

Manfred Dauster*

Narod odlučuje – direktna demokratija u Njemačkoj: pregled kao razmišljanje za Bosnu i Hercegovinu

Sadržaj

1. Uvod
2. Razvoj plebiscitarnih elemenata u njemačkom ustavnom pravu
 - 2.1. Ustavno-pravni razvoj do 1918. godine
 - 2.2. Ustavno stanje nakon Novembarske revolucije 1918. godine
 - 2.2.1. Uvodne napomene
 - 2.2.2. Participacija naroda u periodu između 1919. i 1933, u pojedinostima
 - 2.2.3. Ustavno pravo nakon 1945: Istočna Njemačka (ekskurs I) i bivše jugozapadnonjemačke zemlje (ekskurs II)
 - 2.2.4. Ekskurs I: Razvoj na Istoku Njemačke
 - 2.2.5. Ekskurs II: Participacija naroda u nestalim jugozapadnonjemačkim zemljama
3. Čista reprezentativna demokratija na saveznoj razini i plebiscitu naklonjena demokratija na zemaljskoj razini
 - 3.1. Reprezentativna demokratija u (gotovo) čistoj formi na razini savezne države
 - 3.2. Više neposredne demokratije u zemljama
4. Pogled na ustavnu situaciju u Bosni i Hercegovini i njenim entitetima iz inostrane perspektive
5. Zaključne napomene

1. Uvod

U Bosni i Hercegovini donošenje političkih odluka od strane naroda zapravo nikada nije istinski ni bilo tematizirano. Narodna inicijativa ili referendum nikada se nisu niti spominjali, barem ne tako da je to mogao percipirati i neki međunarodni promatrač. Ali to se očito promijenilo. Politički vrh Republike Srpske od 2006. godine uživa u tome da crta scenario političke borbe, u kojem narod treba biti pozvan da odlučuje kao demokratska instanca. Dok se ranije govorilo o plebiscitima za sticanje neovisnosti srpske administrativne jedinice od države Bosne i

* Dr. iur. M. Dauster, sudija Višeg zemaljskog suda München, sudija Zemaljskog suda za liječnička zanimanja, za arhitekta i za članove Bavarske inženjerske komore; član Zemaljske komisije za polaganje državnih ispita pri Ministarstvu pravde i zaštite potrošača, bivši sudija državnog Suda BiH.

Hercegovine, pa kako god ta neovisnost bila oblikovana, 2011. godine meta su državne institucije, za koje se na drugim mjestima ne bi nikada ni pomislilo da bi mogle biti predmetom političkih pitanja postavljenih biračima. U posljednje vrijeme naime radi se o Sudu BiH i pridruženom mu Tužilaštvu. Ove institucije izazivaju nezadovoljstvo srpskih entitet-političara, te bi njihovu sudbinu trebalo predati u ruke srpskih birača. O ovoj čudnovatoj situaciji bit će riječi kasnije u tekstu, u poglavlju III. Bez obzira kakav čovjek imao stav o direktnoj demokratiji, u svakom se slučaju preporučuje instrumente direktne demokratije upotrebljavati krajnje oprezno i promišljeno.¹ Ukoliko se to ne učini, a plebiscit degenerira u sredstvo dnevno-političke borbe, taj instrument se može vratiti kao bumerang onom ko ga upotrebljava. Dobar primjer za to je Drugo francusko carstvo. Napoleon III, koji je vladao na autoritarno-cesaristički način², je svaki put kada bi izgubio podršku u parlamentu ili kada mu se činilo da ju je izgubio, izlaz tražio tražeći mišljenje birača.³ Dobitni poeni koje je Napoleon III uspio izvojevati na plebiscitima, učinili su da on zaboravi kakvo je stanje po pitanju prihvaćanja njegove politike općenito. Tako je bio dovoljan samo još jedan poticaj izvana – a u slučaju Napoleona III taj poticaj je bio u vidu njemačko-francuskog rata 1870/1871 - kako bi se iznutra nagrizedni autoritarni sistem „*Second Empire*“ srušio kao kula od karata. Plebisciti mogu biti kao otrov: oni mogu izazvati ovisnost i učiniti slijepim za stvarni život. Situacija u Republici Srpskoj, koja pokazuje autoritarne crte, ima nešto od opisanog.

Ako u jednoj zemlji, koja se kao Bosna i Hercegovina nalazi u prelomnoj situaciji i u ustavnopravnom smislu, svirači političkih orgulja zasviraju u registar plebiscita, muzika koja se na taj način proizvede ne mora biti prijatnih tonova. Stoga se isplati tj. dobro bi bilo baciti pogled na ustavnopravne partiture drugih ustavnih sistema. Od njih se može naučiti ponešto o postupanju sa instrumentima neposredne demokratije, mogu se objektivizirati diskusije unutar Bosne i Hercegovine, te postaviti pitanje da li su primijenjeni postupci primjereni. Zato ćemo pobliže osvijetliti direktnu demokratiju u državnoj zajednici Savezne Republike Njemačke. Unaprijed možemo ustvrditi da Njemačka nije pogodno tlo za projekte „na horuk“. Niko u Njemačkoj neće birače pozvati na birališta zbog dnevno-političkih diskusija. Također, unaprijed već možemo reći da u Njemačkoj plebisciti nisu polje u kojem su aktivni populist i demagozi.

Ovaj tekst pružit će historijski pregled ustavnopravnog razvoja čiji je rezultat aktuelno stanje (Glavni dio, I). Nakon toga, bit će predstavljena aktuelna ustavnopravna situacija. (Glavni dio, II). Lokalne građanske inicijative / *Bürgerbegehren*, koje na razini gradova i općina predviđa komunalno ustrojstvo njemačkih zemalja, ovdje neće biti predstavljene, iako su se pokazale dobrima u procesima tvorbe volje na lokalnoj razini. Njihovim predstavljanjem otišli bismo predaleko i prekoračili zadati okvir pukog pregleda stanja. I regulativa iz običnih (pokrajinskih) zakona koja se odnosi na postupke za referendum i narodno izjašnjavanje bit će predstavljena samo u obimu u kojem je to neophodno za bolje razumijevanje. Pri tom će egzemplarno biti prikazane samo neke norme saveznih zemalja. I ovdje je to uslovljeno prostorom koji nam stoji na raspolaganju. U posljednjem poglavlju (Glavni dio III, kao i Završne napomene) će iz perspektive inostranog promatrača biti predstavljena ustavnopravna situacija u Bosni i Hercegovini, tj. bit će propitano koji sadržaji u kojim postupcima mogu biti stavljeni na odlučivanje biračima.

¹ R. Herzog, *Allgemeine Staatslehre*, 1971, s. 204 i dalje.

² G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1976, s. 525 de.

³ J. Willems, *Napoleon III*, 2008; G. Jellinek, *ibid*.

Glavni dio

2. Razvoj plebiscitarnih elemenata u njemačkom ustavnom pravu

U ustavnopravnom razmatranju moramo razlikovati epohe prije Novembarske revolucije 1918. godine, period Weimarske republike, te poratno vrijeme.

2.1. Ustavnopravni razvoj do 1918. godine

19. stoljeće je u Njemačkoj postavilo osnove kojima se ustavno pravo hrani i dan danas, čak i u 21. stoljeću. Što se tiče direktne demokratije, ustavna historija je do 1918. godine siromašna. Niti jedan ustav iz 19. stoljeća nije sadržavao odredbe o neposrednoj participaciji naroda u procesima političkog odlučivanja. Jednostavno, vrijeme za to još uvijek nije bilo sazrelo. Ustavna politika nakon Bečkog kongresa za cilj je imala ili restauraciju ranijih odnosa ili općenito stvaranje ustava u njemačkim državama – ustava, u kojima će biti jamčena osnovna prava pojedincu, te koji će ograničiti vršenje vlasti od strane knezova. Tako je član XIII u *Deutsche Bundesakte* od 8. juna 1815, dokumenta za zajednicu od 39 njemačkih država, sadržavao samo odredbu, po kojoj će u svim saveznim državama biti donesen zemaljski staleški ustav / „landständische Verfassung“. 4. Preambula *Akte* i njen član I utvrđivali su osnovno poimanje ove konfederalne zajednice, koja je bila asocijacija „suverenih knezova i slobodnih gradova Njemačke.“⁵ O narodnom suverenitetu, što je osnova za referendum, nije moglo biti ni govora⁶. Za ustavnu praksu njemačkih država članica Saveza u 19. stoljeću, za vrijeme dok je član XIII *Deutsche Bundesakte* bio na snazi,⁷ mjerodavna je ostala teorema, koja se reflektirala u članu XVII Završnog akta Bečke konferencije ministara od 15. maja 1820. Monarhistički šef države u sebi je prema tome ujedinjavao „cjelokupnu državnu vlast“ i mogao je samo „zemaljskim staleškim ustavima biti obavezan da u vršenju određenih prava osigura sudjelovanje staleža“⁸. Time je odbijen pokušaj uvođenja principa narodnog suvereniteta, a predstavnički organi zauzeli su poziciju iza zemaljskih knezova⁹. Ovaj princip reflektira se i u ustavima pojedinačnih država Saveza, koji su doneseni za vrijeme dok je na snazi bio *Bundesakte*¹⁰. Ustav *Reicha* tj. *Rajha* /

⁴ *Deutsche Bundesakte* je sa svojim čl. 53 – 63 sastavni dio Završnog akta Bečkog kongresa od 09. 06. 1815. i dokument kao takav je uživao garanciju sila potpisnica.

