

Австрийская конституционная реформа 2008 года

Е.А. Водяницкая

В 2008 году в Австрии была осуществлена первая после вступления страны в 1995 году в ЕС крупная конституционная реформа. Положения первой части реформы затронули внешнеполитическую сферу деятельности государства – правовое регулирование государственных договоров, передачу суверенных прав и изменение государственных границ. Вторая ее часть посвящена созданию двухзвенной системы административных судов (административной юстиции), а третья часть содержит регулирование в сфере органов парламентского контроля, которое затрагивает Счетную палату, прокуратуру и создание института «судебного защитника» (Justizanwalt). В данной статье излагаются концептуальные основы системы конституционного права Австрии, анализируются положения конституционных новелл.

Конституционные поправки 2008 года¹ ознаменовали собой самую существенную реформу конституционного права Австрии с 1945 года. Попытки реформирования австрийской Конституции начались еще в 1950-х годах. Они вызывались ее фрагментарной структурой и историческими особенностями, например, отсутствием каталога гражданских прав и свобод, проблемой разделения властей и др., которые восходят ко времени принятия ФКЗ 1920 г. Данные попытки реформ вели к созданию новых конституционных актов, которые не консолидировали уже существующие многочисленные конституционные положения, а, наоборот, создавали все новые, чем делали систему австрийского конституционного права все более запутанной. В 1990-х годах по инициативе Ведомства федерального канцлера в научных кругах велось широкое обсуждение данных проблем, в ходе которого было предложено упростить австрийскую Конституцию². Однако в эти годы никаких существенных нововведений в ней сделано не было.

С 2003 года начался новый этап конституционных реформ, сразу же продемонстрировавший, что принятие новой, кодифицированной Конституции, по всей видимости, будет сложным и долгим процессом. В 2007 году для обсуждения

вариантов реформы была создана экспертная группа в составе 6 ученых в области конституционного и административного права, а также представителей политических партий. Первый доклад группы в июле 2007 года, привел к внесению в Конституцию уже упомянутых поправок. Экспертная группа предложила разделить конституционную реформу на несколько этапов. В качестве первых поправок к Конституции должны были быть введены наименее дискуссионные нормы и положения (что и было сделано). В дальнейшем планировалось постепенное реформирование разделов Конституции с более спорными положениями.

Естественным стимулом для таких нововведений стал полный пересмотр конституции Швейцарии в 1990-х годах, а также процесс реформирования законодательства Европейского союза, выразившийся в расширении сферы действия первичного права и завершившийся подписанием Лиссабонского договора.

Характерные черты австрийского конституционного права. Первой наиболее характерной чертой австрийской Конституции является то, что она не представляет собой единый кодифицированный документ. Кроме собственно Федерального конституционного закона 1920 г. (в

■ Право

редакции 1929 г.), Конституция Австрии включает в себя и другие нормативно-правовые акты:

- более старые конституционные положения, датированные еще периодом монархии (самым известным конституционным законом периода монархии является Основной закон об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете (1867 г.), который был первым каталогом гражданских прав и свобод в австрийском конституционном праве);
- другие федеральные конституционные законы (ФКЗ о постоянном нейтралитете, ФКЗ о гарантиях независимости радиовещания и телевидения³, ФКЗ о принципах организации и деятельности органов государственной власти⁴, ФКЗ об ограничении публичного вознаграждения государственных должностных лиц⁵ (поскольку не существует конституционного положения, требующего, чтобы поправки к Конституции осуществлялись только законом, явно изменяющим или дополняющим текст);
- международные договоры, получившие ранг конституционных норм во внутригосударственном праве (например, отдельные положения Сен-Жерменского договора 1919 г.⁶, Государственный договор 1955 г.⁷, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, ратифицированная Австрией в 1958 г., а затем возведенная в конституционный ранг Законом об аутентичном толковании 1964 г. и др.)⁸;
- конституционные положения в обычных законах, что является специфической правовой традицией в австрийском конституционном праве. Какое-либо положение в обычном законе может получить статус конституционного. Оно объявляется таковым парламентом с соблюдением установленной процедуры, необходимой для принятия федерального конституционного закона (квалифицированное большинство в 2/3 членов Национального совета и Федерального совета).

