

Dr Jelena Čeranić
Naučni saradnik
Institut za uporedno pravo, Beograd

POLITIČKI SISTEM I PODELA NADLEŽNOSTI U SAVEZNOJ REPUBLICI NEMAČKOJ

Apstrakt

U radu se analizira politički sistem i podela nadležnosti u Saveznoj Republici Nemačkoj. Nakon uvodnih napomena o istoriji Nemačke, u prvom delu rada biće analizirana horizontalna raspodela nadležnosti, tj. podela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Posebna pažnja biće posvećena zakonodavnoj vlasti, odnosno Parlamentu (Bundestagu) i Saveznom veću (Bundesratu) i njihovom odnosu prilikom donošenja odluka. U okviru drugog dela rada biće ispitana vertikalna podela nadležnosti u Saveznoj Republici Nemačkoj, tj. podela između Savezne države, pokrajina, regija i opština. U trećem delu rada biće razmotreno kako je prenos nekih ovlašćenja na Evropsku uniju uticao na nadležnosti pokrajina, drugim rečima kako je regulisano učešće pokrajina u donošenju odluka na evropskom nivou.

Ključne reči: Savezna Republika Nemačka, namačke pokrajine, Evropska unija, raspodela nadležnosti, donošenje odluka.

I UVODNA RAZMATRANJA

Nemačka je savezna parlamentarna republika koju čini šesnaest saveznih država (pokrajina). Od 1990. godine, termin *Nemačka* ponovo predstavlja jedinstvenu pravnu realnost, kako na unutrašnjem tako i na međunarodnom planu. Dana 29. septembra 1990. godine stupio je na snagu ugovor o ujedinjenju Nemačke, potpisan u Berlinu 31. avgusta 1990. godine, između Savezne Republike Nemačke (Zapadne Nemačke) i Nemačke Demokratske Republike (Istočne Nemačke).

Nemačka je ustavna savezna republika, čiji se politički sistem zasniva na Ustavu iz 1949. godine (*Grundgesetz*- osnovni zakon). Ustav je inspirisan liberalnim i demokratskim tekovinama iz nemačkog 19. veka, izvlačeći lekcije iz slabih tačaka Vajmarskog ustava i diktatorskog iskustva nacional-socijalizma. Osnovni zakon je zasnovan na državi prava, parlamentarnoj demokratiji, socijalnoj državi i federalnom principu. Savezna

Republika Nemačka je demokratska i socijalna savezna država.¹ Federalnoj strukturi i katalogu osnovnih prava garantovana je apsolutna zaštita na osnovu klauzule „stalnosti“, koja je u Osnovni zakon uneta kao reakcija na iskustvo nacional-socijalizma. Dakle, oni ne mogu biti izmenjeni ni na koji način, čak ni u slučaju da se sa time usaglasi parlamentarna većina.

Federalizam u Nemačkoj ima dugu tradiciju. Na teritoriji Nemačke je od davnina postojao veliki broj nezavisnih država koje su se razvijale tokom duge i bogate istorije ovog dela Evrope. Ukoliko se izuzmu periodi nacionalno-socijalističke države i delimično ujedinjene Nemačke Demokratske Republike, Nemačka je uvek bila sastavljena od mnoštva delova (jedinica) koje su bile mnogo više od provincija.²

Osnovana karakteristika nemačkog sistema je dvostruka podela nadležnosti: na horizontalnom nivou (zakonodavna, izvršna i sudska) i na vertikalnom nivou (savezna država, pokrajine, regije, opštine). Kada je reč o raspodeli nadležnosti u okviru nemačke države, trebalo imati u vidu specifična pitanja koja su se nametnula s pojavom Evropske unije, tj. supranacionalnog nivoa odlučivanja. S razvojem evropskih integracija, postepeno su prenošena određena nacionalna ovlašćenja na Uniju. Tako je i deo ovlašćenja koje su bile u nadležnosti pokrajina prenet na Evropsku uniju. Stoga se moralo obezbediti učešće pokrajina u donošenju odluka na evropskom nivou.

II HORIZONTALNA PODELA NADLEŽNOSTI

Pod horizontalnom raspodelom nadležnosti u Saveznoj Republici Nemačkoj podrazumeva se podela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Budući da se organizacija ove tri grane vlasti razlikuje od pokrajine do pokrajine, predmet analize biće samo savezni organi vlasti, pre svega zakonodavni i izvršni.³

Zakonodavni i izvršni organi Savezne Republike Nemačke su: Bundestag, Bundesrat, savezni predsednik i savezna vlada. Ovoj listi može se dodati Savezni skup (*Bundesversammlung*) zadužen za izbor saveznog predsednika, kao i Zajedničku komisiju⁴ koja interveniše prilikom

¹ Čl. 20 Ustava.

² A.-M. Le Gloanec, „La conception de l’Etat en Republique federale: valeurs et democratie“ *L’Etat en Allemagne*, (dir. Anne-Marie Le Gloanec), Presses de Sciences Po, Paris, 2001, str. 21-44.

³ Sudsku vlast čine Savezni ustavni sud Nemačke (*Bundesverfassungsgericht*), Savezni vrhovni sud (*Bundesgerichtshof*), Savezni administrativni sud (*Bundesverwaltungsgericht*) i nekoliko saveznih sudova odgovornih za kontrolisanje nižih sudova. Svi niži sudovi su osnovani od strane saveznih država.

⁴ Zajednička komisija uvedena je ustavnim revizijom od 24. juna 1968. godine.

uspostavljanja stanja odbrane i kojoj je savezni ustavni sud eksplicitno priznao prirodu organa države.⁵

1. Savezni organi zakonodavne vlasti

Savezni zakonodavni organi su Parlament - Bundestag (donji dom) i Savezno veće – Bundesrat (gornji dom).

a) Parlament - Bundestag

Parlament - Bundestag (donji dom) je jedini savezni organ čiji članovi dolaze direktno iz naroda. Poslanici nemačkog Bundestaga se biraju na opštim, direktnim, slobodnim i tajnim izborima i predstavnici su celog nemačkog naroda, koje ne obavezuje ni mandat ni instrukcije, već rade samo po svojoj savesti.