⁵ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom. V, 2000, s. 194.

⁶ K. Stern, *ibid.*

⁷ Njemački Savez (*Deutscher Bund*) okončan je Austrijsko-pruskim ratom (Njemačkim ratom) 1866. godine. Članom 6 Praškog mirovnog sporazuma potpisanog 23. 08. 1866. potvrđeno je raspuštanje Saveza, što je bilo još ranije ugovoreno članom 2 Preliminarnog mirovnog sporazuma iz Nikolsburga od 26. 07. 1866.

⁸ Doneseno od strane Njemačkog saveza dana 08. 06. 1860, i od tada dio svenjemačkog ustavnog prava sve do raspuštanja Saveza.

⁹ Stern (bilj. 5), s. 212 i dalje.

¹⁰ Npr. *Titel II § 1* Ustava Kraljevine Bavarske (*Verfassung des Königreichs Bayern*) od 26. 05. 1818. (uporedi tamo i *Titel VII.*); § 4 Ustava Velikog vojvodstva Baden (*Verfassung für das Großherzogtum Baden*) od 22. 08. 1818. (uporedi tamo i § 65); *Titel II § 4* Ustava Kraljevine Württemberg (*Verfassung des Königreichs Württemberg*) od 25. 09. 1819. (uporedi tamo i VII. *Kapitel § 88*); čl. 4 Ustava Velikog vojvodstva Hessen (*Verfassung für das Großherzogtum Hessen*) od 17. 12. 1820; § 4 Ustava Kraljevine Saksonije (*Verfassung für das Königreich Sachsen*) od 04. 09. 1831. (uporedi tamo i § 86); § 3 Ustava Vojvodstva Braunschweig (*Neue Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig*) od 12. 10. 1832; čl. 62 st. 1, st. 2 Ustavna povelja Pruske (*Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat*) od 31. 01. 1850.

Reichsverfassung od 28. marta 1849, koji je bio rezultat revolucionarnih događaja iz 1848, ali nikada nije stupio na snagu, također nije spominjao narodni suverenitet¹¹, a zakonodavnu vlast cara je opisivao kao vlast koju on „može vršiti samo u zajedništvu sa parlamentom / *Reichstagom* uz ustavnopravna ograničenja“¹². I Ustav Sjevernonjemačkog saveza (*Norddeutscher Bund*) od 18. aprila 1867. za (međunarodnopravnu) osnovu je imao udruživanje sjevernonjemačkih knezova i slobodnih gradova, te se nije izjašnjavao o narodnom suverenitetu. Savezno zakonodavstvo ga je prepustilo „Saveznom vijeću i Vijeću zemalja“ („*Reichstag und Bundesrath*“) pri čemu je za donošenje odluke bilo neophodno postići usuglašene stavove obiju organa¹³. U Saveznom vijeću su međutim bile zastupljene monarhističke vlade saveznih država. Po tom pitanju ništa nije promijenio ni Ustav / *Reichsverfassung* od 16. aprila 1871, dakle ni ustav koji je nakon pristupa južnonjemačkih država Baden, Bavarska, Hessen i Württemberg važio kao svenjemački ustav, sve do njegovog ukidanja članom 178. Ustava Njemačkog rajha (*Verfassung des Deutschen Reichs*) od 11. augusta 1919.¹⁴

2.2. Ustavno stanje nakon Novembarske revolucije 1918. godine

2.2.1. Uvodne napomene

Novembarska revolucija iz 1919. je u roku od nekoliko dana pomela knezove Njemačkog rajha sa njihovih tronova, na kojima su porodice nekih od njih bile čak i stoljećima¹⁵. To je stvorilo ustavnopravni vakuum¹⁶, jer više nije bilo monarha, u čijoj osobi je bila ujedinjena cjelokupnost državne vlasti. To je sada zamijenjeno principom *narodnog suvereniteta*. Svi ustavi nakon 1918. opredijelili su se za to da državna vlast proizlazi iz naroda. Kada je u pitanju pozicioniranje po pitanju ustavnih principa, interesantno je primijetiti da se niti jedan ustav koji je u Njemačkoj stupio na snagu nakon 1918. godine ne naziva demokratskim niti spominje demokratiju, iako su ti ustavi na razini carstva, ali i na razini zemalja sadržajno instalirali demokratije. Član 1. Ustava Njemačkog rajha od 11. augusta 1919. (u daljem tekstu: WRV, *Weimarer Reichsverfassung*, Weimarski carski ustav) jednostavno konstatira: Njemački rajh je republika (stav 1). Državna vlast proizlazi iz naroda (stav 2). Slične su se formulacije nalazile i u ustavima zemalja¹⁷.

¹¹ Drugačije je u (revolucionarnom) Ustavu Države Bremen (*Verfassung des Bremischen Staats*) od 21. 03. 1884. u članu 2 § 3: „Sva državna vlast proizlazi iz cjeline državljana“ („*Alle Staatsgewalt geht von der Gesamtheit der Staatsbürger aus.*“) čl. 3 § 6 je predviđao referendum za slučaj da *Sent* (vlada) i *Bürgerschaft* (parlament) nisu mogli da se dogovore u pitanjima u kojima moraju djelovati zajedno čl. 95 § 191 je u slučaju promjene ustava predviđao mogućnost (negativnog) referenduma. Naime, promjene ustava ne bi bile donesene, ako bi se većina na referendumu izjasnila protiv toga.

¹² § 80 rečenica 2.

¹³ Čl. 5 st 1.

¹⁴ Usp. npr. čl. 4 Ustava slobodnog hanzeatskog grada Lübecka od 07. 04. 1875: „Državnu vlast vrše zajednički *Senat* i *Bürgerschaft*“, (vlada i narodno predstavništvo).

¹⁵ O razlozima za začuđujuće brzi preokret Stern (bilj 5) s. 563 i dalje.

¹⁶ Općenito o državnom kontinuitetu: G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 14. izd. 1933, Einl. s. 1 i dalje.

¹⁷ Čl. 2 Ustava Slobodne države Pruske (*Verfassung des Freistaats Preußen*) od 30. 11. 1920; § 2 rečenica 1 Ustava Slobodne države Bavarske (*Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern*) od 14. 08. 1919; čl. 2 st. 1 Ustava Slobodne države Saksonije (*Verfassung des Freistaats Sachsen*) od 01. 11. 1920; § 3 Ustava Slobodne narodne države Württemberg (*Verfassung des freien Volksstaats Württemberg*) od 20. 05. 1919; § 2 st. 1 Zakona koji se tiče Ustava Badena od 21. 03. 1919; § 3 st. 1 Ustava Thüringena (*Verfassung des Landes Thüringen*) od 11. 03. 1921; čl. 3 rečenica 1 Ustava Hessen (*Hessische Verfassung*) od 12. 12. 1919; čl. 2 st. 1 Ustava Slobodnog i hanzeatskog grada

Zemaljski ustavi – a ne Ustav Rajha - obavezali su se da će narod na izborima i glasanjem vršiti državnu vlast koju nosi narod¹⁸. Nakon ovakvih temeljnih odluka, bio je oslobođen put za plebiscitarnu demokratiju, kako na razini zemalja tako i na razini Rajha. Ustavotvorci su se tom mogućnošću koristili u različitom obimu. O različitim načinima participacije naroda u procesu tvorbe političke volje bit će riječi u nastavku teksta.

Ovdje neće biti detaljno diskutiran još jedan plebiscitarni element na razini Rajha iz ustava koji je stupio na snagu 1919, iako je u njemu ležao znatan ustavnopravni eksplozivni potencijal: prema članu 41 stav 1 WRV predsjednika Rajha / *Reichspräsident* (koji je, da usput spomenemo, bio opremljen impresivnim nadležnostima) birao je cijeli njemački narod. Nasuprot njemu, nalazio se *Reichstag*, koje se prema članu 22 stav 1 rečenica 1 WRV birao u skladu sa principima proporcionalnih izbora. Postoje tomovi i tomovi literature o ovoj dvostrukoju reprezentaciji i njenim mogućim posljedicama za propast prve njemačke republike¹⁹.

2.2.2. Participacija naroda u periodu između 1919. i 1933, u pojedinostima

Tradicionalno, kada je u pitanju direktna participacija naroda, razlikujemo *obavezno učešće naroda* referendum – kada ih ustav izričito propisuje, te fakultativno učešće naroda. U posljednjem slučaju ustav predviđa mogućnost za učešće naroda u procesu tvorbe državne volje, međutim često određene sadržaje izuzima iz narodnog zakonodavstva

aa) Ustav Rajha iz 1919. nije poznao obavezne plebiscite, za razliku od Badena, jedne od zemalja u sastavu Rajha, koji je za izmjene zemaljskog ustava predvidio obavezno učešće naroda²⁰.