Важной проблемой таких конституционных положений в обычных законах является то, что правительство и парламент слишком часто использовали возможность дополнять или изменять Конституцию путем принятия обычных законов. Это привело к созданию множества такого рода исключений из системы конституционного законодательства. Конституционное законодательство, таким образом, из-за легкости внесения поправок в Конституцию, фактически превратилось в инструмент реализации текущей политики правящих политических сил страны.

Из-за вышеуказанных особенностей Конституция Австрии в национальной правовой доктрине рассматривается как «гибкий» документ⁹. Согласно существующей в Австрии концепции, конституционное право является совокупностью формальных правил, в рамках которых осуществ-

ляется политический процесс. Это так называемая концепция «конституция как правила игры». Однако подобная практика делает конституционное законодательство фрагментарным и подверженным частым изменениям, что не может не отражаться и на его роли правового регулятора политического процесса¹⁰.

Кроме того, подобные включения добавляют в конституционное законодательство множество административных положений, которые не относятся собственно к предмету конституционного права. Такая практика изменения конституционного законодательства стала достаточно традиционной в Австрии и привела к существованию более 1300 конституционных положений в обычных законах.

Полная система конституционного законодательства Австрии может быть изложена следующим образом:

- Федеральная Конституция (ФКЗ) – основной документ;
- различные федеральные конституционные законы;
- конституционные положения актов монархического периода, не утратившие силу;
- международные договоры и конституционные положения в них;
- конституционные положения в обычных законах, которые, как правило, не подпадают под предмет конституционного права.

Понятно, что такое количество конституционных положений и различные возможности создания новых конституционных норм, а также отсутствие перечня конституционных актов, приводит к неясности и путанице. В качестве наглядного примера фрагментарности конституционного права Австрии можно рассмотреть личные (гражданские) права и свободы. Эти важнейшие права человека не перечислены в ФКЗ в виде каталога конституционных прав и свобод, а содержатся в различных конституционных положениях. В федеральной Конституции гарантируются только отдельные права, например, равенство всех перед законом и принцип недискриминации (ст. 7 ФКЗ). Содержание Конституции в основном сфокусировано на личных правах, при этом социальные права в ней вообще отсутствуют. Существенная часть гражданских прав и свобод содержится в Основном законе об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете, 1867 г. и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая является составной частью конституционного права Австрии.

Право на защиту информации закреплено как конституционное положение в Законе о защите информации 2000 г. (ст. 1). Существующие конституционные гарантии личных прав широки, но формальное их закрепление представляется недостаточным. Например, право на свободу совести имеет различные гарантии в Основном законе об общих правах граждан 1867 г. и в Европейской конвенции о защите прав человека и

основных свобод. Это отражает общую картину фрагментарности австрийского конституционного законодательства.

Другой характерной чертой австрийского конституционного права является его двухуровневая структура: основные принципы конституционного права стоят над всеми остальными конституционными нормами. То есть, конституционное право разделено на обычное конституционное право и основные принципы конституционного права. Различие между этими уровнями обусловлено, прежде всего, требованиями к принятию или изменению конкретного конституционного акта. Принятие обычного конституционного закона требует квалифицированного большинства в две трети в обеих палатах парламента и четкого обозначения закона или положения в качестве конституционного (ст. 44 п. 1 ФКЗ). Основные конституционные принципы могут быть изменены только путем полного пересмотра австрийской Конституции, который включает помимо указанных требований к принятию обычного конституционного закона еще и проведение всенародного референдума (ст. 44 п. 3 ФКЗ)¹¹.

Основными принципами австрийского конституционного права являются демократия, федерализм, принцип правового государства, разделение властей, приоритет прав человека и республиканская форма правления. Данные принципы вытекают из системного толкования Конституции, и на них базируются все отдельные конституционные положения. В частности, вступление Австрии в ЕС было рассмотрено как полное изменение федеральной Конституции в смысле ст. 44 п. 3 ФКЗ, поскольку такие конституционно-правовые принципы, как парламентская демократия, федерализм и правовое государство, были в значительной степени затронуты вступлением Австрии в Европейский Союз.