Budući da je jedinstveni nosilac volje nemačkog naroda, Bundestag ima privilegiju da se slobodno organizuje, samo u okviru ograničenja koja proizilaze iz Ustava (koja se tiču izbora i njegove organizacije, statusa poslanika i nadležnosti Bundestaga). Ustavom nije određen broj poslanika u Bundestagu, već on upućuje na savezni zakon u vezi sa tim pitanjem. Aktuelni, sedamnaesti nemački Bundestag ima 620 poslanika, čak jedanaest više nego u prethodnom sastavu. Poslanici se biraju kombinovanim neposrednim proporcionalnim sistemom: polovina poslanika se bira u 299 izbornih mesta, a druga polovina sa listi koje sačinjavaju političke partije u okviru svake pokrajine. Svaki birač ima pravo na dva glasa. Drugi glas može se dodeliti partiji različitoj od partije kandidata za koju se opredelio na prvoj listi.⁶

Bundestag se bira na četiri godine, a taj period se računa od datuma prvog okupljanja, tj. konstitutivne sednice novog Bundestaga. Shodno tome, legislatura se završava sa konstitutivnom sednicom sledećeg Bundestaga.

Legislatura može biti prekinuta razrešenjem koje savezni predsednik može proglasiti samo u dva slučaja detaljno predviđena:

- Kada u Bundestagu ne postoji apsolutna većina prilikom glasanja za izbor kancelara (bilo da je reč o kandidatu koga predlaže savezni predsednik ili kandidatu iz redova Bundestaga); u tom slučaju predsednik ima mogućnost da izabere da imenuje za kancelara kandidata koji je dobio samo prostu većinu glasova ili da raspusti Bundestag;

⁵ C. Autexier, *Introduction au droit allemand*, PUF, Paris, 1997, str. 32-33.

⁶ *Ibid.*, str. 34-37.

- Kada Bundestag izglasa nepoverenje kancelaru, a nije izabrao drugog kancelara zahtevanom većinom; u tom slučaju ukoliko kancelar predloži, predsednik može da odluči da se kriza okonča raspuštanjem Bundestaga.

Što se tiče funkcija Bundestaga, još davne 1952. godine Savezni ustavni sud je precizirao dve osnovne funkcije: on je nezaobilazan zakonodavni organ i kontrolor vlade, bez mogućnosti da je zameni. Vremenom se iskristalisala i treća funkcija u vezi sa osnivanjem ili raspuštanjem drugih ustavnih organa.

Dakle, prva funkcija Bundestaga je da donosi savezne zakone, uz različit stepen učešća Bundestrata. Među njima je i izuzetno značajan zakon o finansijama (koji se tiče budžeta), kao i zakoni iz oblasti koje spadaju u saveznu zakonodavnu nadležnost (npr. zakon o prenosu određenih suverenih prava na međunarodne institucije ili Evropsku uniju). Druga funkcija je kontrola vlade koja se ogleda u učešću u određivanju saveznog kancelara ili povlačenju izglasavanjem nepoverenja. I na kraju, kao jedinstveni poverenik direktne volje naroda, Bundestag je takođe zadužen da vrši i treću funkciju, tj. da učestvuje stvaranju ili opozivu drugih ustavnih organa: njegovi članovi formiraju polovinu ukupnog broja Saveznog skupa čiji je zadatak da izabere saveznog predsednika. Isto kao Bundesrat, i Bundestag može da izvede predsednika pred Savezni ustavni sud. On određuje polovinu članova Saveznog ustavnog suda, pred njim zakletvu polažu savezni kancelar i savezni ministri i savezni predsednik.⁷

b) Federalni savet – Bundesrat (gornji dom)

Ustavom (Osnovnim zakonom) je predviđeno da šesnaest nemačkih pokrajina preko Bundesrata učestvuje u vršenju zakonodavne i izvršne vlasti, kao i u poslovima koji su povezani sa Evropskom unijom. Dakle, Bundesrat na neki način predstavlja drugi dom dvodomnog parlamentarnog sistema. Njegova ustavna funkcija je da obezbedi predstavljanje pokrajina, tačnije vlada pokrajina.

Predstavljanje pokrajina u Bundesratu nije ni uniformno ni proporcionalno broju stanovnika. Naime, "težina" svake pokrajine određena je na način koji nije niti linearni niti proporcionalni broju stanovnika: svaka pokrajina ima najmanje tri glasa; pokrajine koje imaju više od dva miliona stanovnika imaju četiri glasa, one sa više od šest miliona raspolazu sa pet glasova, a one koje imaju više od sedam miliona stanovnika imaju šest glasova.

⁷ *Ibid.*, str. 38-40.

Ono što je veoma bitno razlikovati jeste status članaova Bundesrata i broj glasova kojim raspolaže svaka pokrajina. Vlada svake pokrajine iz svojih redova određuje one koje će biti članovi Bundesrata, u okviru pomenute ponderacije glasova. U praksi, ostali članovi vlade pokrajine se smatraju vršiocima dužnosti, što im omogućava da sede u Bundesratu kada ih se tiče neka tema sa dnevnog reda. Međutim, kada se glasa, broj glasova jedne pokrajine je nezavistan od broja članova ili vršilaca dužnosti koji prisustvuju sednici. Jedan od njih saopštava način na koji glasa pokrajina. Drugim rečima, njihovi glasovi mogu biti izraženi samo globalno, bez deobe.⁸

Sastav Bundesrata je promenljiv usled izmena u sastavu delegacije vlade pokrajine, s jedne strane, kao i usled različitog vremena održavanja pokrajinskih izbora u svakoj pokrajini. Uprkos promenljivosti sastava, Bundesrat je stalni organ, koji ne poznaje diskontinuitet u radu.