Kod fakultativnih plebiscita na razini Rajha, Ustav Rajha je previđao mogućnost smjene predsjednika, koji inače nije bio odgovoran parlamentu,²¹ putem referenduma, na zahtjev *Reichstaga*²². Odbije li se na referendumu smjena predsjednika, to je važno kao reizbor predsjednika, što je za posljedicu imalo raspuštanje *Reichstaga*²³. Predsjednik²⁴ je mogao inicirati referendum o nekom zakonu koji je donio *Reichstag*, u roku od jednog mjeseca, prije

Hamburga (*Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*) od 07. 01. 1921; § 3 rečenica 1 Ustava Slobodne države Oldenburg (*Verfassung für den Freistaat Oldenburg*) od 17. 06. 1919; čl. 2 st. 1 Ustava Slobodne države Braunschweig (*Verfassung des Freistaats Braunschweig*) od 06. 01. 1922; § 2 Ustava Anhalta (*Verfassung für Anhalt*) od 18. 07. 1919; § 2 st. 1 Ustava Slobodnog hanzeatskog grada Bremena (*Verfassung der freien Hansestadt Bremen*) od 18. 05. 1920; čl. 2 Ustava zemlje Lippe (*Verfassung des Landes Lippe*) od 21. 12. 1920; čl. 2 reč. 1 Zemaljskog ustava Lübecka (*Lübeckische Landesverfassung*) od 23. 05. 1920; § 24, st. 1 Ustava Slobodne države Mecklenburg-Schwerin (*Verfassung des Freistaats Mecklenburg-Schwerin*) od 17. 05. 1920; § 2 Zemaljskog temeljnog zakona Mecklenburg-Strelitz (*Landesgrundgesetz von Mecklenburg-Strelitz*) od 23. 05. 1923; § 2 Ustava Slobodne države Schaumburg-Lippe (*Verfassung des Freistaates Schaumburg-Lippe*) od 24. 02. 1922.

¹⁸ Čl. 3 Ustava Pruske; § 2 rečenica 2 Ustava Bavarske; čl. 3 st. 1 Ustava Saksonije; § 4 st. 1 Ustava Württemberga; čl. 4 Ustava Hessena; § 34 st. 1 Ustava Oldenburga; § 3 Ustava Anhalt; § 2 st. 2 Ustava Bremena; čl. 3 Ustava Lippe; § 24 st. 2 Ustava Mecklenburg-Schwerin; § 3 Ustava Schaumburg-Lippe.

¹⁹ Stern (bilj. 5), s. 569 i s. 712 i dalje sa obimnom dodatnom literaturom.

²⁰ § 23 st. 1 Ustava Badena (sa dvotrećinskim kvorumom prema § 24 st. 2).

²¹ Upoređi o preuzimanju odgovornosti od strane vlade Rajha čl. 50 WRV.

²² Čl. 43 st. 2 rečenica 1, rečenica 2 WRV.

²³ Čl. 43 st. 2 rečenica 4 WRV.

²⁴ Predsjednik Rajha / *Reichspräsident* imao je zadatak da potpiše i proglasi zakone koji su nastali na ustavan način (čl. 70 WRV).

proglašenja dotičnog zakona (član 73 stav 1 WRV). Protiv zakona koje je donio *Reichstag*, *Reichsrat*, zastupništvo njemačkih zemalja u zakonodavstvu i upravi Rajha,²⁵ imao je pravo da uloži prigovor²⁶. Ako u postupku koji bi uslijedio nakon toga ne bi došlo do usaglašavanja između *Reichstaga* i *Reichsrata*, predsjednik je u roku od tri mjeseca mogao naložiti provođenje referendumu o predmetu koji je doveo do razmimoilaženja stavova.²⁷ Ako on to ne bi učinio, dotični zakon ne bi važio kao donesen²⁸. Slično je predsjednik mogao postupiti ako bi *Reichstag* donio zakon sa dvotrećinskom većinom, a uprkos prigovoru *Reichsrata*²⁹; u suprotnom predsjednik bi imao obavezu da otpravi, potpiše i proglasi zakon u formi u kojoj ga je donio *Reichstag*. Osim toga, do referendumu je dolazilo samo onda, ako bi jedna desetina biračkog tijela pokrenula inicijativu za to nakon predlaganja određenog nacrtu zakona³⁰. Osnova za takvu inicijativu morao je biti oblikovan nacrt zakona³¹. Izuzeti od mogućnosti pokretanja inicijative bili su zakoni koji su se ticali budžeta, zakoni o porezima i doprinosima, kao i propisi o plaćama. Naime, nacrt zakona koji se odnose na ovo mogao je staviti na glasanje samo predsjednik Rajha³². Ako bi *Reichstag* usvojio nacrt zakona, inicijativa bi postala nepotrebna³³. Kada se radilo o nekom zakonu koji je usvojen, ali nije proglašen, čiju je obustavu primjene zatražila jedna trećina *Reichstaga*³⁴, također je provoden referendum, ako bi to zatražila dvadesetina biračkog tijela³⁵. Kod zakona kojima se mijenjao ustav, ako bi *Reichstag* donio dotičnu promjenu i nakon prigovora *Reichsrata*, *Reichsrat* je mogao, u roku od dvije sedmice, zatražiti provođenje referendumu³⁶. Inače, za postupak za teritorijalni preustroj područja Rajha, WRV je prema članu 18 stav 1 predviđao participaciju naroda³⁷.

Osim navedenih kvoruma, ustavno pravo Rajha nije poznavalo drukčije propise o minimalnim participacijama³⁸, ali je u slučajevima iz člana 75, 76 stav 1 rečenica 4 WRV referendum bi bio uspješan samo ako je većina birača sa pravom glasa glasala za ili ako je većina birača sa pravom glasa učestvovala na referendumu. To bi bili slučajevi u kojima je, nakon narodne inicijative ustav promijenjen, iza koje je slijedio referendum (član 76 stav 1 rečenica 4 WRV) ili prilikom izmjena ili ukidanja neke odluke *Reichstaga* (član 75 WRV).

Postupak narodnog zakonodavstva reguliran je Zakonom o referendumu (*Gesetz über den Volksentscheid*) od 27. juna 1921³⁹ (uz odredbe Zakona o glasanju / *Reichsstimmordnung* od 14. marta 1924⁴⁰).

²⁵ Čl. 60 WRV.

²⁶ Čl. 74 st. 1 WRV.

²⁷ Čl. 74 st. 2 reč. 2 WRV.

²⁸ Čl. 74. st. 2 reč. 3 WRV.

²⁹ Čl. 74 st. 2 reč. 4 WRV.

³⁰ Čl. 73. st. 3 reč. 1 WRV.

³¹ Čl. 73 st. 3 reč. 2 WRV.

³² Čl. 73 st. 4 WRV.

³³ Čl. 73 st. 3 reč. 4 WRV.

³⁴ Čl. 72 WRV.

³⁵ Čl. 73 st. 2 WRV.

³⁶ Čl. 76 st. 2 WRV.

³⁷ Čl. 18 st. 3, st. 4 reč. 2, st. 5 WRV.

³⁸ G. Anschütz, s. 392.

³⁹ *RGBl. I* / Službeno glasilo Njemačkog Rajha, s. 790.

⁴⁰ *RGBl. I* s. 173.

Do primjene člana 18 WRV, koji je, kako se čini, sadržao ovlaštenje u korist Rajha, došlo je u sljedećim slučajevima: slučaj rascjepkanih thürinških državnica i novo formiranje zemlje Thüringen zakonom od 30. aprila 1920⁴¹, priključenje teritorije Coburga Bavarskoj zakonom od 30. aprila 1920⁴², ujedinjenje Pymonta sa Pruskom, zakonom od 24. marta 1922⁴³, razmjena teritorija između Saksonije i Thüringena zakonom od 30. marta 1928⁴⁴; i priključenje Waldecka Pruskoj zakonom od 7. decembra 1928⁴⁵. Inače je ovlaštenje za novu teritorijalnu raspodjelu za vrijeme Weimarske republike ostalo neispunjeno, nije više došlo niti do jednog referenduma u kontekstu novog teritorijalnog preustrojstva Rajha. Postupak za smjenu predsjednika nikada nije primijenjen. Postupak narodnog zakonodavstva u skladu sa članom 73 st. 3 WRV⁴⁶ u prvoj njemačkoj republici pokrenut je ukupno sedam puta, ali iz različitih razloga ni jedan nije bio uspješan⁴⁷. Od određenog značaja za neke zemlje Rajha od gotovo životnog značaja - bio je referendum o eksproprijaciji imovine bez odštete od knezova koji su nekada vladali Njemačkom⁴⁸; referendum je održan 26. juna 1926. i bio je neuspješan; predmet referenduma bio je nacrt zakona Komunističke partije Njemačke koji nije dobio većinu u *Reichstagu*⁴⁹. U sumrak Weimarske republike neuspješna je bila i narodna inicijativa o Youngovom planu, koju su pokrenule desničarske stranke i kojim je trebalo srušiti sporazum vlade Rajha sa Müllerom na čelu, s jedne, i bivših njemačkih ratnih protivnika, s druge strane, čiji su predmet bile visina i uslovi reparacija sniženih na 36 milijardi⁵⁰. Zakon o slobodama („*Freiheitsgesetz*“) kojeg su sačinile desničarske stranke⁵¹, a koji je za cilj imao reviziju reparacijskih obaveza iz mirovnog sporazuma iz Versailles iz 1919, bio je neuspješan u *Reichstagu*, kao i na referendumu koji je održan 22. decembra 1929.⁵²

bb) Na razini *zemalja* većina ustava predviđala je sudjelovanje naroda u vidu fakultativnih plebiscita pri raspuštanju zemaljskih parlamenata⁵³. U narodnom zakonodavstvu ustavi su narodu

⁴¹ *RGBl.* I s. 841.