Упомянутая выше политическая традиция внесения фрагментарных изменений в конституционное законодательство привела к нарастающему противоречию между конституционными положениями в обычных законодательных актах и основными конституционными принципами, которые не находятся в гармоничном взаимодействии. Вследствие этого в 1980-90-е годы остро дискутировался так называемый «назревающий пересмотр Конституции», который предполагался не в виде принятия единого законодательного акта, а как серия связанных законов, в определенной степени затрагивающих основные конституционные принципы¹².

Вышей точкой данных дебатов стало решение Конституционного суда Австрии в 2001 году (VfGH 11 October 2001, G 12/00)¹³, в котором впервые конституционное положение было признано не соответствующим Конституции. Согласно данному решению, конституционное положение в ФЗ о государственных закупках противоречило основным конституционным принципам демократии и правового государст-

ва, так как оно выводило часть правовых норм, касающихся государственных закупок, из сферы конституционного контроля.

Положения конституционной реформы 2008 года. В 2008 году в Австрии была осуществлена первая после вступления страны в 1995 году в ЕС крупная конституционная реформа, которая затронула и внешнеполитическую сферу деятельности государства. Данная реформа была подготовлена экспертной группой в составе 6 человек: президента Счетной палаты, президента Национального совета, Генерального прокурора, профессора Венского университета Т. Олингера и двух представителей земель (Зальцбурга и Форарльберга). Председателем экспертной группы был назначен руководитель конституционной службы при Ведомстве Федерального канцлера. Заседания группы проходили с 9 февраля по 10 июля 2007 года¹⁴.

Предложение о выработке проекта новой конституции было отклонено, и задачей группы стало устранение недостатков действующей Конституции при сохранении ее общей концепции, поскольку было признано, что в целом она удачно функционирует. Проект экспертной группы от 23 июля 2007 года¹⁵ содержит предложения по первой части конституционной реформы, которые коснулись правового регулирования государственных договоров, передачи суверенных прав и изменения государственных границ. Вторая ее часть посвящена созданию двухзвенной системы административных судов (административной юстиции) и многочисленным сопутствующим положениям. Третья часть содержит регулирование в сфере органов парламентского контроля, которое затрагивает Счетную палату, прокуратуру и создание института так называемого «судебного защитника» (Justizanwalt).

Предложенные изменения к Конституции преследовали две важные цели. С одной стороны, должны были быть отменены либо объявлены утратившими силу те положения, которые потеряли свою актуальность; с другой стороны, ряд конституционных положений, содержащихся не в Конституции, а в других нормативно-правовых актах, необходимо было лишить конституционно-правового ранга для придания большей стройности и наглядности всему массиву конституционно-правовых норм. Одной из главных задач конституционной реформы был пересмотр конституционных положений, содержащихся в обычных законах. Таким образом, данная реформа явилась результатом назревшей необходимости инкорпорации существующих конституционно-правовых норм, которая, в частности, проистекает из наличия в Австрии большого числа конституционных положений в государственных договорах, которые не сведены в какой-либо единый перечень или источник.

В результате реформы свыше 1000 таких положений были объявлены недействительными или потеряли статус конституционных, встав на один уровень с обычным законодательством.

Большинство таких положений сохраняли только историческое значение. Данный процесс рассматривался как техническое очищение Конституции, хотя некоторые конституционные положения имели существенное содержание. Вместе с тем внушительное количество конституционных положений в обычных законах остались нетронутыми. Оставшиеся положения (их около 300) подлежат включению в другие конституционные акты. Сложность данного процесса обусловлена политической важностью конституционных положений. Пока не ясно, возможно ли полностью исключить конституционные положения из обычного законодательства, так как эта политическая традиция пока сохраняется: в 2007-2008 годы были приняты новые конституционные положения, включенные в обычные законы¹⁶.

