pačių kompetencijai [8, p. 15]. Be to, šiame skyriuje smulkiai reglamentuojamas Austrijos sostinės Vienos teisinis statusas, kuris pagal jai suteiktas teises prilyginamas Federaciją sudarančių federalinių žemių statusui, taip pat bendruomenių santvarka. Penktajame skyriuje (121–128 str.) nustatyti Saskaitybos rūmų (*Rechnungshof*), kurie įgyvendina Federacijos, federalinių žemių, bendruomeninių susivienijimų, bendruomenių ir valstybinių įmonių finansinės veiklos kontrolę, konstituciniai pagrindai. Tam, kad būtų užtikrintas viešojo valdymo teisėtumas, Konstitucijos šeštajame skyriuje (129–148 str.) numatytas nepriklausomų administracinių senatų (*Verwaltungssenat*) ir administracinio teismo (*Verwaltungsgerichtshof*) įsteigimas. Be to, šiame skyriuje reglamentuojamas ir Konstitucinio Teismo (*Verfassungsgerichtshof*), kurio pagrindinis tikslas – užtikrinti konstitucingumą, valdymo stabilumą bei žmogaus teises ir laisves, statusas. 1981 m. federalinio įstatymo pagrindu Konstitucijoje atsirado naujas – septintasis skyrius (148a–148j str.), kuriame nustatytos advokatūros (*Volksanwaltschaft*) statusas. Konstitucijos pabaigoje, aštuntajame skyriuje (149–152 str.), įtvirtintos baigiamosios nuostatos, kuriose, be kita ko, išvardyti svarbiausi teisės aktai, turintys konstitucinių įstatymų galią.

² 1938–1945 m. Austrija priklausė Vokietijos Reichui.

³ VFR Pagrindinio Įstatymo 79 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Pagrindinį Įstatymą galima pakeisti tik tokiu įstatymu, kuris aiškiai pakeičia Pagrindinio Įstatymo pažodinį tekstą arba jį papildo.

⁴ Tokia sutartimi laikoma, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir laisvių apsaugos konvencija.

3. Konstitucijoje įtvirtinti pagrindiniai principai, nusakantys Austriją esant demokratinę, teisinę ir federalinę valstybę. Šie principai pirmiausia svarbūs tuo, kad jų pakeitimas pagal Austrijos Konstitucinio Teismo išaiškinimą Konstitucijos 44 straipsnio 3 dalies prasme reikštų ir pačios Konstitucijos pakeitimą iš esmės. Prie jų taip pat priskirtinas valdžių padalijimo ir respublikinio valstybės valdymo principas.

Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtinta: „Austrija yra demokratinė respublika.“ Taigi nustatoma respublikinė valstybės valdymo forma, susijusi su demokratijos principu. Konkretų demokratijos principo turinį atskleidžia ne cituota programinė norma, o demokratinėi sistemai būdinga konstitucinių institutų visuma (pvz., rinkimų teisė, parlamentinės institucijos ir kt.). Valstybės valdymo formos – respublikos – turinį pirmiausia nulemia Konstitucijos nuostatos, kuriose įtvirtintas Federalinio prezidento kaip valstybės vadovo teisinis statusas [1, p. 149, 156].

Konstitucijos 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas federalizmo principas: „Austrija yra federalinė valstybė.“ Ją pagal šio straipsnio 2 dalį sudaro devynios savarankiškos žemės: Burgerlandas (*Burgerland*), Karintija (*Kärnten*), Žemutinė Austrija (*Niederösterreich*), Aukštutinė Austrija (*Oberösterreich*), Zalcburgas (*Salzburg*), Štirija (*Steiermark*), Tirolis (*Tirol*), Forarlbergas (*Vorarlberg*), Viena (*Wien*). Joms suteikta kompetencija priimti įstatymus, įskaitant ir konstitucijas, jos turi savarankišką vykdomąją valdžią, tačiau jurisdikcija organizaciniu požiūriu priskirta išskirtinai Federacijai. Be to, ir finansiniuose reikaluose akivaizdi Federacijos hegemonija. Toks monopolizavimas atskleidžia federalinėms valstybėms nebūdingus centralizmo bruožus, kuris, nepaisant federalinių žemių padėties Federacijos atžvilgiu stiprinimo, Austrijoje ir toliau išlieka ryškus.

Priešingai nei minėti principai, teisinės valstybės principas Konstitucijoje nėra įvardytas. Jo esmė atskleidžia daugelyje konstitucinių nuostatų, tokių kaip Konstitucijos viršenybė, žmogaus teisių ir laisvių konstitucinės garantijos, nepriklausoma jurisdikcija ir kt. Valdžių padalijimo principas remiasi organizaciniu ir materialiu valstybės funkcijų skyrimu į įstatymų leidybą, teisingumo vykdymą ir administravimą. Konstitucijoje aiškiai įvardytas tik teisingumo vykdymo ir administravimo atskyrimas (94 str.), tačiau konstitucinės sistemos analizė leidžia konstatuoti ir įstatymų leidžiamosios valdžios bei vykdomosios valdžios atskyrimą [1, p. 182]. Paminėtina, kad Konstitucijoje įtvirtinta ir kitų svarbių principų, nusakančių valstybės tikslus, uždavinius ar požiūrį į tam tikras vertybes (pvz., socialinį valstybingumą, aplinkos apsaugą, pagrindines teises bei jų garantijas ir kt.).