⁴² *RGBl.* I s. 842.

⁴³ *RGBl.* I s. 281.

⁴⁴ *RGBl.* I s. 115.

⁴⁵ *RGBl.* I s. 401.

⁴⁶ O pojmu G. Anschütz, *ibid.*, s. 390.

⁴⁷ O razlozima G. Anschütz, *ibid.*, s. 390 i dalje.

⁴⁸ Samo u Mecklenburg-Strelitzu zemljišta koja su bila sporna između bivše vladajuće kneževske kuće i Rajha zauzimala su 55% površine države. Prema *preussen.leksikonu* (www.preussen.de) ukupna suma odštete za 22 kneževske kuće imala je vrijednost od 2,6 milijardi zlatnih maraka. Nakon neuspjeha narodne inicijative, pogođene zemlje su kroz pregovore morale tražiti nagodbu sa kneževskim kućama – naravno, ako rješenje nije nađeno još prije konflikta oko eksproprijacije kneževske imovine bez odštete, kao recimo u Bavarskoj, gdje je po propisima privatnog prava između države i razvlaštene porodice Wittelsbach zaključen sporazum 24. 01. 1923, kao i po zakonu od 09. 03. 1923, koji je doveo do osnivanja tzv. Wittelsbaškog odštetnog fonda / *Wittelsbacher-Ausgleichsfonds*.

⁴⁹ RT-Drucks. 3/1539.

⁵⁰ Ali u svakom slučaju trebalo da teče do 1988.

⁵¹ Tekst štampan kod Stern (bilj 5), s. 626.

⁵² Vlada Rajha / *Reichsregierung* zakon je smatrala „propisom koji krši ustav“ („*verfassungsdurchbrechend*“), tako da je za ispunjenje kvoruma iz čl. 76 st. 1 reč. 4 WRV bila tražena većina biračkog tijela (Stern [bilj 5], s. 626). Kvorum nije dostignut. Uporedi o tome i G. Anschütz, s. 391 i dalje.

⁵³ Čl. 6 st. 1 br. 3 Ustava Pruske uz kvorum od 20 % biračkog tijela za inicijativu (čl. 6 st. 2 reč. 3), te uz kvorum od većine biračkog tijela za valjanost referenduma; § 10 st. 1 br. 3 Ustava Bavarske (moguće i za sazivanje sjednice zemaljskog parlamenta u periodu između redovnih sjednica) uz kvorum od 20% biračkog tijela za inicijativu, uz učešće polovine biračkog tijela na glasanju, te uz dvije trećine glasova „za“ da bi referendum bio valjan (§ 30 st. 4); čl. 9 st. 2 Ustava Saksonije; § 5 st. 1 u vezi sa § 34 st. 1 Ustava Württemberga na zahtjev državnog ministarstva ili

pružali prava sudjelovanja, međutim nisu pravili razliku da li se radi o ustavotvornom procesu ili o običnom zakonodavstvu, ali su različito oblikovali propise o potrebnom kvorumu glasova⁵⁴ te

na inicijativu više od 20% od biračkog tijela sa posljednjih parlamentarnih izbora, pri čemu je, da bi referendum bio valjan, bila dovoljna obična većina glasova (§ 5 st. 3); § 16 u vezi sa § 25 Ustava Thüringena uz kvorum od 10% glasača za inicijativu, od 50% birača sa pravom glasa na glasanju, te uz isti kvorum za valjanost; čl. 24 reč. 1 Ustava Hessena uz kvorum od 5% birača sa pravom glasa sa posljednjih izbora i uz običnu većinu glasova za valjanost (čl. 1.5 reč. 2, 1 alternativa); § 55 st. 1 Ustava Oldenburga (obratiti pažnju na vremensko ograničenje prema čl. § 67); čl. 23 Ustava Braunschweiga uz kvorum od 10% kod inicijative i većinu glasača sa pravom glasa za valjanost; § 11 st. 1 Ustava Anhalta na odluku Državnog vijeća / *Staatsrat* ili na zahtjev jedne trećine biračkog tijela sa posljednjih izbora za inicijativu, i 50% biračkog tijela za referendum; § 18 Ustava Bremena na zahtjev četvrtine članova *Bürgerschafta*; čl. 11 st. 1, st. 2 Ustava Lippe nakon odluke Zemaljskog predsjedništva (vlade) / *Landespräsidiums* ili na inicijativu jedne trećine birača sa pravom glasa; § 45 st. 2 Ustava Mecklenburg-Schwerina uz kvorum od jedne šestine birača sa pravom glasa sa posljednjih izbora za inicijativu; § 11 st. 1 Ustava Schaumburg-Lippe jedna trećina biračkog tijela za inicijativu.

⁵⁴ Čl. 6 st. 1 br. 1 (izmjena ustava) i br. 2 (inicijative usmjerene na donošenja, izmjene ili stavljanja van snage običnih zakona); Ustav Pruske na osnovu izrađenog nacrt zakona, upućenog Državnom ministarstvu / *Staatsministerium*, koje je pred *Landtagom* zauzelo stav o tome [čl. 6 st. 2 reč. 1 i 2]; kvorum za inicijativu za izmjenu ustava 20% birača sa pravom glasa, a u slučaju inicijative za obični zakon 5% [čl. 6 st. 2 reč. 3]; učešće od 50% biračkog tijela u referendumskom postupku; kod referenduma radi izmjene ustava većina od 50% biračkog tijela, a inače obična većina); § 10 st. 1 br. 1 i br. 2; čl. 77 st. 2 Ustava Bavarske (uputiti *Landtagu*, a u periodu kada *Landtag* ne zasijeda, vladi / *Gesamtministerium*; kvorum za inicijativu 10% glasača u slučaju obične inicijative, 20% glasača u slučaju ustavne inicijative [§ 10 st. 2]; kvorum za referendume o običnim zakonima je učešće od 20%, a kada su upitanju zakoni kojima se mijenja ustav, onda 40% biračkog tijela; kod običnih zakona, za valjanost je potrebna većina onih koji su glasali, a kada se radi o promjeni ustava, onda dvije trećine onih koji su glasali [§ 10 st. 3]); čl. 36 st. 1 Ustava Saksonije (uz nacrt zakona sa obrazloženjem [čl. 36 st. 2 za inicijativu 10% biračkog tijela; učešće od 50% biračkog tijela i glasovi „za“ 50% onih koji su izašli na glasanje [čl. 38 st. 2]); §§ 64, 65 Ustava Württemberga (kvorum za inicijativu 10% biračkog tijela, obična većina za zakonodavnu inicijativu, dvotrećinska većina glasova onih koji su glasali za ustavnu inicijativu [§ 5 st. 3]); § 22 st. 1 Ustava Badena (kvorum za inicijativu 80.000 glasača [§ 21], uz nacrt zakona sa obrazloženjem u periodu kada *Landtag* zasijeda, inače se podnosi državnom ministarstvu [22 st. 2]; § 25 st. 1 Ustava Thüringena 10% glasača koji su na posljednjim izborima imali pravo glasa za inicijative (u vezi sa nacrtom zakona) [§ 25 st. 2], na glasanju učešće od više od 50% glasača sa pravom glasa, ali je nakon glasanja bila dovoljna većina glasova „za“ onih koji su glasali (§ 27 st. 2), ali 50% glasača za ustavnu inicijativu ili za raspuštanje *Landtaga*; čl. 12 st. 1 Ustava Hessena 5% glasača koji su na posljednjim izborima imali pravo glasa za inicijative (uz nacrt zakona), a pri glasanju prema čl. 15 reč. 1 obična većina onih koji glasaju, a za promjenu ustava dvotrećinska većina onih koji glasaju; čl. 58 st. 2 reč. 1 Ustava Hamburga 10% za inicijativu, više od 50% glasača sa pravom glasa, da bi se odluka narodnog predstavništva stavila van snage ili promijenio ustav (vidi čl. 54, 55 st. 2); § 65 st. 1 Ustava Oldenburga 20.000 stanovnika zemlje u slučaju inicijative (uz obavezan nacrt zakona prema § 66 st. 2), obična većina na glasanju, ali za promjene ustava dvije trećine onih koji su glasali (čl. 68 st. 2); čl. 41 st. 2 reč. 3 Ustava Braunschweiga 10% biračkog tijela za inicijativu (povezano sa nacrtom zakona koji mora biti podnesen) [čl. 41 st. 2 reč. 2], učešće većine onih sa pravom glasa u inicijativi (čl. 42 st. 1), više od 50% birača sa pravom glasa na glasanju za ustavne promjene i raspuštanje parlamenta, a inače većina onih koji su glasali (čl. 42 st. 3 reč. 1 i reč. 2); § 9 st. 2 Ustava Anhalt 25% glasača sa pravom glasa sa posljednjih izbora (uz nacrt zakona koji mora biti podnesen); § 4 st. 5 reč. 1 Ustava Bremena 20% birača sa pravom glasa (mora se podnijeti nacrt zakona [usp. i § 5]), kvorum učešća 50% birača sa pravom glasa (§ 6 st. 1) i dvije trećine onih koji su glasali za ustavne promjene, inače obična većina onih koji su glasali (§ 6 st. 2); čl. 10 st. 3 Ustava Lippe 20% glasača sa pravom glasa, za ustavne promjene njihova trećina (čl. 10 st. 6) (i podnesen nacrt zakona), na glasanju učešće od barem 50% birača sa pravom glasa (§ 4 st. 2) i većina onih koji su glasali (čl. 20 st. 7), za ustavne promjene većina birača sa pravom glasa (čl. 20 st. 7, čl. 10 st. 3); § 45 st. 3 Ustava Mecklenburg-Schwerina šestina glasača koji su imali pravo glasa na posljednjim izborima za obične zakonodavne inicijative, a za promjene ustava trećina (uz nacrt zakona [§ 45 st. 1 reč. 2]) i obična većina onih koji su glasali na referendumu (§ 44 st. 3 reč. 4.); § 32 Ustava Mecklenburg-Strelitz, a 20% birača sa pravom glasa sa posljednjih izbora za inicijativu, a za ustavne promjene 25% glasača sa pravom glasa; na glasanju obična većina glasova „za“ onih koji su glasali, ali za ustavne promjene potrebno je učešće dvije trećine biračkog tijela, kao i dvije trećine