Politička težina Bundesrata (koja slabo dolazi do izražaja kroz njegove autonomne nadležnosti) najbolje se može sagledati kroz prizmu garantovanog učešća Bundesrata u donošenju odluka o glavnim pitanjima Savezne države. Zahvaljujući učešću Bundesrata u odlučivanju, čuje se glas pokrajina i obezbeđuje se njihova autonomija kao saveznih država.⁹

Način učešća Bundesrata u donošenju se menja u zavisnosti u zavisnosti od prirode zakona o kojima je reč i uloge koju imaju za očuvanje prava pokrajina. Bez ulaženja u detalje zakonodavnog postupka, trebalo bi pomenuti dva elementa. Prvo, Bundesrat ima zakonodavnu inicijativu, isto kao i savezna vlada i Bundestag.¹⁰ Drugo, kada je reč o usvajanju zakonskih tekstova, postoji bitna razlika između običnih zakona (*Einspruchsgesetz*) i zakona za koje Osnovni zakon predviđa da moraju dobiti odobrenje Bundesrata (*Zustimmungsgesetz*). Što se tiče običnih zakona, ukoliko se Bundesrat sa njima ne složi, to može da bude prevaziđeno istom većinom u Bundestagu. Međutim, kada je reč o zakonima za koje se traži odobrenje Bundesrata, odbijanje Bundesrata da da odobrenje zapravo predstavlja veto, koji se ni na koji način pravni način ne može prevazići u Bundestagu.

Ustavom je takođe predvideo mogućnost da Bundesrat odigra ključnu ulogu u postupku donošenja zakona pod pretpostavkom, do danas još uvek teorijskom, manjinske vlade. Reč je o mehanizmu racionalizacije parlamentarizma koje je propisan Ustavom pod imenom stanje zakonodavne neophodnosti (*Gesetzgebungsnotszand*).¹¹ Ovaj mehanizam omogućava

⁸ *Ibid.*, 43-44.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Statistički podaci ukazuju da je u periodu od 1980. do 1996. godine, Bundesrat pokrenuo prosečno 21 zakonodavni postupak godišnje, dok su vlade pokrenule 82, a Bundestag je podne 17 predloga zakona.

¹¹ Čl. 81 Ustava.

manjinskoj vladi da se suoči sa eventualnim odbijanjem Bundestaga da usvoji neophodne zakone, u meri u kojoj ta vlada uživa podršku većine u Bundesratu. Na ovu odredbu Ustava može se pozvati u dva slučaja: prvo, kada nakon propadanja pitanja poverenja koje nije pratilo razrešenje, Bundestag odbije predlog zakona koji je savezna vlada označila kao hitan; drugo, kada Bundestag odbije predlog zakona kojim je savezni kancelar angažovao odgovornost svoje vlade. U oba slučaja predsednik može, na predlog savezne vlade i uz odobrenje Bundesrata, oglasiti stanje zakonodavne neophodnosti. Ukoliko Bundestag ponovo odbije predlog ili ga usvoji u verziji koju je savezna vlada označila kao neprihvatljivu, zakon se smatra usvojenim u slučaju da ga je Bundesrat odobrio. Isto se primenjuje i ako Bundestag o predlogu nije glasao u roku od četiri nedelje posle novog podnošenja.¹²

2. Organi izvršne vlasti

U savezne organe izvršne vlasti ubrajaju se savezna vlada, na čelu sa kancelarom, i predsednik.

a) Savezna vlada

Jedina odluka, kojom je Ustavni sud pokušao da definiše saveznu vladu, kaže da je ona vrhovni organ izvršne vlasti. Sastavljena od saveznog kancelara i saveznih ministara, savezna vlada predstavlja zapravo klasičan organ političkog impulsa u parlamentarnom režimu. Aktivnosti savezne vlade, kao glave izvršne vlasti, regulisane su Ustavom i različitim specifičnim zakonima, kao što je zakon o statusu članova savezne vlade.

Savezna vlada je pod kontrolom Bundestaga. Zahvaljujući mehanizmima imenovanja kancelara i onih koji organizuju njegovu odgovornost pred Bundestagom, kancelar može normalno da bude izabran glasovima većine članova Bundestaga; isto tako, kancelaru se može izglasati nepoverenje samo ako se većina članova Bundestaga složi oko njegovog naslednika. Ipak, dejstvo ove odgovornosti treba da bude relativizovano činjenicom da je šef vlade takođe i šef parlamentarne većine, što potvrđuje i implicitni ili eksplicitni slogan svakih parlamentarnih izbora: „Radi se o kancelaru“ („*Auf den Kanzler kommt es an*“).¹³

Vlada se formira iz dve etape: izbor i imenovanje kancelara i zatim imenovanje saveznih ministara.

¹² Vid. C. Autexier, str. 44.

¹³ C. Autexier, str. 46.

Savezni kancelar (*Bundeskanzler*) se bira bez rasprave u Bundestagu, na predlog saveznog predsednika. Da bi bio izabran, predloženi kandidat mora dobiti većinu glasova u Bundestagu. Tako izabranog kandidata imenuje predsednik. Iako tekst ukazuje na to da je predsednik slobodan da odredi ličnost po svom izboru, praksa je da predlaže lidera pobjedničke koalicije na izborima. Ukoliko se dogodi da predloženi kandidat ne dobije traženu većinu, Ustavom su predviđene dve mogućnosti.

Najpre, Bundestag može, u roku od četrnaest dana, izabrati kandidata po svom izboru, većinom glasova.¹⁴ U suprotnom, neposredno nakon isteka četrnaest dana, počinje novi krug izbora. U tom poslednjem slučaju, relativna većina je dovoljna i moguće su dve situacije: prvo, kandidat uspeva da u tom poslednjem roku dobije većinu glasova u Bundestagu i kada je izabran, savezni predsednik ga imenuje za kancelara u roku od sedam dana; drugo, ako ne dobije većinu glasova, savezni predsednik ima mogućnost da izabere da imenuje, u roku od sedam dana, kandidata koji je dobio samo relativnu većinu, ili da raspusti Bundestag. Ovo je jedan od retkih slučajeva gde Savezni predsednik ovlašćen da donosi prave političke odluke. Cilj ove mere je da se izbegne mogućnost da za kancelara bude imenovana ličnost koja od samog početka ne uživa podršku većine u Bundestagu.