4. Konstitucijoje pasigendama išsamaus žmogaus teisių ir laisvių katalogo [3, p. 5]. Joje įtvirtintos tik atskiros nuostatos dėl visų piliečių lygybės prieš įstatymą, dėl diskriminacijos draudimo lyties, kilmės, turtinės padėties atžvilgiu bei asmens neįgalumo atvejais (7 str. 1 d.), užtikrinama vyrų ir moterų lygybė (7 str. 2 d.). Konstitucijos 8 straipsnyje, pripažįstant vokiečių kalbą valstybine kalba, garantuojamos ir kitų kalbinių mažu-

mų teisės ir pan. Kitos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės nustatytos konstituciniuose ir paprastuose įstatymuose,⁵ kuriuose transformuotos ir tarptautinės teisės normos.

Ypač daug dėmesio Konstitucijoje skiriama žmogaus teisių ir laisvių teisinėms garantijoms, suteikiant teisę piliečiams, siekiantiems apginti savo teises ir teisėtus interesus, kreiptis į Administracinę teisimą, Konstitucinę Teismą ir advokatūrą. Pastaroji institucija pirmiausia buvo įsteigta 1977 m. šešerių metų bandomajam laikotarpiui ir dar jam nepasibaigus jos statusas buvo įtvirtintas Konstitucijos naujame 7 skyriuje (148a–148j str.). Nors ši institucija panaši į Skandinavijos šalyse veikiančius ombudsmenus, iš esmės tai yra Austrijos konstitucinės teisės kūrinys. Šią instituciją sudaro trys nariai, kuriuos skiria Nacionalinė taryba pagrindinio komiteto siūlymu. Jų įgaliojimų laikas – šešeri metai. Ji atlieka Federacijos administravimo institucijų kontrolę savo iniciatyva arba kreipimosi, kuris suteikiamas kiekvienam, pagrindu (148a str.). Ši institucija jokių teisinių sprendimų nepriima ir sankcijų nenaudoja, todėl tokios kontrolės efektyvumas remiasi jos autoritetu ir viešumu.

5. Neabejotinai svarbu nors glaustai apžvelgti, kaip Konstitucijoje reglamentuojami Federacijos ir ją sudarančių federalinių žemių bei federalinių žemių tarpusavio santykiai. Formaliai jie grindžiami vadovaujantis pariteto principu. Žemių konstitucinė autonomija ribojama: jos turinį ir ribas nustato Federacija. Jos galių persvara ypač ryški nustatant subjektų kompetenciją, finansiniuose reikaluose, reglamentuojant Bundesrato statusą, ypač ribojant federalinių žemių įgaliojimus bei vykdant teisingumą.

Formaliai, atibojant Federacijos ir federalinių žemių kompetenciją, laikomasi tokios schemos: Konstitucijos 10 straipsnyje nustatyta išimtinė Federacijos kompetencija leidžiant įstatymus ir įgyvendinant vykdomąją valdžią, 11 straipsnyje nustatyti klausimai, kuriuos įstatymais reguliuoja Federacija, o vykdo federalinės žemės, 12 straipsnyje minimos sritys, kurių teisiniam reglamentavimui Federacija nustato principus, o federalinės žemės priima ir įgyvendina konkrečius įstatymus pagal 15 straipsnį sritys, kurių teisinis reguliavimas arba vykdymas Konstitucijoje nėra aiškiai priskirtas Federacijai, priskiriamos federalinėms žemėms. Atskirai nustatomas atribojimas reguliuojant mokesčius, bendrąjį ir profesinį išsilavinimą (13, 14, 14a str.). Taip Federacijai priskiriama daug svarbių įgaliojimų, o federalinėms žemėms suteikiama teisė spresti tik vietinio ūkio, išsilavinimo arba kultūrinius klausimus. Iš esmės valstybėje laikomasi principo, kad leidžiant įstatymus pirmenybė teikiama Federacijai, o federalinių įstatymų vykdymas – federalinių žemių reikalas.