Ввиду того, что в Австрии с 1996 года Вестник федерального законодательства разделен на три части¹⁷, государственные договоры, содержащие конституционные положения, были подвержены риску «затеряться» среди множества других норм, так как все государственные договоры, независимо от их ранга во внутригосударственном правовом порядке, подлежали обнародованию в третьей части Вестника федерального законодательства (BGBl III). Само разделение Вестника на три части предполагало, что больше внимания будет уделяться первой его части, где обнародовались конституционные законы и конституционные положения, содержащиеся в обычных федеральных законах.

В результате реформы государственные договоры, содержащие конституционные нормы, будут содержаться не в третьей части Вестника федерального законодательства (BGBl III), как сейчас, а в его первой части вместе со всеми конституционными законами и конституционными положениями. Этим предполагается достигнуть большей прозрачности и доступности конституционного законодательства.

Кроме попытки унификации австрийской Конституции, были осуществлены и другие важные конституционные изменения. Так, было расширено положение ст. 9 п. 2 ФКЗ, по которому на основании закона или государственного договора отдельные суверенные права Федерации могли быть переданы только межгосударственным учреждениям и их органам. Допускалась также деятельность органов иностранных государств внутри страны и деятельность австрийских органов за границей, при условии ее урегулирования на законодательном уровне. Новый текст данной статьи расширил возможности передачи суверенных прав – теперь отдельные суверенные права могут быть переданы от других государств или межгосударственных учреждений австрийским органам. Также такие суверенные права могут передаваться Австрией иностранным государствам. Деятельность органов межгосударственных учреждений внутри страны, так же, как ранее деятельность органов иностранных

государств внутри страны, должна быть урегулирована на законодательном уровне¹⁸.

Кроме того, была пересмотрена процедура трансформации международных договоров, заключаемых Австрией, в национальную правовую систему. Статья 50 ФКЗ закрепила процедуру упрощенного внесения изменений в многосторонние договоры – такие изменения более не требуют одобрения Национального совета. Данное нововведение делает возможным более скорое принятие решений на международном уровне, поскольку предусматриваемые международно-правовыми договорами сроки ратификации зачастую настолько малы, что своевременное одобрение таких договоров австрийским парламентом представляется чрезвычайно затруднительным.

Также новая редакция ст. 50 ФКЗ исключила возможность заключения международных договоров, содержащих конституционные нормы, то есть противоречащих существующему конституционно-правовому регулированию. Такие нормы отныне должны быть трансформированы во внутреннее право путем принятия отдельного конституционного закона (требуется одобрение договора парламентом и принятие конституционной поправки). В связи с этим можно сделать вывод о появлении элементов «жесткости» в австрийской конституции – конституционные нормы отныне не могут создаваться или изменяться международными договорами. Таким образом, в результате первой части реформы было осуществлено упорядочение множества существующих конституционно-правовых норм, регулирующих внешнеполитическую сферу деятельности государства.

Вторым этапом реформы было введено новое конституционное положение о независимых административных трибуналах, которое означает новую концепцию организации австрийской системы государственных органов исполнительной власти. Центральным конституционным принципом австрийской системы исполнительных государственных органов является принцип иерархии. Высшие государственные органы, такие, как Федеральное правительство или Федеральный президент, наделены полномочиями давать распоряжения всем остальным государственным органам исполнительной власти. Таким образом, гарантируется демократическая легитимация и подотчетность нижестоящих органов вышестоящим. В качестве исключения из данного принципа Конституция отныне закрепляет создание специальных независимых административных трибуналов, в состав которых входит, по крайней мере, один судья (так называемые «Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag», ст. 20 п. 2 и ст. 133 п. 4 ФКЗ). За последние две декады количество таких независимых трибуналов постепенно возрастало, и Конституционный суд определил четкие конституционные ограничения относительно их создания¹⁹.

Вместе с тем новое положение ст. 20 п. 2 ФКЗ закрепляет очень широкую легитимацию неза-

висимых административных трибуналов. Принцип иерархии исполнительных органов власти заменен новым принципом контроля и надзора. Иерархическая структура исполнительных органов государственной власти будет все больше меняться в сторону исполнительной ветви власти с разного рода отношениями взаимозависимости. Требования демократической легитимации и подотчетности будут возрастать, и существуют серьезные сомнения относительно того, будет ли новая редакция ст. 20 ФКЗ отвечать данным требованиям. Первостепенной задачей является создание большого количества независимых административных трибуналов, отвечающих вышеупомянутым конституционным принципам ст. 52 п. 1а ФКЗ, которые наделяют парламентские комиссии полномочиями требовать присутствия глав трибуналов на их заседаниях и получать от них соответствующую информацию.