Ustavom nije određena dužina trajanja mandata vlade, već se smatra da je to, u normalnim okolnostima, u vreme okupljanja novog Bundestaga. Van tog termina, kraj vlade se vezuje za završetak funkcije kancelara, ostavke, smrti ili izglasavanja nepoverenja Bundestagu.

Da bi se izbeglo ponavljanje negativne prakse glasanja nepoverenja vladi povezivanjem ekstremista (npr. prema shemi karakterističnoj za Vajmarsku republiku), ustavom je predviđen sistem tzv. konstruktivnog nepoverenja.¹⁵ Ovim sistemom je omogućeno da se kancelar sruši na inicijativu Bundestaga samo izborom naslednika apsolutnom većinom, uz poziv predsedniku da ukloni aktuelnog kancelara sa njegovih funkcija. Dakle, predsednik mora da se prikloni tom zahtevu i imenuje novoizabranog kancelara. Ovaj sistem konstruktivnog nepoverenja je karakterističan za nemački model racionalnog parlamentarizma, koji polaže mnogo više na stabilnost parlamentarne većine, nego na tehnike na osnovu kojih manjinska vlada raspolaže sredstvima koja joj omogućavaju da nastavi da vlada.

Postavlja se pitanje da li je za stabilnost vlade, koja je karakteristična za Nemačku, zaslužan ovaj sistem tzv. konstruktivnog nepoverenja? Čini se da ipak nije, već da je ova Ako jedan kancelar mora da bude izabran manjinski ili izgubi većinu bez neposredne alternative, najbolje rešenje je da

¹⁴ U toku tih četrnaest dana može biti više izbora.

¹⁵ Čl. 67 Ustava.

se isprovocira njegovo razrešenje, dakle izbori koji omogućavaju da se angažuje nova većina. Ova mogućnost je otvorena Osnovnim zakonom.¹⁶

Ustavom je uređeno pitanje poverenja (*Vertauensfrage*).¹⁷ Ako kancelar predloži pokretanje pitanja poverenja i dobije većinu glasova u Bundestagu, savezni predsednik može, na predlog kancelara, raspustiti Bundestag u roku od dvadeset jedan dan. Pretnja raspuštanjem koja stoji nad Bundestagom treba da favorizuje izbor novog kancelara prema postupku konstruktivnog nepoverenja, to znači izaći iz krize u duhu sistema.

Što se tiče raspodele nadležnosti između kancelara i njegovih ministara, Osnovnim zakonom su utvrđeni rukovodeći principi, koji se mogu svesti na tri:¹⁸

- princip određivanja smernica– kancelar utvrđuje glavne političke smernice;
- princip autonomije ministarskih resora - svaki ministar upravlja svojim resornim ministarstvom nezavisno, a u tom cilju, on raspolaze ovlašćenjima organizacije i vlasti odlučivanja u pogledu osoblja); i
- princip kolegijalnosti – u donošenju određenih odluka mora učestvovati cela vlada; odluka se donosi većinom prisutnih ministara, uključujući i kancelara, koji ima odlučujući glas u slučaju podele glasova.

2. Savezni predsednik

Saveznog predsednika bira Savezni skup (*Bundesversammlung*), organ kome je to jedino zaduženje. Savezni skup čine polovina članova Bundestaga i ličnosti koje biraju pokrajinske skupštine. Novi predsednik se bira najkasnije trideset dana pre isteka mandata aktuelnog predsednika ili u slučaju preuranjenog prestanka mandata, najkasnije trideset dana posle toga. Za predsednika može biti izabran svaki Nemač koji ima pravo glasa na izborima za Bundestag i četrdeset godina starosti. Zahtevana većina je većina članova koji čine savezni skup u prva dva kruga, a relativna većina u trećem krugu.

Mandat traje pet godina i počinje da teče od isteka mandata prethodnika. Mandat predsednika ističe istekom termina, ostavkom, smrću, gubitkom nacionalnosti ili sposobnosti za vršenje javnih funkcija. U slučaju spoljne agresije i uspostavljanja stanje odbrane (*Verteidigungsfall*) mandat ističe devet meseci nakon završetka stanja odbrane.

¹⁶ C. Autexier, str. 47-49.

¹⁷ Čl. 68 Ustava.

¹⁸ Čl. 65 Ustava.

Savezni predsednik može jednom biti reizabran. U slučaju sprečenosti ili upražnjenosti njegovog mesta pre roka, njegova ovlašćenja vrši predsednik Bundesrata.

Predsednik predstavlja Saveznu državu na međunarodnom planu. U ime Savezne države, on zaključuje ugovore sa stranim zemljama, tj. ovlašćen je da ratifikuje ugovore, nakon što su nadležni zakonodavni organi dali odobrenje. Predsednik akredituje i prima ambasadore i diplomatske predstavnike.

Predsednik takođe vrši poslove „državnog notara“¹⁹: potpisivanje zakona, imenovanje kancelara i federalnih ministara, kao i sudija i federalnih službenika, oficira i pod-oficira. On se i zahvaljuje u ime savezne države.

Postoji samo jedan slučaj kada savezni predsednik raspolaže mogućnošću da predloži pravi politički akt, kao poslednji pokušaj da se suoči sa atipičnom situacijom kada kancelar nema većinu. Reč je o tri situacije o kojima je bilo reči:

- raspuštanje Bundestaga kao odgovor na izbor kancelara prostom većinom;
- raspuštanje Bundestaga na negativan odgovor o pitanju poverenja;
- pod pretpostavkom manjinske vlade, odluka da se proglasi stanje zakonodavne neophodnosti.