Austrijos Konstitucijoje nėra įtvirtinto specialaus federalinės priežiūros instituto, tačiau yra numatyti tam tikri instrumentai, leidžiantys ją vykdyti. Pavyzdžiui, Konstitucijos 15 straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad Fede-

⁵ Pavyzdžiui, 1867 m. gruodžio 21 d. Pagrindiniame Įstatyme, 1862 m. spalio 27 d. Įstatyme dėl gyvenamojo būsto neliečiamumo, 1988 m. lapkričio 29 d. konstituciniame įstatyme Dėl asmens laisvės apsaugos ir kt.

racija tose srityse, kurių teisinis reglamentavimas pagal Konstitucijos 11 ir 12 straipsnius yra jai priskirtas, turi teisę kontroliuoti jos priimtų nuostatų laikymąsi. Konstitucijoje numatytos ir priemonės federalinei prievartai įgyvendinti. Pavyzdžiui, pagal Konstitucijos 100 straipsnį Federalinės vyriausybės siūlymu, Bundesratui pritarus, Federalinis prezidentas gali paleisti federalinės žemės parlamentą – landtagą. Federalinių žemių tarpusavio santykius lemia lygiateisiškumo principas: jokia žemė neturi išskirtinių teisių,⁶ tačiau tai nereiškia, jog jos tam tikrais atvejais negali būti diferencijuojamos (pvz., atstovaujant žemėms Bundesrate⁷ arba sprendžiant finansinius klausimus⁸).

Pagal Konstitucijos 3 straipsnio 1 dalį Federacijos teritorija apima federalinių žemių teritorijas. Tai reiškia, kad valstybėje nėra Federacijai nepriklausančių teritorinių darinių. Nors šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kokia tvarka gali būti pakeista Federacijos teritorija,⁹ kai tai kartu yra ir federalinės žemės teritorijos pakeitimas keičiant jos sienas, tačiau neužsimenama apie konkretų topografinį šių teritorijų nustatymą, kurį lėmė kiti teisės šaltiniai (pirmiausia valstybinės sutartys), taip pat istorinės aplinkybės. Pagal Konstitucijos 4 straipsnį federalinė teritorija sudaro vientisą valiutos, ekonominę ir muitų teritoriją, kurios viduje negali būti nustatomos kokios nors muitų sienos arba susisiekimo apribojimai.

Aptariant pilietybės klausimus reikia pasakyti, kad federalinėse valstybėse dažnai nustatoma dviguba pilietybė: tokios valstybės pilietis turi ir Federacijos pilietybę, ir valstybės narės pilietybę. Tokia koncepcija grindžiama ir Austrijos Konstitucija. Pagal 6 straipsnio 1 dalį Austrijos Respublikoje nustatoma viena pilietybė. Be to, kiekvienas pilietis, kuris tam tikroje federalinėje žemėje turi nuolatinę gyvenamąją vietą, turi ir jos pilietybę (6 str. 2 d.).

Ir Federacija, ir ją sudarančios federalinės žemės turi savo valstybinius simbolius. Tai išsamiai reglamentuoja Konstitucijos 8a straipsnis. Austrijos Respublikos valstybinė kalba, nepaisant kalbinėms mažumoms federaliniais įstatymais garantuotų teisių, yra vokiečių kalba (8 str.).

6. Įstatymų leidžiamąją valdžią Austrijoje įgyvendina Nacionalinė taryba kartu su Federaline taryba. Jo narius, kurių yra 183, renka Austrijos piliečiai – vyrai ir moterys, kuriems rinkimų metų sausio 1 d. yra sukakę 18 metų, ketveriems metams, remiantis lygia, asmenine rinkimų teise slaptu balsavimu tiesioginiuose proporcinės sistemos rinkimuose (26 str. 1 d.). Kai kuriose federalinėse žemėse (pvz., Tirolyje, Štirijoje ir Forarlbere) rinkimų teisė vertinama kaip pareiga, už kurios nevykdymą numatoma administracinė atsakomybė. Nacionalinės tarybos nariais gali būti renkami piliečiai, kuriems

⁶ Reikia pasakyti, kad Vienos federalinės žemės išskirtinį statusą lemia tai, kad kartu ji yra ir Federacijos sostinė.

⁷ Pagal Konstitucijos 34 straipsnį kiekvienos federalinės žemės į Bundesratą deleguojamų narių skaičius priklauso nuo jos gyventojų skaičiaus.

⁸ Tada atsižvelgiama į federalinės žemės dydį ir jos ekonominių pajėgų galimybes.

⁹ Tokiu atveju Federacijos ir tos federalinės žemės, su kurios teritorija toks pakeitimas susijęs, konstituciniai įstatymai turi sutapti.

rinkimų metų sausio 1 d. yra sukakę 19 metų (26 str. 4 d.).