su iz običnog narodnog zakonodavstva izuzimali određene sadržaje, konkretno pitanja financija, zakone o porezima i doprinosima, propise o plaćama, zakone koji su se odnosili na uspostavljanje institucija, provedbene zakone uz zakone Rajha, ili zakone koje bi zemaljski parlament proglasio hitnim⁵⁵. Ako bi zemaljski parlament / *Landtag* prihvatio neki zakon koji je zahtijevan u okviru inicijative, onda su zemaljski ustavi određivali da više nije neophodno izjašnjavanje naroda⁵⁶. Narod je u nekim zemljama bio pozvan na odlučivanje i onda kada je dolazilo do razmimoilaženja u mišljenju između najviših državnih organa⁵⁷, u slučaju Mecklenburg-Schwerina narod se čak mogao obratiti i Vrhovnom državnom sudu / *Staatsgerichtshof*, koji bi onda odlučivao u okviru svojih nadležnosti⁵⁸.

Mogućnosti participacije naroda koje su pružali zemaljski ustavi su u periodu između 1919. i 1933. korišteni na različite načine i sa različitim uspjehom. Vjerujem da će čitatelji imati razumijevanja za to što se ovaj tekst time neće detaljno baviti, jer to bi nadilazilo okvir ovih razmatranja. Međutim, ako se pogleda unatrag, može se ustvrditi da su ustavotvorci demokratske Njemačke, koja je nastala nakon propasti Trećeg rajha 8. maja 1945, precijenili dejstva plebiscitarnih elemenata prije dolaska na vlast Adolfa Hitlera 27. januara 1933, te da su im u propasti Weimarske republike pripisali ulogu koju oni nisu imali u tolikoj mjeri. Rasprave o tome ispunile su cijele tomove knjiga.⁵⁹ Weimarska republika nije propala zbog participacije

glasova „za“; § 10 st. 1 Ustava Schaumburg-Lippe 20% birača sa pravom glasa sa posljednjih izbora za inicijativu (uz podneseni nacrt zakona), ali trećina birača sa pravom glasa za promjene ustava (§ 10 st. 5), učešće većine birača sa pravom glasa na referendumskom glasanju (§ 4), većina glasova onih koji su glasali za obične zakone (§ 10 st. 3), a većina svih birača sa pravom glasa za promjenu ustava (§ 10 st. 5).

⁵⁵Čl. 6 st. 3 Ustava Pruske; § 77 st. 1 Ustava Bavorske; čl. 37 Ustava Saksonije; § 66 Ustava Württemberga; § 23 st. 3 Ustava Badena (uz specifičnost da su izuzeti i zakoni koji služe očuvanju javnog mira, javnog zdravlja, sigurnosti i reda, ako ih je *Landtag* sa dvotrećinskom većinom proglasio hitnim) [§ 23 st. 3.1 alternativa], nasuprot tome zakoni o porezima i doprinosima mogu biti stavljani na referendum, ako takvu odluku donese vlada / *Staatsministerium* [§ 23 st. 3.3 alternativa]; § 26 Ustava Thüringena; čl. 14 reč. 1 Ustava Hessena, osim ako je zemaljska vlada donijela odluku o inicijativi prema čl. 14 reč. 2; čl. 41 st. 3 Ustava Braunschweiga; § 4 st. 2 Ustava Bremena, ipak samo o pojedinostima budžeta i propisa o plaćama, inače o budžetu, porezima, doprinosima i naknadama općenito samo onda, ako su između vlade i narodnog predstavnštva postojale divergencije (§ 4 st. 2 u vezi sa st. 4); § 46 Ustava Mecklenburg-Schwerina; § 10 st. 4 Ustava Schaumburg-Lippe.

⁵⁶Recimo § 25 st. 3 Ustava Thüringena; čl. 12 st. 1 reč. 5 Ustava Hessena, ali uz uslov da narodna inicijativa kao i odluka *Landtaga* budu stavljani na glasanje, ako bi *Landtag* izvršio neke izmjene (čl. 12 st. 1 reč. 7); čl. 58 st. 2 reč. 3 Ustava Hamburga; § 66 st. 4 Ustava Oldenburga; čl. 41 st. 2 Ustava Braunschweiga; § 9 st. 3 Ustava Anhalta; § 4 st. 5 reč. 3 Ustava Bremena; čl. 10 st. 4 Ustava Lippe, osim ako bi zemaljska vlada odluku o takvom referendumu donijela jednoglasno, inače čl. 20 st. 8; čl. 10 st. 3 Ustava Lippe; § 45 st. 1 reč. 4 Ustava Mecklenburg-Schwerina; § 10 st. 2 Ustava Schamburg-Lippe.

⁵⁷Čl. 42 st. 3 reč. 3 Ustava Pruske u slučaju prigovora *Staatsrata* protiv zakona koji je donio *Landtag* ako pri ponovnom odlučivanju u *Landtagu* ne bude postignuta neophodna dvotrećinska većina glasova; čl. 35 st. 2 Ustava Saksonije, ako vlada izrazi određene rezerve prema zakonu, a parlament i dalje insistira na njegovom donošenju; § 24 u vezi sa § 31 st. 2 Ustava Thüringena; čl. 13 reč. 1 i reč. 2 Ustava Hessena; čl. 53 reč. 3 Ustava Hamburga; § 35 reč. 3 Ustava Oldenburga; § 42 st. 1 reč. 3 Ustava Anhalta; § 4 st. 2 reč. 1 u vezi sa § 4 st. 5 Ustava Bremena; čl. 67 st. 1 Ustava Lübecka u slučaju divergencije između vlade i narodnog zastupništva, na zahtjev oba organa uz većinu onih koji su glasali (čl. 70 reč. 2); § 44 st. 2, st. 3 reč. 5 Ustava Mecklenburg-Schwerina; § 22 st. 1 Ustava Mecklenburg-Strelitz uz specifičnost da, u skladu s tim koji organ je na glasanju doživio neuspjeh, ili *Landtag* bude raspušten ili da zemaljska vlada podnese ostavku (§ 22 st. 2); § 44 reč. 5 i 6 Ustava Schaumburg-Lippe.

⁵⁸§ 45 st. 2 Ustava Mecklenburg-Schwerin. Vrhovni državni sud / *Staatsgerichtshof* je odlučivao o ustavnim sporovima kao i o tužbama ministara i poslanika (§ 66).

⁵⁹Usp. K. Stern, *ibid*, s. 712 i dalje; H. Schulze, in: Die Deutschen und ihre Nation. Weimar. Deutschland 1917 – 1933, 1983, s. 413 i dalje.

naroda, kao što ni ustavnopravno garantovano pravo participacije naroda u političkim procesima odlučivanja nije moglo spasiti ovaj sistem⁶⁰.

2.2.3. Ustavno pravo nakon 1945: Istočna Njemačka (ekskurs I) i bivše jugozapadnonjemačke zemlje (ekskurs II)

Razvoj nakon 8. maja 1945. do uskrsavanja državnosti zemalja u prvim godinama nakon kapitulacije Njemačkog rajha čitateljima ovdje ne može biti detaljno prikazan, mada bi rasprava o neposrednim pravima naroda, onakva kakva je vođena u ustavotvornim zemaljskim skupštinama i u Parlamentarnom vijeću / *Parlamentarischer Rat* koje je 23. maja 1949. donijelo današnji Temeljni zakon tj. Ustav Savezne Republike Njemačke / *Grundgesetz*, mogla pomoći rasvjetljavanju određenih sadržaja i u našoj diskusiji. Ali prostor koji imamo na raspolaganju je ograničen. Kasnije, kada bude riječi o nezavršenoj, još uvijek aktuelnoj diskusiji o jačoj participaciji birača u procesu tvorbe političke volje i o reformi Ustava Njemačke, bit će prilike da se poslužimo argumentima koji se i danas navode u diskusiji za i protiv jače participacije naroda.

I ovdje tražim razumijevanje za to da će razvoj u nestaloj drugoj njemačkoj državi, Njemačkoj demokratskoj republici, biti prikazan samo na margini, jer tamošnje ustavne okolnosti od samog početka nisu za orijentir imale demokratsko poimanje koje je bilo odlika zapadnog dijela Njemačke i Savezne Republike Njemačke.