III VERTIKALNA PODELA NADLEŽNOSTI

Nemački ustav predviđa jasnu podelu nadležnosti između savezne države i pokrajina. Na osnovu Ustava vršenje državne vlasti i ispunjavanje državnih zadataka pripada pokrajinama, osim tamo gde je ustavom uređeno drugačije. Uprkos ovom ustavnom prvenstvu u korist pokrajina, Nemačku Saveznu Državu karakteriše jaka centralizacija prilikom donošenja odluka. Bez obzira na širok katalog konkurentskih nadležnosti i okvirnog zakonodavstva predviđenog Ustavom, nadležnosti pokrajina su se, od osnivanja do danas, kontinuirano smanjivale.

Nemačke pokrajine su države koje imaju demokratske ustave. U svakoj od saveznih država (pokrajina) se nalaze institucije prave države (parlament, vlada, administracija, pravosudne institucije, računski sud itd). One imaju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Na njihovom čelu se nalazi „ministar - predsednik“, osim u državama-gradovima gde su zapravo predsednik vlade i gradonačelnik ista ličnost. Reč je o tri države grada: Berlin, Hamburg i Bremen. Članovi pokrajinske vlade nose nazive ministri

¹⁹ Izraz „državni notar“ nije potvrđen ustavom, već se koristi samo u doktrini.

ili državni ministri, a u državama gradovima senatori. Nijedan savezni službenik nema pravo da se meša u stvari pokrajine. Svaka pokrajina ima autonomno sudstvo, uključujući i ustavne sudove.

1. Raspodela zakonodavnih nadležnosti između Savezne države i pokrajina

U skladu sa Ustavom, zakonodavna nadležnost pripada pokrajinama, tamo gde nije eksplicitno dodeljena Saveznoj državi. Iako na prvi pogled, deluje da su pokrajine te koje raspolažu osnovnim zakonodavnim ovlašćenjima, u realnosti je situacija sasvim drugačija. Naime, savezna država ima glavnu ulogu kada je reč o donošenju zakona, dok su pokrajine te koje su ključne za njihovo izvršenje.

Savezna država raspolaže ekskluzivnim zakonodavnim ovlašćenjima u nekim oblastima i konkurentnim zakonodavnim ovlašćenjima u ostalim oblastima. Osim toga, Savezna država donosi okvirne zakone za zakonodavstva pokrajina u nekim sektorima.

U svim oblastima u kojima Savezna država raspolaže ekskluzivnom zakonodavnom nadležnošću, pokrajine nemaju pravo donose zakone, osim ako su za to eksplicitno ovlašćene nekim saveznim zakonom. Ove oblasti ekskluzivne savezne nadležnosti tiču se: spoljnih poslova, odbrane, slobode kretanja robe i lica, nacionalnosti, kredita i monete, granica, železnice, telekomunikacija, kao i saradnje Savezne države i pokrajina u oblasti kriminalne politike. U praksi se izuzetno retko, tj. gotovo nikada, ne dešava da Savezna država ovlasti pokrajine da donose zakone u ovim oblastima.

U oblasti konkurentne zakonodavne nadležnosti, pokrajine mogu da donose zakone samo ukoliko Savezna država ne koristi sopstvena zakonodavna ovlašćenja. U ove nadležnosti spadaju tradicionalne zakonodavne oblasti (građansko i krivično pravo, organizacija sudstva i postupaka), kao i sektori intervencije moderne države (ekonomija, nuklearno pravo, radno pravo, prava stranaca, politika nastanjivanja, pomorski i kopneni saobraćaj, uništenje otpada, borba protiv zagađenja atmosfere itd.). U ovim oblastima primenjuje se princip prema kome Savezna država ima pravo prvenstva nad pokrajinama, tj. zakonodavstvo pokrajina u specifičnim oblastima prestaje da važi u slučaju da Savezna država donose zakon u toj oblasti.²⁰ U većini pomenutih oblasti iz kataloga konkurentnih nadležnosti Savezna država je iskoristila ovo pravo, tako da pokrajine danas praktično ne raspolažu više nijednom od ovih nadležnosti.

I na kraju, Savezna država može usvojiti okvirne zakone za zakonodavstva pokrajina u sektorima organizacije visokog obrazovanja,

²⁰ Čl. 31 Ustava.

kinematografske industrije, štampe, zaštite prirode, upravljanja teritorijom, urbanizma, režima voda. U ovim oblastima, Savezna država sastavlja zakonodavni okvir i pokrajine su obavezne da preciziraju savezne odredbe neophodnim zakonima u roku koji je i sam određen saveznim zakonom.

Savezna država i pokrajine takođe izvršavaju „zajedničke obaveze“, predviđene Ustavom, u oblasti izgradnje sistema visokog obrazovanja, istraživanja, poboljšanja ekonomske regionalne strukture, poljoprivrednih struktura i zaštite morskih obala, na osnovu modela mešovito finansiranja.

Što se tiče ekskluzivnih nadležnosti pokrajina, one nisu navedene u Ustavu. One su ograničene na kulturu (radio i televizija), obrazovanje, policiju i komunalna pitanja. U svim oblastima ekskluzivnih nadležnosti, pokrajine saraduju bez posredovanja saveznih instanci i između sebe zaključuju ugovore o bilateralnoj saradnji.

Pravu prvenstva Savezne države u donošenju zakona odgovara primarna uloga pokrajina u izvršavanju zakona. Raspodela nadležnosti u nemačkom saveznom sistemu predviđa da su oni ti koji su zaduženi za administrativne poslove.

Prenos nadležnosti sa pokrajina na Saveznu državu se postepeno povećavao od 1949. godine. Situacija neposredno nakon rata, nastala usled dolaska velikog broja izbeglica i prognanih i širine destrukcije, dovela je do toga da je bilo neophodno da Savezna država, osim spoljne politike, odbrane i monete, obavlja i dužnosti u vezi sa socijalnom i ekonomskom politikom i politikom transporta uključujući i pošte, železnicu, izgradnju puteva, pomorski i vazdušni saobraćaj, i kasnije, zaštitu životne sredine. Katalozi nadležnosti utvrđeni Ustavom kojima se dodeljuje donošenje zakona Saveznoj državi razvijeni su brojnim ustavnim amandmanima, posebno tokom šezdesetih i sedamdesetih godina.