Также был учрежден суд по делам беженцев (ст. 129с ФКЗ), который заменил независимый трибунал по делам беженцев, созданный в 1997 году. Данный суд является более оптимизированным учреждением по сравнению с предшествующим ему трибуналом, при этом его статус смещается в сторону судебной автономии. Создание суда по делам беженцев стало частью обширной политической дискуссии накануне принятия данных конституционных поправок. Незавершенным аспектом реформы остается создание административных судов первой инстанции, которые заменили бы процедуру судебной защиты в рамках административных органов власти.

Важным шагом стало также введение в Конституцию ст. 90а, закрепившую статус органов прокуратуры. В Австрии министерство юстиции может давать распоряжения органам прокуратуры на основании общего уполномочия ст. 20 п. 1 ФКЗ. При определенных обстоятельствах это может привести к широкой общественной критике такого политического влияния на государственное обвинение. Конституционное закрепление создания ведомства прокуратуры является первым шагом на пути к более демократической и независимой системе органов прокуратуры в Австрии.

Наконец, в ходе конституционной реформы была создана Канцелярия Федерального президента (ст. 67а ФКЗ), что является в некоторой степени символическим нововведением. В целом же детальное урегулирование статуса различных государственных исполнительных органов, учреждений и ведомств является характерной чертой австрийской Конституции.

Перспективы конституционной реформы. Конституционные новеллы 2008 года являются первым шагом на пути дальнейших планируемых конституционных реформ, среди которых два важных аспекта: принятие каталога основных прав и свобод человека²⁰ и федеративная реформа (перераспределение полномочий между Федерацией и субъектами)²¹. Данные аспекты давно являются предметом споров между различными

политическими силами Австрии. В отношении основных прав человека политические партии находятся в поиске возможного компромисса, прежде всего, по таким актуальным вопросам, как законодательное закрепление социальных прав и признание однополых браков.

В отношении австрийской концепции федеративного государства необходимо констатировать, что в настоящее время оно очень централизовано. Перераспределение полномочий между федерацией и субъектами будет способствовать передаче австрийским землям необходимого объема полномочий для выравнивания перекоса в разграничении предметов ведения в пользу федерации. Задачей запланированной федеративной реформы является достижение надлежащего баланса между функциональным разделением властей в малом государстве. При этом общим условием проводимых реформ является учет всех требований европейской интеграции.

Что касается формы австрийской Конституции, то шансы принятия единого кодифицированного конституционного акта по-прежнему очень ограничены. Причинами являются как фрагментарная структура австрийского конституционного законодательства, так и рассмотренные выше политические традиции создания отдельных конституционных положений в обычных законах для решения конкретных политических вопросов. В такой ситуации конституционное право часто выполняет функцию закрепления политического компромисса между двумя ведущими партиями Австрии – АНП и СПА. Данная политическая традиция настолько сильна, что правительствам, не обладавшим большинством в парламенте, удавалось принимать конституционные положения с согласия оппозиционных партий. С другой стороны, отсутствие поддержки большинства парламентариев в перспективе создает трудности для достижения консенсуса по вопросу фундаментальной конституционной реформы.

Конституционные поправки 2008 года отменили действие около 1000 конституционных положений в обычных законах, но не запретили парламенту принимать новые конституционные положения таким же образом, как ранее. Поэтому следующим этапом конституционных реформ логически предполагается исключение возможности принятия конституционных норм в обычных нормативных актах. Вместе с тем пока австрийцам не удастся разработать единый кодификационный акт, соответствующий конституционным стандартам. Это свидетельствует о том, что фрагментарная структура австрийского конституционного законодательства в ближайшее время не подвергнется серьезным изменениям²². Назревающая конституционная реформа будет призвана, в первую очередь, изменить общий подход к пониманию сущности и назначения конституционного права в Австрии, и только потом его формальную сторону.