2.2.4. Eksurs I: Razvoj na Istoku Njemačke

Kao i na Zapadu Njemačke, uskrsla je i državnost zemalja unutar Sovjetske okupacione zone. Njena osnova su bile upravne jedinice koje je stvorila sovjetska vojna uprava u Njemačkoj; te jedinice nadilazile su granice lokalnih uprava, a orijentir su im bile predratne granice zemalja i provincija⁶¹. Između 20. decembra 1946. i 28. februara 1947. istočnonjemačke zemlje Thüringen, Brandenburg, Saksonija, Mecklenburg i Sachsen-Anhalt donijele su ustave, koji su u biti svi slijedili istu sistematiku, a u samom tekstu ravnali su se prema njemačkoj ustavnoj tradiciji – tamo gdje nisu uvedene novine proistekle iz socijalističkog privrednog poretka koji se polako pojavljivao i iz ideja Socijalističke stranke jedinstva Njemačke / *Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands*, SED⁶² Ustavi su polazili od principa suvereniteta naroda (SED)⁶³ i otvorile mogućnost za narodno zakonodavstvo (pored zemaljskog parlamenta / *Landtag*)⁶⁴. Osim

⁶⁰ Vidi o ovome pregled kod Stern (bilj. 5), *ibid*, s. 755 i dalje.

⁶¹ Stern (bilj. 5), s.1031 i dalje.

⁶² Ustav za zemlju Thüringen od 20. 12. 1946. (Službeno glasilo / *RegBl.* za zemlju Thüringen 1947, s. 1); Ustav Provincije Sachsen-Anhalt od 10. 01. 1947. (Službeno glasilo / *GBl.* provincije Sachsen-Anhalt 1947. I, s. 9); Ustav zemlje Mecklenburg od 16. 01. 1947. (Službeno glasilo / *Reg.Bl.* za Mecklenburg 1947, s. 1); Ustav za Marku Brandenburg od 06. 02. 1947. (Službeno glasilo / *GVBl.* s. 45); Ustav zemlje Saksonije od 28. 02. 1947. (Službeno glasilo Zemaljske vlade Saksonije / *GVBl. der Landesregierung Sachsens* 1947, s. 193). – Općenito o historiji ustavotvorstva u zemljama iz Sovjetske okupacione zone Stern (bilj 5), s. 1063 i dalje.

⁶³ Čl. 3 st. 1 Ustava Thüringena; čl. 2 st. 1 Ustava Sachsen-Anhalt; čl. 2 st. 1, st. 2 Ustava Mecklenburga; čl. 2 st. 1 Ustava Brandenburga; čl. 2 st. 1 Ustava Saksonije.

⁶⁴ Čl. 3 st. 2 u vezi sa čl. 8 st. 2; 35 lit. b Ustava Thüringena; čl. 2 st. 2 u vezi sa čl. 24 st. 2 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 2 st. 4 Ustava Mecklenburga; čl. 2 st. 2 u vezi sa čl. 32 lit. b Ustava Brandenburga; čl. 2 st. 2 Ustava Saksonije.

toga predviđali su mogućnost raspuštanja parlamenta putem referendum⁶⁵. Kada je narodno zakonodavstvo u pitanju, istočnonjemačke zemlje su za pokretanje narodne inicijative propisale kvorum od jedne desetine⁶⁶ ili jedne petine birača sa pravom glasa⁶⁷. Na referendumskom glasanju je za obične zakone bila dovoljna većina onih koji su glasali⁶⁸ ili većina birača sa pravom glasa⁶⁹, a za promjene ustava većina birača sa pravom glasa⁷⁰ ili čak njihova dvotrećinska većina⁷¹. Referendum na osnovu narodne inicijative postao bi bespredmetan, „ako nacrt zakona koji je bio predmetom inicijative u zemaljskom parlamentu bude usvojen u verziji, sa kojom su pokretači suglasni“⁷². Svi ustavi nedopustivim su proglasili referendum o budžetu, zakonima o porezima i doprinosima, i zakonima o plaćama.⁷³ Minimalno učešće na referendumu utvrdio je samo Brandenburg⁷⁴. Poseban slučaj predstavljali su referendumi za slučajeve kada bi, nakon donošenja, ali prije proglašenja zakona, jedna trećina članova *Landataga* zatražila obustavu njegove primjene.⁷⁵ U tom slučaju u propisanom roku mogao je biti raspisan referendum, u suprotnom bi doneseni zakon morao biti proglašen u obliku u kojem je donesen.

U državnoj praksi regulative četiri istočnonjemačke pokrajine nisu zadobile nikakav značaj. Razlog su bile političke okolnosti, kao i činjenica da je – kao odgovor na osnivanje Savezne Republike Njemačke 23. maja 1949. - 7. oktobra 1949. u Istočnoj Njemačkoj konstituirana Njemačka demokratska republika (DDR), koja se u članu 1 stavu 1 Ustava od 7. oktobra 1949. proglasila nedjeljivom republikom, koja se zasniva „na njemačkim zemljama“, kojima prema članu 1 stavu 2 Ustava prepušta samo one nadležnosti, o kojima nije odlučivala ona. To su bile nadležnosti koje su bile značajne za opstanak i razvoj njemačkog naroda u cjelini. Uprkos zastupništvu zemalja u vidu Vijeća zemalja / *Länderkammer*⁷⁶, i njegovih, doduše krajnje ograničenih, mogućnosti sudjelovanja u zakonodavnom procesu Republike⁷⁷, DDR je prema svom prvom ustavu bila ustrojena kao centralistička država, koja je državnost zemalja, ako je takva uopće još i postojala, bila u stanju isključiti u svakom momentu⁷⁸. Ustav iz 1949. je dakle već skicirao dalju sudbinu zemalja koja je kasnije i nastupila. Zakonom o daljoj demokratizaciji strukture i načina rada državnih organa u zemljama Njemačke demokratske republike / „*Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in*

⁶⁵ Čl. 27 lit. b Ustava Thüringena; čl. 42 st. 1 lit b Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 43 st. 1 Ustava Mecklenburga (sa većinom onih koji su glasali čl. 43 st. 2); čl. 26 Ustava Brandenburga; čl. 44 st. 1 Ustava Saksonije.

⁶⁶ Čl. 38 st. 1 Ustava Thüringena (uz obavezu prilaganja nacrta zakona [čl. 38 st. 2]); čl. 57 st. 1 reč. 1 Ustava Sachsen-Anhalta (uz obavezu prilaganja nacrta zakona [čl. 57 st. 1 reč. 2]); čl. 36 st. 1 reč. 1 Ustava Brandenburga (uz obavezu prilaganja nacrta zakona [čl. 36 st. 1 reč. 2]); čl. 59 st. 1 Ustava Saksonije (uz obavezu prilaganja nacrta zakona [čl. 59 st. 2]).

⁶⁷ Čl. 59 st. 1 Ustava Mecklenburga (uz obavezu prilaganje nacrta zakona [čl. 59 st. 2]).

⁶⁸ Čl. 38 st. 5 Ustava Thüringena; čl. 59 st. 4 Ustava Saksonije.

⁶⁹ Čl. 59 st. 5 Ustava Mecklenburga.

⁷⁰ Čl. 39 st. 3 Ustava Thüringena; čl. 57 st. IV u vezi sa čl. 58 st. 2 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 36 st. 4 Ustava Brandenburga; čl. 59 st. 4 Ustava Saksonije.

⁷¹ Čl. 60 st. 2 reč. Ustava Mecklenburga.

⁷² Čl. 38 st. 3 Ustava Thüringena; čl. 57 st. 2 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 59 st. 3 Ustava Mecklenburga; čl. 36 st. 2 Ustava Brandenburga; čl. 59 st. 3 Ustava Saksonije.

⁷³ Čl. 38 st. 4 Ustava Thüringena; čl. 57 st. 3 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 59 st. 4 Ustava Mecklenburga; čl. 36 st. 3 Ustava Brandenburga; čl. 59 st. 5 Ustava Saksonije.

⁷⁴ Čl. 36 st. 2 reč. 2 Ustava Brandenburga: većina birača sa pravom glasa.

⁷⁵ Čl. 56 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 58 reč. Ustava Mecklenburga; čl. 58 Ustava Saksonije.

⁷⁶ Čl. 71 i dalje Ustava od 07. 10. 1949. (Službeno glasilo Njemačke demokratske republike / *DDR-GBl.* 1949, s. 4).

⁷⁷ Čl. 84 Ustava od 07. 10. 1949.

⁷⁸ Vidi opću klauzulu iz čl. 111 Ustava od 07. 10. 1949.

den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ od 23. jula 1952.⁷⁹ zemlje su morale biti nanovo ustrojene u becirke i okruge, a zemaljski parlamenti i zemaljske vlade ostale su bez funkcije⁸⁰. Vijeće zemalja ukinuto je zakonom o promjeni ustava od 8. decembra 1958⁸¹. Time ne samo da je otpao i posljednji privid federalnog uređenja⁸², već je to bio i kraj za plebiscitarnu demokratiju u zemljama, i prije nego je ona imala mogućnost da razvije svoje dejstvo.