Kada je reč o okvirnim zakonima, Savezna država ih je koristila takvim intenzitetom da, čak i u ovoj oblasti, nema više mesta za supsidijarno zakonodavstvo pokrajina. Pokrajine su, smanjenje svojih nadležnosti, delimično kompenzovle pravom da učestvuju u saveznom zakonodavstvu preko Bundesrata.²¹

2. Upravljanje gradovima, regijama i opštinama

Pokrajine su podeljene na regije (okruge) i opštine (autonomne gradove) gde autonomija upravljanja predstavlja osnovni princip i istorijsku specifičnost nemačkog federalizma. Autonomija upravljanja opštinama (*kommunale Selbstverwaltung*) predstavlja tradiciju duboko ukorenjenu u

²¹ J. Hergenhan, “Le fédéralisme allemand et la construction européenne”, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf, 31. maj 2011.

Nemačkoj kao izraz građanske slobode. Ona vodi poreklo od privilegija koje su svojevremeno imali slobodni srednjevekovni gradovi u kojima su stanovnici bili oslobođeni kmetstva. U modernoj doba, autonomija upravljanja gradovima je na prvom mestu rezultat reformi koje je sproveo baron *vom Stein* (posebno Pruski građanski kodeks iz 1808. godine).²²

Ustav (osnovni zakon), inspirisan tradicijom, eksplicitno garantuje autonomiju upravljanja gradovima, regijama i opštinama koja je takođe zagarantovana i u svim ustavima pokrajina. Ustav predviđa da pokrajine moraju garantovati opštinama pravo da uređuju, na njihovu sopstvenu odgovornost i u okviru zakona koji su na snazi, sva pitanja lokalne zajednice: lokalni kolektivni transport, lokalnu izgradnju puteva, snabdevanje gasom, vodom, strujom, izgradnju stanova i urbanističke planove, izgradnju i održavanje osnovnih i srednjih škola, pozorišta, muzeja, bolnica, sportskih objekata i javnih kupatila, kao i usluga za omladinu i usavršavanje odraslih.

Budući da su se tokom duge istorije razvijali na različit način i pod različitim okolnostima, režimi uspostavljeni u opštinama i forme demokratskog predstavljanja se veoma razlikuju od jedne do druge pokrajine. Federalno uređenje i autonomija ovih opština obezbeđuju određenu administrativnu fleksibilnost i omogućavaju očuvanje posebnosti i lokalnog i regionalnog identiteta.

IV POLOŽAJ NEMAČKIH POKRAJINA U POSTUPKU DONOŠENJA ODLUKA NA NIVOU EVROPSKE UNIJE

Sve do sredine osamdesetih godina, pitanjima evropskih integracija bavila se isključivo savezna vlada. U skladu sa Osnovnim zakonom Savezna država je ovlašćena za prenos nadležnosti supranacionalnim institucijama²³. Isto tako Savezna država je ta koja ima isključive nadležnosti u oblasti spoljne politike.²⁴ Budući da su od samog početka pitanja u vezi sa evropskim integracijama tretirana kao međunarodna, pokrajine su bile isključene iz pregovora o Osnivačkim ugovorima, kao i iz donošenja odluka na nivou Evropske zajednice/ Evropske unije.

S razvojem Evropske unije i transferom određenih nacionalnih nadležnosti na evropski nivo, prenet je i veliki deo nadležnosti koje su pripadale samim pokrajinama. Stoga su se pokrajine pobunile i zatražile da budu uključene u donošenje odluka na nivou EU. Pokrajinama se izašlo u susret tek Ugovorom iz Mاستrihta 1992. godine.

²² J. Hergenhan, "Le fédéralisme allemand et la construction européenne", www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf, 31. maj 2011.

²³ Čl. 24 Ustava.

²⁴ Čl. 32 Ustava.

1. Položaj nemačkih pokrajina do Ugovora iz Mاستrihta

Na osnovu Ustava Savezna država je ovlašćena za prenos suverenih nadležnosti međunarodnim institucijama i odgovorna za veze s inostranstvom. Stoga je Savezna država učestvovala u pregovorima o Osnivačkim ugovorima, kao i u postupku donošenje odluka na nivou Zajednica. Međutim, Evropska zajednica je od samog početka bile specifične, u smislu da nisu klasične međunarodne organizacije, već specifičan oblik regionalne organizacije država čije pravo je iznad nacionalnih prava država članica. Naime, prva i osnovna karakteristika EZ/EU koja je razdvaja od klasičnih međunarodnih organizacija, je da je da su evropske institucije ovlašćene da stvarju pravo neposredno obavezujuće za organe država članica i da nadgledaju njegovo poštovanje.

U meri u kojoj su Evropske zajednice stvorile sopstveno zakonodavstvo koje je iznad nacionalno zakonodavstva (kako saveznog, tako i pokrajinskog), „evropski poslovi“ su, dobrim delom, postali unutrašnji poslovi država članica (a ne spoljni poslovi). Suočene sa takvom situacijom, nemačke pokrajine usprotivile su se eroziji pokrajinskih prava i ovlašćenja, zahtevajući učešće u donošenju evropskih odluka u onim oblastima koje su u njihovoj nadležnosti.²⁵

Kada je reč o uključenosti država članica u donošenje odluka, Savezna vlada učestvuje u radu organa odlučivanja EU, tj. Saveta ministra. Na taj način, ona učestvuje u donošenju odluka koje se tiču nadležnosti samih pokrajina. Paradoksalno je, da na unutrašnjem planu, Savezna vlada nema nikakvih mogućnosti da odlučuje ili učestvuje u donošenju odluka u tim oblastima. Međutim, zahvaljujući učešću u radu Saveta, tj. na komunitarnom nivou, ona odlučuje u oblastima koje su inicijalno u nadležnosti pokrajina.