Nacionalinei tarybai vadovauja iš jos narių išrinktas prezidentas, taip pat renkami antrasis ir trečiasis prezidentai (30 str. 1 d.). Pagal Konstitucijos 55 straipsnį iš Nacionalinės tarybos narių renkamas pagrindinis komitetas, kuris prireikus gali susirinkti ir kitu metu, nei posėdžiauja visa Nacionalinė taryba;¹⁰ taip pat sudaromi ir kiti komitetai.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė suteikiama Nacionalinės tarybos nariams, komitetams, Bundesratui, Federalinei vyriausybei ir tautai; praktiškai daugumą įstatymų projektų pateikia Federalinė vyriausybė. Svarstant įstatymų projektus Nacionalinėje taryboje, vyksta trys skaitymai. Jeigu vykstant trečiajam skaitymui dėl įstatymo projekto pasisakoma teigiamai, priimamas sprendimas Konstitucijos 42 straipsnio 1 dalies prasme. Tokį sprendimą Nacionalinės tarybos prezidentas privalo pateikti Bundesratui. Šis dėl jo per 8 savaites gali pareikšti prieštaravimą (42 str. 3 d.). Pagal Konstitucijos 42 straipsnio 2 dalį sprendimas dėl įstatymo, jeigu Konstitucijoje nenumatyta kitaip, gali būti Respublikos prezidento pasirašytas ir paskelbtas tik tada, jei tokio prieštaravimo Bundesratas, nurodydamas motyvus, nepareiškia.

Paminėtina, kad Nacionalinei tarybai priskiriami ir kiti svarbūs įgaliojimai, pavyzdžiui, dalyvavimas įgyvendinant vykdomąją valdžią (50–55 str.), politinė vykdomosios valdžios kontrolė (interpelacija, nepasitikėjimas ir kt.). Jai suteikiamos svarbios teisės sudarant, įgyvendinant ir kontroliuojant Federacijos biudžetą (51–51c str.).

7. Bundesrato, dar vadinamo Federalinių žemių rūmais, konstituciniai pagrindai įtvirtinti 34–37 straipsniuose. Jį sudaro federalinių žemių atstovai. Pagal Konstitucijos 34 straipsnio 2 dalį federalinė žemė, kurioje yra daugiausia gyventojų, deleguoja 12 narių, o kitų žemių deleguojamų narių skaičius proporcingai priklauso nuo jų gyventojų skaičiaus, jį lyginant su didžiausių gyventojų skaičių turinčia federaline žeme (geometrinis principas). Nepaisant gyventojų skaičiaus, kiekvienai žemei garantuojama teisė turėti Bundesrate bent 3 atstovus (aritmetinis principas).¹¹ Bundesrato narius ir jų pavaduotojus renka landtagai, t. y. federalinių žemių parlamentai, išrinktai kadencijai. Federalinėse žemėse rinkimai vyksta ne vienu metu, todėl ne visi Bundesrato nariai (kitais nei Nacionalinės tarybos nariai) pasikeičia vienu metu. Bundesratui pirmininkauja prezidentas, kuris keičiasi kas pusmetį pagal federalinių žemių pavadinimus abėcėlės tvarka.

Kaip ir Nacionalinė taryba, Bundesratas dalyvauja įstatymų leidyboje, įgyvendinant vykdomąją valdžią ir

¹⁰ Pagal Konstitucijos 28 straipsnio 1 dalį Federalinis prezidentas Nacionalinę tarybą sušaukia į suvažiavimą kiekvienais metais, kuris negali prasidėti anksčiau nei rugsėjo 15 d. ir trukti ilgiau nei iki liepos 15 d.

¹¹ Šiuo metu Bundesratą sudaro 64 nariai. Žemutinė Austrija deleguoja 12, Viena ir Aukštutinė Austrija – po 11, Štirija – 10, Tirolis ir Karintija – po 5, Zalcburgas – 4 ir Burgerlandas bei Forarlbergas – po 3 narius.

ją kontroliuojant. Jau minėta, kad Bundesratas dėl Nacionalinės tarybos sprendimų priimančią įstatymus gali pareikšti prieštaravimus, išskyrus 42 straipsnio 5 dalyje nurodytas sritis. Daugeliu atvejų Bundesrato veto yra suspensyvinis, absoliutus tik kai kuriais atvejais (pvz., pagal 44 straipsnio 2 dalį, kai gali būti ribojami federalinių žemių įgaliojimai įstatymų leidyboje arba įgyvendinant vykdomąją valdžią; pagal 35 straipsnio 4 dalį, kai keičiamas 34 arba 35 straipsniai, kuriuose įtvirtintos Bundesrato statusą nusakančios nuostatos). Paminėtina tai, kad įgyvendinant vykdomąją valdžią, Bundesratas dalyvauja Federaliniam prezidentui paleidžiant landtagus (100 str. 1 d.), siūlant kandidatus į Konstitucinį Teismą (147 str. 2 d.) ir pan., tuo tarpu Bundesrato kontrolės teisės vykdomosios valdžios atžvilgiu labai ribotos (52 str.).

Tam, kad būtų priimtas Bundesrato nutarimas, turi dalyvauti ne mažiau kaip trečdalis jo narių, o nutarimams priimti reikalinga kvalifikuota balsų dauguma. Pažymėtina, kad tokio kvoromo dažniausiai pakanka ir pareiškiant prieštaravimą dėl nutarimų, priimančių įstatymus. Kai kuriais atvejais numatomi ir ypatingi kvorumai (pvz., priimančią Bundesrato reglamentą – 37 str. 2 d., priimančią landtago paleidimui – 100 str. 1 d. ir kt.).