Ustav *Njemačke demokratske republike* od 7. oktobra 1949. u članu 3 stav 1 opredijelio se za suverenitet naroda, a u članu 3 stav 2 građanima je dao pravo na suodlučivanje, koje je trebalo biti ostvareno između ostalog i učešćem u narodnim inicijativama i referendumima. Ali mogućnosti za ovo učešće bile su samo marginalno razvijene. Narodna skupština tj. parlament / *Volksskammer* DDR-a nije imala pravo na samoraspuštanje, u skladu s tim ustav nije poznavao mogućnost njenog raspuštanja putem referenduma. Narodna inicijativa se održavala, ako bi to zatražila desetina birača sa pravom glasa ili priznate stranke ili masovne organizacije, koje su mogle vjerodostojno pokazati da zastupaju petinu birača sa pravom glasa⁸³, a osnova za inicijativu bi bio neki nacrt zakona⁸⁴. Referendum se održavao samo onda, ako nacrt zakona u Narodnoj skupštini ne bi bio usvojen u formi s kojom su suglasni pokretači inicijative ili njihovi zastupnici⁸⁵. Osim toga, nisu dopušteni bili ni referendumi o budžetu, zakonima o porezima i doprinosima, kao ni o propisima o plaćama⁸⁶. Referendum je bio uspješan, ako bi većina onih koji su glasali odgovorila pozitivno⁸⁷. U slučaju da je Narodna skupština donijela zakon čiju obustavu primjene je zahtijevala barem jedna trećina poslanika Narodne skupštine⁸⁸, bilo je neophodno taj zakon staviti na referendum, ako bi dvadesetina birača sa pravom glasa to zahtijevala⁸⁹.

Drugi ustav Njemačke demokratske republike od 9. aprila 1968.⁹⁰ kao „socijalistički ustav“ krenuo je drugim putem⁹¹ i u članu 2 stavu 1 proklamirao da će svu vlast u Njemačkoj demokratskoj republici vršiti radnici. U smislu socijalističkog ustava član 5 stav 1 je definirao da građani vrše vlast putem demokratski izabranih narodnih zastupnika, koji su predstavljali osnovu sistema državnih organa⁹². Narodna inicijativa i referendum prema modelu zapadnih demokratija nisu bili kompatibilni sa tim. Zato i jeste bilo dosljedno Narodnoj skupštini ostaviti na dispoziciju da li će biti održan plebiscit (referendum ili narodno izjašnjanje)⁹³. Ustavne promjene iz 1974,⁹⁴ barem kada je u pitanju unutarnji sistem „demokratskog centralizma“, nisu promijenile ništa i ostavile su slaba prava participacije, jednako kao i u ustavu iz 1968.

⁷⁹ *DDR-GBl*. I s. 613.

⁸⁰ Stern (bilj 5), s. 1636.

⁸¹ *DDR-GBl*. I s. 867.

⁸² Stern, (bilj 5), s. 1637.

⁸³ Čl. 87 st. 2 Ustava od 07. 10. 1949.

⁸⁴ Čl. 87 st. 3 reč. 1 Ustava od 07. 10. 1949.

⁸⁵ Čl. 87 st. 4 Ustava od 07. 10. 1949.

⁸⁶ Čl. 87 st. 5 Ustava od 07. 10. 1949.

⁸⁷ Čl. 87 st. 6 Ustava od 07. 10. 1949.

⁸⁸ Čl. 86 st. 1 Ustava od 07. 10. 1949.

⁸⁹ Čl. 87 st. 1 Ustava od 07. 10. 1949.

⁹⁰ *DDR-GBl*. I s. 199.

⁹¹ Preambula, posljednja rečenica, Ustava od 09. 04. 1968.

⁹² Čl. 5 st. 2 reč. 1 Ustava od 09. 04. 1968.

⁹³ Čl. 53 Ustava od 09. 04. 1968.

⁹⁴ Ustav od 09. 04. 1968. u verziji od 07. 10. 1974. (*DDR-GBl*. I, s. 425).

Spomenute ustavne promjene više su u obzir uzele vanjskopolitičke promjene koje su se ukazivale od početka sedamdesetih godina i nanovo definirale položaj Njemačke demokratske republike u odnosu na Saveznu Republiku Njemačku⁹⁵.

Narodna inicijativa i referendum u državnoj praksi Njemačke demokratske republike nisu igrali nikakvu ulogu. Za to su odgovorni bili politički odnosi u zemlji koja je faktički bila jednopartijski sistem Socijalističke stranke jedinstva. Jedini plebiscit koji je ikada održan bio je onaj o ustavu od 9. aprila 1968. Održan je 6. aprila 1968. i za rezultat nije imao 99 % posto glasova, kao što je to bilo uobičajeno za Njemačku demokratsku republiku, već je samo 96,37 % od svih glasova bilo „za“⁹⁶. U tom iskustvu vjerojatno se nalazi i objašnjenje zašto je ustavna reforma iz 1974. godine provedena pomalo potajice i bez ikakvog učešća naroda⁹⁷.

2.2.5. *Ekskurs II: Participacija naroda u nestalim jugozapadnonjemačkim zemljama*

Vojna okupacija Njemačke nakon 8. maja 1945. išla je paralelno sa njenom podjelom na četiri okupacione zone⁹⁸. Pri definiranju okupacionih zona u principu nisu uzete u obzir granice zemalja Weimarske republike. Na jugozapadu bivšeg područja Rajha to je dovelo do toga da su se teritorije dvije bivše zemlje - Württemberga i Badena - kao i teritorij hohenzollernške oblasti, našle podijeljene u dvije okupacione zone, naime u američkoj i francuskoj. Južni Baden i Južni Württemberg potpali su pod francusku, a Sjeverni Württemberg i Sjeverni Baden pod američku okupacionu upravu. Obnovom njemačke državnosti tamo su nastale zemlje *Baden*, *Württemberg-Baden* i *Württemberg-Hohenzollern*. One su nakon teritorijalnog preustroja putem saveznog zakona u skladu sa članom 118 rečenica 2 Ustava SR Njemačke i nakon referenduma završile kao nova njemačka savezna zemlja imena Baden-Württemberg, koja se konstituirala nakon izbora ustavotvorne skupštine i obrazovanja nove vlade ujedinjenih zemalja dana 25. aprila 1952⁹⁹. Ako već želimo promatrati narodno zakonodavstvo zemalja u prošlosti, onda ne smijemo preskočiti dokinute ustave bivših zemalja Baden, Württemberg-Baden i Württemberg-Hohenzollern¹⁰⁰.

Tri jugozapadnonjemačke zemlje su se opredijelile za suverenitet naroda¹⁰¹ i u osnovnim odredbama njihovih ustava djelomice predviđale participaciju naroda u zakonodavnom procesu¹⁰². U Württemberg-Hohenzollernu bio je obavezan plebiscit o ustavnim promjenama¹⁰³,

⁹⁵ Stern (bilj 5), s. 1703 i dalje.

⁹⁶ B. Vogel/D. Nohlen/R.-O. Schlutze, *Wahlen in Deutschland*, 1970, s. 282.

⁹⁷ Stern (bilj 5), s. 1701 i dalje.

⁹⁸ Stern (bilj 5), s. 919 i dalje; Berlin je bio posebno područje. Područje grada Berlina također je bilo podijeljeno na četiri okupacione zone.

⁹⁹ Drugi zakon o novom teritorijalnom ustrojstvu u zemljama Baden, Württemberg-Baden i Württemberg-Hohenzollern / *Zweites Gesetz über die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern* od 04. 05. 1951. (Savezni službeni glasnik / *BGBl. I*, s. 284 i dalje). Referendum je održan 09. 12. 1951. i na njemu je ostvarena (sporna) većina za formiranje nove savezne pokrajine (usp. također Odluke Saveznog ustavnog suda / *BVerfGE* 1, 14 i dalje).

¹⁰⁰ Stavljeno van snage članom 94 st. 2 Ustava Baden-Württemberg od 11. 11. 1953. (Službeno glasilo s. 173).

¹⁰¹ Čl. 48 st. 2 Ustava Württemberg-Badena od 28. 12. 1946; čl. 20 Ustava Württemberg-Hohenzollerna od 18. 05. 1947; čl. 50 st. 2 Ustava Badena od 18. 05. 1947.

¹⁰² Čl. 21 Ustava Württemberg-Hohenzollern; čl. 51 reč. 1 (u vezi sa čl. 56 st. 1) Ustava Badena.

¹⁰³ Čl. 23 u vezi sa čl. 92 st. 2 Ustava Württemberg-Hohenzollerna.

a inicijativa za to bila je u rukama *Landtaga*¹⁰⁴. Osim toga, u Württemberg-Badenu i u Badenu je bilo moguće da narod zatraži raspuštanje parlamenta¹⁰⁵. U Württemberg-Badenu je do plebiscita u zakonodavstvu dolazilo samo u ograničenom obimu. Po nalogu zemaljske vlade održala bi se narodna inicijativa o zakonu koji je donio *Landtag*, ako bi trećina članova *Landtaga* to zahtijevala¹⁰⁶. Na odgovarajući način se postupalo i ako *Landtag* ne bi prihvatio nacrt zakona zemaljske vlade, a trećina poslanika *Landtaga* zahtijevala da neuspješan zakon postane predmetom odlučivanja na referendumu¹⁰⁷. U tim slučajevima do referenduma ipak ne bi dolazilo, ako bi *Landtag* nacrt zakona koji je ponuđen na odlučivanje narodu ponovo donio sa dvotrećinskom većinom, ili ako bi parlament naknadno prihvatio nacrt zakona vlade kojeg je prvobitno bio odbio¹⁰⁸. U Badenu je zemaljska vlada mogla zakon koji je donio parlament vratiti u parlament na raspravu. Ponovljenu odluku o kojom se donosi taj zakon vlada je mogla podvrgnuti odlučivanju na referendumu¹⁰⁹. Zakonodavna narodna inicijativa predviđena je bila samo u Badenu¹¹⁰. Nedopustivi su u svim zemljama bili referendum, čiji bi predmet bili budžet, zakoni o porezima i doprinosima, kao i propisi o plaćama¹¹¹. Na glasanju bi onda bila dovoljna većina glasova onih koji su glasali kod običnih zakona¹¹², kod ustavnih promjena dvotrećinska većina glasova onih koji su glasali¹¹³.