Počevši od Jedinstvenog evropskog akta iz 1987. godine, odluke koje su se donosile na evropskom nivou su sve se sve više ticale nadležnosti pokrajina: radiodifuzija, profesionalno osposobljavanje, zdravlje, nauka i tehnologija, zaštita životne sredine, regionalni razvoj. S obzirom na to da je Evropska unija ignorisala status i ulogu nemačkih pokrajina, došlo je do njihove oštre reakcije posle pregovora o Jedinstvenom evropskom aktu sredinom osamdesetih godina. Tako su preduzete različite političke mere kako bi se obezbedilo njihovo učešće u odlučivanju na nivou Unije.

Na posletku, Zakonom o ratifikaciji Jedinstvenog evropskog akta iz 1986. godine predviđeno je da se, kada je reč o zakonima iz oblasti koje su nadležnosti pokrajina, mora dobiti saglasnost Bundesrata.

²⁵ X. Volmerange, „L'Union europeenne en tant que relevateur de l'identite constitutionnelle en France et en Allemagne“, *Actualite du droit public compare en France et en Allemagne*, (dir. D. Capitant, K.-P. Sommermann), Societe de legislatin compare, Paris, str. 27-37.

Pokrajine su takođe paralelo razvijale sopstvene komunitarne aktivnosti, kako bi „odgovorile“ saveznom nivou. Uspostavljale su direktne i različite kontakte sa komunitarnim institucijama i akterima. Između 1985. i 1987. godine, svaka pokrajina je otvorila informativnu kancelariju kako bi dobijale i prosleđivale informacije u vezi sa evropskim aktuelnostima svim vladama.²⁶

Međutim, tek prilikom ustavnih promena koje su bile neophodne kako bi Nemačka mogla da ratifikuje Ugovor iz Mاستrihta, pokrajinama su ustavnom reformom potvrđena suverena prava kojima im je garantovano učešće u poslovima Evropske unije. Budući da su Ugovorom iz Mاستrihta proširene nadležnosti EU na oblasti kulture i obrazovanja i pojačane nadležnosti EU u oblasti zaštite životne sredine i strukturne regionalne politike, ekskluzivne nadležnosti pokrajina bile su direktno „pogođene“. Nije dakle više bilo prihvatljivo da savezna država prenosi običnim zakonom (bez saglasnosti Bundesrata) pokrajinske nadležnosti na evropski nivo na osnovu odredbe Ustava, kojom je predviđen prenos suvereniteta na klasične međunarodne institucije.²⁷ Tom prilikom, pokrajine su zapretile da će odbiti da daju saglasnost ratifikaciji Ugovora u Bundesratu ukoliko njihovo učešće u zakonodavstvu u ovim oblastima ne bude unete u Ustav. Bazirali su se na argumentu da evropska politika nije više spoljna politika država članica, već unutrašnja politika Evropske unije, u kojoj pokrajine imaju pravo da učestvuju, kao što to imaju i u slučaju unutrašnje nemačke politike.²⁸

2. Europa-Artikel

Tako je 1992. godine unet novi član Ustav. Ovim članom (*Europa-Artikel*)²⁹ potvrđuje se učešće Savezne Republike Nemačke u evropskoj konstrukciji, pod uslovom da ono počiva na seriji osnovnih principa: demokratija, pravna država, socijalna država, federalizam, supsidijarnost i zaštita osnovnih prava. U tom cilju, Savezna država može preneti određena suverena prava zakonom za koji se zahteva odobrenje Bundesrata i dvotrećinska većina u oba doma, ukoliko je neophodna neka izmena Ustava.

Ovim novim članom (kao i saveznim zakonom koji ga precizira), predviđeno je pojačano učešće pokrajina u evropskim poslovima putem Bundesrata. Takođe je omogućeno učešće predstavnika pokrajina na formalnim sastancima evropskih institucija. Pokrajine imaju pravo na

²⁶ J. Hergenhan, “Le fédéralisme allemand et la construction européenne”, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf, 31. maj 2011.

²⁷ Čl. 24 Ustava.

²⁸ J. Hergenhan, “Le fédéralisme allemand et la construction européenne”, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf, 31. maj 2011.

²⁹ Čl. 23 Ustava.

iscrpane informacije u najkraćem mogućem roku u vezi sa svim pregovorima u Briselu. Kad su interesi pokrajina u pitanju, Savezna vlada mora da omogući Bundesratu da zauzme poziciju dovoljno unapred kako bi se ta pozicija uzela u obzir tokom pregovora. Ukoliko se predviđena mera tiče oblasti koja je u nadležnosti Savezne države, Savezna vlada je obavezna da uzme u obzir glasove Bundesrata. Međutim, ukoliko se mera tiče nadležnosti pokrajina, Savezna vlada je obavezna da uzme u obzir glasove Bundesrata. U slučaju protivnog mišljenja, dve strane treba da pokušaju da postignu dogovor. Ukoliko ne uspeju u tome, i ako je Bundesrat potvrdio svoju poziciju dvotrećinskom većinom glasova, savezna vlada je obavezna da poštuje mišljenje Bundesrata. Inače, Savezna vlada, sa svoje strane, ima poslednju reč u svim slučajevima u kojima jedna odluka dovodi saveznu državu do povećanja troškova ili smanjenja prihoda.