Bundesrato politinis svoris nėra labai didelis. Dažniausiai jo prieštaravimai priimančią įstatymus tik užvilkina jų priėmimą, todėl jos, kaip federalinių žemių atstovybės, veikla dėl jai suteiktų galių silpnumo nėra ypač efektyvi [2, p. 51–52].

8. Federalinio susirinkimo statusą nusakančios nuostatos įtvirtintos Konstitucijos 38–40 straipsniuose. Pagal tai jį sudaro į bendrą posėdį susirinkimą Nacionalinė taryba ir Bundesratas. Federalinį susirinkimą sušaukia Federalinis prezidentas (39 str. 1 d.), o jam pasikeisdami vadovauja Nacionalinės tarybos ir Bundesrato prezidentai.

Federaliniam susirinkimui priskirtos funkcijos politiniu požiūriu nėra reikšmingos. Tai pasakytina pirmiausia apie šiai institucijai suteiktą teisę priimti sprendimą dėl karo paskelbimo (38 str.). Kiti priskirti įgaliojimai susiję su Federalinio prezidento statusu ir veikla. Protokolinio pobūdžio įgyvendinamas įgaliojimas pagal Konstitucijos 38 straipsnį – tai dalyvavimas Federaliniam prezidentui prisiekiant. Pagal Konstitucijos 60 straipsnio 6 dalį Federalinis susirinkimas gali pareikalauti nušalinti Federalinį prezidentą referendumo būdu, pritariant dėl jo oficialaus persekiojimo (63 str. 1 d.) ir dėl kaltinimo Konstituciniame Teisme jam pareiškimo pažeidus Konstituciją (168 str. 2 d. ir 142 str. 2 d. a punktą).

9. Federalinis prezidentas kaip valstybės vadovas yra remiantis lygia, tiesiogine, asmenine rinkimų teise slapto balsavimu įteisintas vykdomosios valdžios organas: pagal Konstitucijos nuostatas jį renka tauta (60 str. 1 d.). Federaliniu prezidentu pagal Konstitucijos 60 straipsnio 3 dalį gali būti renkamas asmuo, rinkimų metų sausio 1 d. sulaukęs 35 metų, jeigu jis gali būti renkamas Nacionalinės tarybos nariu. Šiame straipsnyje taip pat numatyti pasyviosios teisės apribojimai valdžiųjų dinastijų nariams. Federalinio prezidento įgaliojimų

laikas – 6 metai; tas pats asmuo Federaliniu prezidentu gali būti renkamas ne daugiau kaip du kartus iš eilės (60 str. 5 d.). Iš pareigų, nepasibaigus įgaliojimų laikui, jis gali būti pašalintas tik referendumo būdu (60 str. 6 d.). Jis naudojasi imuniteto teise (63 str.), einant pareigas jam numatomi ir tam tikri veiklos apribojimai (61 str. 1 d.). Federalinio prezidento pavadavimas reglamentuojamas Konstitucijos 64 straipsnyje, atskirai numatant trumpalaikius ir ilgalaikius laikotarpius, kai savo pareigų valstybės vadovas eiti negali.¹²

Federalinio prezidento įgaliojimai nustatyti Konstitucijos 65 straipsnyje. Vieni iš jų susiję su atstovavimu užsienyje, tarptautinių sutarčių sudarymu ir pan. Bundesratui pasiūlius, Federaliniam prezidentui suteikiama teisė skirti federalinius pareigūnus, pavyzdžiui, teisėjus (86 str. 1 d., 134 str. 2 d.), teikti malonę, jam taip pat priskiriami ir kiti valstybių vadovams tipiški įgaliojimai. Jeigu Konstitucijoje nėra numatyta kitaip, visi Federalinio prezidento aktai priimami Federalinės vyriausybės arba vieno jos įgalioto ministro siūlymu, visus jo išleidyti aktus turi pasirašyti Federalinis kancleris arba atitinkamas ministras (67 str.). Be abejo, toks Federalinio prezidento saistymas riboja jo politinę laisvę. Kai kuriuos klausimus valstybės vadovas įgaliotas spresti ir savarankiškai, pavyzdžiui, skiriant ir atleidžiant Federalinę vyriausybę (70 str. 1 d.), pasirašant įstatymus ir taip patvirtinant jų konstitucingumą (47 str.). Šiame kontekste reikia pasakyti, kad kai kurie autoriai išsako nuomonę, jog Austrijai Federalinio prezidento institucija apskritai nereikalinga. Tokia pozicija grindžiama valstybės raida nuo monarchijos iki respublikos ir valstybės vadovo statusu pagal galiojančią Konstituciją, jam suteikiant nedaug svarbių galių [10, p. 101–102].