■ Право

Vodyanitskaya E.A. Constitutional Reform 2008 in Austria.

Summary: In 2008 a first comprehensive constitutional reform since Austria's accession to the EU in 1995 has been started. The constitutional amendments affected the state foreign policy and the authorities of the Federal Administration. The existing opening clause of the Austrian Constitution towards international law was extended. The new concept of the transformation of international law

into domestic law was revised. The new provisions about Independent Administrative Tribunals in Austrian constitutional law signifies a new concept of Austrian administrative organization. An important political step is the constitutional provision about the Public Prosecutor's Office and the constitutional establishment of the Federal President's Office. This article explains the concept and structure of Austrian constitutional law, the attempts of reform in the last decades.

Ключевые слова

Австрийская республика; Конституция Австрии; конституционная реформа 2008 года; государственные договоры; основные принципы конституционного права; трансформация международных договоров; передача суверенных прав; независимые административные суды; конституционные положения в обычных законах.

Keywords

Austrian Republic, Constitution of Austria; constitutional reform 2008; international treaties; basic constitutional principles; transformation of international law; transfer of sovereign rights; independent administrative tribunals; constitutional provisions in ordinary laws.

Примечания

1. BGBl. I No. 2/2008.
2. Walter R. Überlegungen zu einer Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts / Bd 1 und 2. - Vienna: Verlag Österreich, 1994.
3. Federal Constitutional Act to protect the independence of public broadcasting, Federal Law Gazette No. 396/1974.
4. Federal Constitutional Act regarding the principles of the establishment of the offices of the state governments, Federal Law Gazette No. 289/1925.
5. Federal Constitutional Act regarding the limitation of the public remuneration of politicians, Federal Law Gazette I No. 64/1997.
6. Treaty of Saint-Germain-en-Laye from the September 10, 1919. StGBI. Nr. 303/1920.
7. Treaty regarding the re-establishment of an independent and democratic Austria, Federal Law Gazette No. 152/1955.
8. European Convention on Human Rights, Federal Law Gazette I No. 210/1958 and the Constitutional Provision which grants constitutional rank to the European Convention on Human Rights, Federal Law Gazette I No. 59/1964.
9. Wieser B. Vergleichendes Verfassungsrecht. - Vienna: Springer, 2005. - S. 85.
10. Öhlinger T. Verfassungskern und verfassungsrechtliche Grundordnung // Vom Verfassungsstaat am Scheideweg / K. Weber, N. Wimmer. - Vienna: Springer, 2005. - S. 273-274.
11. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 65.
12. Öhlinger T. Verfassungsrecht. 7th Ed. - Wien, 2007. - S. 59.
13. Official Collection of the Judgments of the Austrian Constitutional Court (VfSlg) 16.327/2001.
14. Lienbacher G. Der erste Teil der Verfassungsreform // Journal of Research Practice. - 2008. - S. 77.
15. Ibid. S. 78.
16. Например, Federal Act regarding oil supply, Federal Law Gazette I No. 2008/58; Federal Act regarding the Austrian Development Agency, Federal Law Gazette I No. 2008/32; 2nd Federal Criminal Prosecution Reform Act, Federal Law Gazette I No. 2007/112.
17. Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 1996, BGBl 1996/660; Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004, BGBl I 2003/100.
18. Weichselbaum B. „Staatsverträge neu“ im Geist von Verfassungsbereinigung und völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit: eine kritische Analyse // Journal of Research Practice. - 2007. - S. 218.
19. Official Collection of the Judgments of the Austrian Constitutional Court (VfSlg) 15.427/1999, 16.048/2000.
20. Grabenwarter Ch. Die Grundrechtsdiskussion im Österreich-Konvent // Projekt Österreich – In welcher Verfassung ist die Republik? // D. Graf, F. Breiner. - Czernin, Vienna. - 2005. - S. 38.
21. Gamper A. The Austrian Constitutional Convention: Continuing the Path to Reform the Federal State? // Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. - 2006. - No 2. - S. 9.
22. Öhlinger T. Braucht Österreich eine neue Verfassung? // Journal für Rechtspolitik. - № 1. - 2003. - S. 5.