Nova pravila učešća pokrajina u donošenju zakona na nivou EU su, na samom početku, dovela do praktičnih problema. Naime, pokrajine su morale unapred da se slože oko zajedničke linije delovanja, kako između sebe, tako i sa saveznom vladom, i to u veoma kratkim rokovima. Bundesrat je morao ritam rada da prilagodi ritmu rada evropskih institucija. Naime, Komisija za evropske poslove Bundesrata, u principu, priprema odluke u vezi sa pitanjima EU, osim u izuzetnim slučajevima. Kada je potrebno da se nek odluka donese brže nego što to ritam sednica Bundesrata dozvoljava, formira se tzv. Evropska komora (*Europakammer*). Ona se može sastati nezavisno od sednica Bundesrata i donositi odluke koje imaju istu vrednost kao i one koje donosi Bundesrat na plenarnim sednicama. Svaka pokrajina delegira jednog člana vlade u Evropsku komoru (najčešće je to Ministar spoljnih poslova i evropskih), ali on raspolaže sa onoliko glasova koliko ima plenarna skupština. Ipak, u praksi se ovaj organ sastaje veoma retko. Samo osnivanje Evropske komore bilo je više formalnog karaktera, a cilj je bio da se ukaže koliko je značajno aktivno učešće Bundesrata u pitanjima koja se tiču Evropske unije.

Pokrajine su takođe pojačale međuvladinu saradnju kako bi mogle što efikasnije da reaguju u oblasti EU. Stoga je u oktobru 1992. godine, uspostavljen novi oblik saradnje, zadužen specijalno za politiku EU - Konferencija ministara evropskih poslova. Ona razmenjuje informacije, koordiniše pozicije u vezi sa ulogom pokrajina o preciznim pitanjima evropske politike ili pitanjima reforme Ugovora. Konferencija ministara je veoma značajna u oblastima koje spadaju u ekskluzivne nadležnosti pokrajina, pošto, u tom slučaju, ona definiše zajednički politički stav pokrajina, a ne Bundesrat.

Na posletku, čini se da nemačke pokrajine ipak nisu gubitnici u procesu evropskih integracija. One su na neki način uspele da sačuvaju svoj uticaj i održe specifičnu težinu u saveznoj ravnoteži. Međutim, nesporno je

da učešće pokrajina usporava i otežava postupk odlučivanja. Naime, već je samo donošenje odluka na nivou Unije izuzetno složeno, a kada se tome pridodaju brojni akteri unutar Nemačke, nesumnjivo je da se povećava mogućnost, tj. tendencije ka političkoj blokadi, i to dvostrukoj: između pokrajina i savezne države, s jedne strane, i savezne države i EU, s druge strane se pojačavaju.³⁰

IV ZAKLJUČNI OSVRT

U trenutku kada se u okviru Evropske unije kao specifične organizacije suverenih država iskristalisao određeni oblik federalizma, nemačko iskustvo može biti izuzetno važno za kreatore evropskog demokratskog poretka, i to iz dva razloga. S jedne strane, Nemačka, po svojoj ekonomskoj moći i geopolitičkom položaju, igra jednu od ključnih uloga u okviru Evropske unije. Razumeti institucionalne probleme sa kojima se ova zemlja suočava omogućava da se bolje predvidi manevarski prostor u ovoj važnoj fazi evropskih integracija. S druge strane, nemački model je zanimljiv zbog paralelizma institucionalnih struktura između, s jedne strane, Nemačke kao savezne države, i s druge strane, Evropske unije kao „neidentifikovanog političkog cilja“³¹, koji se često određuje i kao embrion evropske federacije. Tokom poslednjih desetak godina, nemačke pokrajine sve češće pominju nemački federalizam kao model za buduće ustrojstvo Evropske unije.³²

³⁰ J. Hergenhan, „Le fédéralisme allemand et la construction européenne”, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf, 31. maj 2011.

³¹ J. Delors, „L’unité de l’Europe: un projet pour le 21e siècle“, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/parme-delors-5-11-2005.pdf, 29. maj 2011.

³² J. Hergenhan, „Le fédéralisme allemand et la construction européenne”, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf, 31. maj 2011.

Dr. Jelena Čeranić
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Institut für Rechtsvergleichung, Belgrad

**POLITISCHES SYSTEM UND AUFTEILUNG DER
ZUSTÄNDIGKEITEN IN DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND**
Zusammenfassung

In der Arbeit wird das politische System und die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland analysiert. Nach einführenden Bemerkungen über die Geschichte Deutschlands, wird im ersten Teil der Arbeit die horizontale Aufteilung der Zuständigkeiten analysiert, bzw. die Aufteilung auf die gesetzgebende, vollstreckende und gerichtliche Macht. Besondere Aufmerksamkeit wird der gesetzgebenden Macht gewidmet, bzw. dem Parlament (Bundestag) und dem Bundesrat und ihrem Verhältnis bei der Beschlußfassung. Im Rahmen des zweiten Teils der Arbeit wird die vertikale Aufteilung der Zuständigkeiten untersucht, bzw. die Aufteilung zwischen dem Bundesstaat, Ländern, Regionen und Gemeinden. Im dritten Teil der Arbeit wird in Betracht genommen wie die Übertragung einiger Ermächtigungen auf die Europäische Union die Zuständigkeiten der Länder beeinflußt hat, mit anderen Worten, wie die Teilnahme der Länder bei der Beschlußfassung auf der europäischen Ebene geregelt ist.

Schlüsselwörter: Bundesrepublik Deutschland, deutsche Länder, Europäische Union, Aufteilung der Zuständigkeiten, Beschlußfassung.

Jelena Čeranić, Ph.D, research associate
Institute of Comparative Law, Belgrade

**POLITICAL SYSTEM AND DISTRIBUTION OF COMPETENCES
IN FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**
Summary

The paper deals with political system and distribution of competences in Federal Republic of Germany. After introductory notes with regard to German history, the first part of the article is dedicated to the horizontal distribution of competences, i.e. to legislative, executive and

judicial power in Germany. The special attention is paid to the legislative power. Federal legislative power is vested in the parliament consisting of the Bundestag (Federal Diet) and Bundesrat (Federal Council), which together form a legislative body. In the second part of the article, the author analyses the vertical distribution of competences in Germany. Germany comprises 16 states, which are further subdivided into 439 districts and cities. The third part of the article is dedicated to the role of German states in European Union, particularly in adoption of EU legislation. Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of comprehension of political system and distribution of competences in Germany for the future development of EU integration process.

Key words: Federal Republic of Germany, German states, European Union, distribution of competences, adoption of legislation.