10. Valstybėje vykdomąją valdžią įgyvendina ne tik Federalinis prezidentas, bet ir Federalinė vyriausybė, kurią sudaro Federalinis kancleris, vicekancleris ir federaliniai ministrai (69 str. 1 d.). Federalinį kanclerį ir jo siūlymu kitus Federalinės vyriausybės narius skiria Federalinis prezidentas. Federalinė vyriausybė formuojama Nacionalinio susirinkimo įgaliojimų laikui. Politiniu požiūriu ji atsakinga Federaliniam prezidentui ir Nacionaliniam susirinkimui, kurio nariai turi interpeliacijos teisę, taip pat gali pareikšti ir nepasitikėjimą.

Reikia pasakyti, kad visų Federalinės vyriausybės narių statusas, neišskiriant ir Federalinio kanclerio, yra vienodas.¹³ Jam vis dėlto suteikiami kai kurie įgaliojimai, suteikiantys išskirtinę vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje: jis vadovauja Federalinei vyriausybei (69 str. 1 d.), turi teisę siūlyti skiriant ir atleidžiant kitus Federalinės vyriausybės narius (70 str. 1 d.), pavaduoja Federalinį prezidentą (64 str. 1 d.), oficialiai paskelbia įstatymus ir valstybines sutartis (49 str. 1 d.) ir kt. Tais atvejais, kai Federalinis kancleris negali eiti savo pareigų, jį pavaduoja vicekancleris.

¹² Pirmuoju atveju Federalinį prezidentą pavaduoja Federalinis kancleris, antruoju – Nacionalinės tarybos prezidentas, šios institucijos antrasis ir trečiasis prezidentai kaip kolegija.

¹³ Pagal VFR Pagrindinio Įstatymo 65 straipsnį Federalinis kancleris turi teisę nustatyti valstybės politikos kryptis.

Tik kai kurie Federalinės vyriausybės įgaliojimai (kitais nei Federalinio prezidento) įtvirtinti Konstitucijoje (pvz., įstatymų projektų rengimas ir pateikimas Nacionaliniam susirinkimui – 41 str. 1 d., teisė pareikšti prieštaravimus dėl landtagų įstatymų, kurie kelia grėsmę Federacijos interesams); kiti nustatyti paprastuose įstatymuose, išskiriant tokius, kuriuos ši institucija turi įvykdyti kaip kolegiali institucija, kitus pavedant atskiroms ministerijoms, kurių šiuo metu yra dvylika.

11. Jurisdikcija organizaciniu ir funkcinio požiūriu priskiriama išskirtinei Federacijos kompetencijai (82 str. 1 d.). Teismų organizavimas ir jų kompetencija nustatoma federaliniu įstatymu (83 str. 1 d.). Pagal Konstitucijos 86 straipsnio 1 dalį teisėjus skiria Federalinis prezidentas arba jo įgaliotas federalinis ministras Federalinės vyriausybės siūlymu. Skiriantieji pareigūnai turi atsižvelgti į įstatymo numatytų senatų pasiūlymus. Tam, kad būtų užtikrintas teisėjų nepriklausomumo principas, Konstitucijoje įtvirtinta palyginti daug garantijų (87, 88 str.). Pirmosios instancijos teismuose tam tikrus civilinius ginčus spręsti gali būti pavedama tam tikriems teismo tarnautojams, neturintiems teisėjo teisių, kuriems teisėjų nurodymai yra privalomi (87a str.). Aukščiausiaji instancija civilinės ir baudžiamosios teisės ginčams spręsti pagal Konstitucijos 92 straipsnio 1 dalį yra Aukščiausiasis Teismas.

Konstitucijoje įtvirtinta galimybė vykdant teisingumą dalyvauti ir tautai: 91 straipsnyje numatytas prisiėkusiųjų ir tarėjų institutas.

12. Administracinio teismo sudarymo tvarka, jam priskiriami įgaliojimai ir kiti su juo susiję klausimai reglamentuojami Konstitucijos 130–136 straipsniuose. Šio teismo, kaip ir nepriklausomų senatų, steigiamų federalinėse žemėse (129a–129b), priedermė – užtikrinti viešojo administravimo teisėtumą. Jam priskiriama spręsti skundus dėl sprendimų, atsakymų pažeidžiant terminus arba duotų nurodymų. Konstitucijos 133 straipsnyje nurodyti klausimai, kurių spręsti šis teismas negali (pvz., tų, kurie priskiriami Konstituciniam Teismui,¹⁴ arba patentų teisės klausimų). Administracinį Teismą sudaro prezidentas, du viceprezidentai, kuriuos skiria Federalinis prezidentas Federalinės vyriausybės siūlymu, taip pat reikiamas skaičius kitų narių, numatytų šio teismo etatų sąrašė.

13. Konstitucinio Teismo konstituciniai pagrindai nustatyti 137–148 straipsniuose. Kitais nei Administracinio teismo, yra nustatytas tikslus šio Teismo narių skaičius. Pagal 147 straipsnio 1 dalį jį sudaro prezidentas, du viceprezidentai, dvylika narių ir jų 6 pavaduotojai. Visus 14 narių ir jų pavaduotojus skiria Federalinis prezidentas (147 str. 2 d.). Skiriant prezidentą ir viceprezidentus, 6 narius ir 3 jų pavaduotojus, Federalinį prezidentą saisto Federalinės vyriausybės siūlymas. Skiriant kitus 6 narius ir 3 jų pavaduotojus, siūlymo teisę turi Nacionalinė taryba (dėl 3 narių ir 2 pavaduotojų) ir Bundesratas (dėl 3 narių ir 1 pavaduotojo). Teisėjams, dirbantiems Konstituciniame Teisme, šios pareigos yra

antraeilės. Šio Teismo posėdžius pagal poreikį šaukia jo prezidentas. Praktiškai yra nusistovėjusi ketvirčio metų sesijų sistema (kovo, birželio, spalio ir gruodžio mėnesiais), dirbant apytiksliai po tris savaites.

Pabrėžtina, kad šiam Teismui suteikti gana įvairūs įgaliojimai (137–145 str.). Kaip teigia L. K. Adamovichius, B.-Ch. Funkas ir G. Holzingeris, Konstitucinio Teismo įgaliojimai funkcinio požiūriu skirti federaliniam ir teisinės valstybės principams įgyvendinti. Pirmajam ypač pasitarnauja klausimų, susijusių su kompetencijos padalijimu arba įstatymų konstitucingumu, be kita ko, užtikrinant Federacijos įgaliojimus, sprendimas. Kiti šio Teismo įgaliojimai, pavyzdžiui, susiję su rinkimais ir ypatingų administracinių klausimų sprendimas, padeda užtikrinti teisinės valstybės principą [2, p. 300].

14. Dar 1920 m. priimta Austrijos Konstitucija įrodė esanti pakankamai lanksti, kad galėtų reaguoti į besikeičiančias istorines sąlygas. Prie to, be abejo, prisidėjo nustatyta nesudėtinga jos keitimo ir papildymo tvarka. Pagal Konstitucijos 44 straipsnio 1 dalį konstitucinius įstatymai arba paprastuose įstatymuose įtvirtintas konstitucines nuostatas Nacionalinė taryba gali priimti dalyvaujant ne mažiau kaip pusei jos narių dviejų trečdalių balsų dauguma. Jeigu dėl tokio įstatymo Bundesratas neprieštarauja, jis pasirašomas ir paskelbiamas. Priešingai nei kitų valstybių konstitucijose,¹⁵ Austrijos Konstitucijoje nėra įtvirtinta tokių principų ir institutų, kurių nebūtų galima pakeisti arba panaikinti.

Taigi Konstitucija jos galiojimo laikotarpiu buvo daug kartų pakeista.¹⁶ Nepaisant to, konstitucinis reguliavimas nuolat atsiliko nuo socialinės politinės raidos, taip pat nuo konstitucinių standartų, būdingų daugeliui Vakarų Europos valstybių. Ypač didelės reformos buvo pradėtos nuo 1990 m.¹⁷ [8, p. 16–17]. Esminiai pokyčiai susiję su valstybės simboliais, valstybės gynyba ir karine tarnyba, mokymo ir ugdymo klausimais, Austrijos naryste Europos Sąjungoje, Nacionalinės tarybos ir Bundesrato narių statusu, Administracinio Teismo ir Konstitucinio Teismo įgaliojimų padidiniu ir kt.

IŠVADOS

1. Austrijos Konstitucija pagal formą yra rašytinė nekodifikuota, o pagal keitimo procedūrą sudėtingumą ją galima pavadinti lanksčia.

2. Austrijos Respublikos Konstitucijoje pirmą kartą Europoje – dar 1920 m. – buvo įtvirtintas konstitucinės

¹⁵ Pavyzdžiui, pagal VFR Pagrindinio Įstatymo 79 straipsnio 3 dalį šio Įstatymo keisti negalima, jeigu tai susiję valstybės federaline santvarka (su Federacijos padalijimu į federalines žemes ir federalinių žemių dalyvavimu įstatymų leidyboje), taip pat su kitais Konstitucijos principais, įtvirtintais 1 ir 20 straipsniuose (žmogaus orumo apsauga, žmogaus teisės, respublikinė valstybės valdymo forma, demokratija, tautos suverenitetas, valdžių padalijimas, socialinis valstybingumas, teisinė valstybė).

¹⁶ Vien iki septintojo dešimtmečio vidurio Konstitucija buvo pakeista daugiau nei 30 kartų, vėliau iki 1984 m. ji buvo papildyta dar 12 naujų straipsnių, vienas straipsnis panaikintas, beveik visų skyrių straipsniai papildyti.

¹⁷ Jau per dešimtmetį Konstitucija buvo papildyta naujais 26 straipsniais, pakeisti ir papildyti 95 straipsniai, trys straipsniai ir penkios įvairių straipsnių dalys panaikintos.

¹⁴ Pagal Konstitucijos 144 straipsnį jam priskiriamas ypatingo administracinio teismo vaidmuo.

kontrolės institutas, davęs pradžią kontinentinėje Europoje šiuo metu paplitusiam koncentruotos konstitucinės kontrolės modeliui, kuris dažnai vadinamas ir austriškojo modeliu, atsirasti.

3. Nors Konstitucijoje pasigendama išsamaus žmogaus teisių ir laisvių katalogo, tačiau jų įgyvendinimo garantijoms skiriama daug dėmesio.

4. Austrijos Konstitucijoje nustatoma respublikinė valstybės valdymo forma, siejama su demokratijos principu. Konkretų demokratijos principo turinį atskleidžia demokratinei sistemai būdinga konstitucinių institutų visuma, tuo tarpu valstybės valdymo formos – respublikos – turinį, be kita ko, pirmiausia nulemia Konstitucijos nuostatos, kuriose įtvirtintas Federalinio prezidento, kaip valstybės vadovo, teisinis statusas.

5. Ypatingas Austrijos Konstitucijos bruožas yra tas, kad nustatytiems Federacijos ir ją sudarančių subjektų – federalinių žemių – tarpusavio santykiams būdingi centralizmo bruožai.

LITERATŪRA

1. **Adamovich L. K., Funk B.-Ch., Holzinger G.** Österreichisches Staatsrecht Grundlagen. – Wien; New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft), 1997. Band 1.
2. **Adamovich L. K., Funk B.-Ch., Holzinger G.** Österreichisches Staatsrecht Staatliche Organisation. – Wien; New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft), 1998. Band 2.
3. **Adamovich L. K., Funk B.-Ch., Holzinger G.** Österreichisches Staatsrecht Grundrechte. – Wien; New York: Springer (Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft), 2003. Band 3.
4. **Baltl H., Kocher G.** Österreichische Rechtsgeschichte: Unter Einschluß sozial- und wirtschaftsgeschichtlicher Grundzüge/Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 7., ergänzte Auflage. – Leykam, 1993.
5. **Jarašiūnas E., Mesonis G.** (sud.). Užsienio šalių konstitucijos. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
6. **Kelsen H.** Grynioji teisės teorija. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
7. **Guillenmidt M.** Droit constitutionnel et institutions politiques. – Paris: Economica, 2005.
8. **Esterbauer F.** Das politische System Österreichs: Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit. – Leykam, 1995.
9. **Nick R., Pelinka A.** Politische Landeskunde der Republik. – Berlin: Colloquium-Verlag, 1989.
10. **Окуньков Л. А.** (ред.). Конституции государств Европы. – Москва: Издательство НОРМА, 2001. Т. 1.
11. **Pelinka P.** Wozu noch Österreich?: Bestandsaufnahme eines Kleinstaates. – Wien: Überreuter, 2001.
12. **Welan M.** Der Bundespräsident: Kein Kaiser in der Republik. – Wien; Köln; Graz: Böhnau, 1992.
13. **Zeitler V.** Austrija: ryškiausios politinės vaivorykštės spalvos. – Vilnius: Algimantas, 2000.

DIE VERFASSUNGSORDNUNG DER ÖSTERREICHISCHEN REPUBLIK

Milda Vainiūtė*

Darius Beinoravičius**

Mykolas Romeris Universität

Z u s a m m e f a s s u n g

Im Artikel wird die Verfassung der Österreichischen Republik behandelt. Ihre Bedeutung liegt vor allem darin, daß in dieser Verfassung zum ersten Mal in Europa im Jahre 1920 das Institut der Verfassungskontrolle verankert wurde. Sie kann auch als Widerschein der Schöpfung eines berühmten Wissenschaftlers H. Kelsen bezeichnet werden.

Vor allem werden in diesem Artikel die Quellen des Verfassungsrechts der Österreichischen Republik und das Gefüge der österreichischen Verfassung von 1920 dargestellt. Weiter haben die Autoren das Institut der Menschenrechte und – freiheiten und ihre verfassungsrechtliche Garantien erörtert. Es wird hier eine große Aufmerksamkeit den Institutionen der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt geschenkt sowie eine kurze Analyse ihrer Zusammensetzung und Befugnisse vorgebracht. Es wird festgestellt, daß dem Föderalismus der Österreichischen Republik zentralistische Züge charakteristisch sind.

Grundbegriffe: Verfassung, Verfassungskontrolle, Föderation, Zentralismus.

* Dozentin des Lehrstuhls für Verfassungsrecht an der juristischen Fakultät der Mykolas Romeris Universität; Sozialwissenschaften, Recht, Dr.

** Dozent des Lehrstuhls für Rechtsphilosophie an der juristischen Fakultät der Mykolas Romeris Universität; Sozialwissenschaften, Recht, Dr.