Opisane mogućnosti participacije naroda do udruživanja spomenutih zemalja u Baden-Württemberg nisu nikad postale djelotvorne. Sam referendum o udruživanju osnovu je imao u § 2 stav 2 Saveznog zakona od 4. maja 1951¹¹⁴.

3. Čista reprezentativna demokratija na saveznoj razini i plebiscitu naklonjena demokratija na zemaljskoj razini

Prilikom predstavljanja participacije građana u procesima tvorbe političke volje u daljem će tekstu biti opisano aktuelno ustavnopravno stanje kakvo postoji na osnovu Ustava SR Njemačke i ustava saveznih zemalja. Bit će to skraćena ustavna historija. Jer u ustavotvorstvu u Njemačkoj od 1945. bilo je epizoda koje su za rezultat imale različito pozitivno ustavno pravo¹¹⁵, i u polju kojim se mi bavimo u ovom tekstu. Dakle, postojali su - promatrajući u odnosu na trenutak stupanja na snagu Temelnog zakona za Saveznu Republiku Njemačku (Ustava SR Njemačke)

¹⁰⁴ Čl. 72 Ustava Württemberg-Hohenzollerna.

¹⁰⁵ Čl. 58 Ustava Württemberg-Badena inicijativa uz kvorum od 100.000 svih birača sa pravom glasa; čl. 63 st. 1 Ustava Badena inicijativa uz kvorum od četvrtine svih birača sa pravom glasa (čl. 63 st. 2), na glasanju iz čl. 58 Ustava Württemberg-Badena većina svih glasača sa pravom glasa.

¹⁰⁶ Čl. 83 st. 1 Ustava Württemberg-Badena.

¹⁰⁷ Čl. 83 st. 2 reč. 2 Ustava Württemberg-Badena.

¹⁰⁸ Čl. 83 st. 2 reč. 1 i reč. 2 Ustava Württemberg-Badena.

¹⁰⁹ Čl. 94 reč. 1 Ustava Badena.

¹¹⁰ Čl. 93 st. 5 reč. 1, 2 Ustava Badena; inicijativa je morala sadržavati i nacrt zakona.

¹¹¹ Čl. 84 st. 2 reč. 2 Ustava Württemberg-Badena; čl. 93 st. 5 reč. 4 Ustava Badena.

¹¹² Čl. 84 st. 1 Ustava Württemberg-Badena; (čl. 71 Ustava Württemberg-Hohenzollerna).

¹¹³ Čl. 85 st. 3 Ustava Württemberg-Badena (pri čemu je takav referendum morala zatražiti polovina članova *Landtaga*); čl. 71 Ustava Württemberg-Hohenzollerna.

¹¹⁴ *BVerfGE* 1, 14/20 i dalje.

¹¹⁵ J. Wommelsdorff, Die Verfassungen der „alten“ und „neuen“ Bundesländer – ein Vergleich, s. 1 i dalje, izvor: jurawelt.com/sunrise/media/mediafiles/13633/lverf-text.pdf.

23. maja 1949. - predkonstitucionalni ustavi u zemljama Bavarska¹¹⁶, Bremen¹¹⁷, Hessen¹¹⁸, Rheinland-Pfalz¹¹⁹ i Saarland¹²⁰ (u to se ubrajaju i već predstavljeni ustavi zemalja koje danas više ne postoje: Baden, Württemberg-Baden i Württemberg-Hohenzollern, kao i ustavi zemalja Baden-Württemberg¹²¹, Berlin¹²², Hamburg¹²³, Niedersachsen¹²⁴, Nordrhein-Westfalen¹²⁵ i Schleswig-Holstein¹²⁶, koji su uslijedili neposredno nakon stupanja na snagu Temelnog zakona. Nakon ujedinjenja Njemačke dana 3. oktobra 1990. novopridošle zemlje Brandenburg¹²⁷, Mecklenburg-Vorpommern¹²⁸, Saksonija¹²⁹, Sachsen-Anhalt¹³⁰ i Thüringen¹³¹ također su donijele nove ustave. Zemlja Schleswig-Holstein je značajno reformirala svoj ustav 1990¹³², a slijedili su je Berlin¹³³ i Niedersachsen¹³⁴.

3.1. Reprezentativna demokratija u (gotovo) čistoj formi na razini savezne države

Historija nastanka Temelnog zakona (Ustava) za *Saveznu Republiku Njemačku* istovremeno predstavlja i razgraničenje sa Weimarskom republikom i njenim ustavom. To se posebno jasno vidi na načinu kako je oblikovana pozicija šefa države, saveznog predsjednika / *Bundespräsident*¹³⁵. Njega više, za razliku od *Reichspräsidenta*, ne bira direktno narod, već poseban organ koji se naziva Savezna skupština / *Bundesversammlung*¹³⁶, a osim toga, za razliku od *Reichspräsidenta*, saveznom predsjedniku su u principu dodijeljene uglavnom reprezentativne funkcije. Raspravu oko pitanja da li svi argumenti koji služe u svrhu razgraničenja sa Weimarskom republikom zaista stoje, ranije u tekstu već je pokrenuta, u vezi sa plebiscitarnim elementima ustava iz Weimara. Inače, rasprave na ovu temu ispunjavaju cijele biblioteke naučnih spisa iz državnog prava i historije, a u ovom tekstu ne možemo ih skicirati niti u osnovnim crtama. Sa aspekta pozitivnog ustavnog prava treba samo konstatirati da nakon

¹¹⁶ Ustav od 02. 12. 1946.

¹¹⁷ Ustav od 21. 10. 1947.

¹¹⁸ Ustav od 01. 12. 1946.

¹¹⁹ Ustav od 18. 05. 1947.

¹²⁰ Ustav od 15. 12. 1947.

¹²¹ Ustav od 11. 11. 1953.

¹²² Ustav od 01. 09. 1950 – stavljeno van snage čl. 101 st. 1 Ustava Berlina od 23. 11. 1995.

¹²³ Ustav od 06. 06. 1952.

¹²⁴ Privremeni Ustav Donje Saksonije od 13. 04. 1951 – stavljeno van snage čl. 78 st. 2 Ustava Donje Saksonije od 19. 05. 1993.

¹²⁵ Ustav od 28. 06. 1950.

¹²⁶ Zemaljski statut / *Landesgesetz* für Schleswig-Holstein od 13. 12. 1949.

¹²⁷ Ustav od 20. 08. 1992.

¹²⁸ Ustav od 23. 05. 1993.

¹²⁹ Ustav od 26. 05. 1992.

¹³⁰ Ustav od 16. 07. 1992.

¹³¹ Ustav od 25. 10. 1993.

¹³² Ustav od 13. 06. 1990.

¹³³ Ustav od 23. 11. 1995.

¹³⁴ Ustav od 19. 05. 1993.

¹³⁵ Čl. 54 i dalje Ustava SR Njemačke.

¹³⁶ Čl. 54 st. 1 reč. 1, st. 3 Ustava SR Njemačke, kao i Zakon o izboru saveznog predsjednika od strane Savezne skupštine (*Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung*) od 23. 04. 1959. (*BGBI. I s. 230*).

izražavanja opredjeljenja za demokratiju¹³⁷ i narodni suverenitet¹³⁸ u Temeljnom zakonu - osim malobrojnih izuzetaka o kojima će još biti govora - nisu poduzeti nikakvi ustavnopravni koraci za uvođenje narodnog zakonodavstva ili nekih drugih oblika neposrednog sudjelovanja naroda u tvorbi državne volje. Ustavnopravni sistem Savezne Republike Njemačke je u svojim državnim strukturama čista reprezentativna demokratija. Narod svoju državnu vlast vrši posrednim putem, preko *Bundestaga*, te kroz druge organe koje on imenuje ili koji su utvrđeni u Ustavu. Neka druga opcija tj. neki drugi zaključak ne može se izvesti čak ni za ustavne promjene, koje se ravnaju prema članu 79 Ustava SR Njemačke, niti iz člana 146 Ustava SR Njemačke, koji propisuje da taj Ustav, koji nakon dovršenja ujedinjenja i slobode Njemačke vrijedi za cijeli njemački narod, gubi svoju validnost onog dana, kada na snagu stupi neki drugi ustav, kojeg je donio njemački narod u slobodnom samoodređenju. „Jer član 146. ne utemeljuje nikakav (konkurirajući) plebiscitarni postupak pored (isključive) nadležnosti *Bundestaga* i *Bundesrata* za izmjene ustava. U tom smislu i za postupak izmjena ustava – u principu i prije svega – vrijede načela reprezentativne, a ne plebiscitarne demokratije“¹³⁹.

Učešće naroda Ustav SR Njemačke izričito poznaje samo u tri slučaja, a sva tri se odnose na (pre)ustroj teritorije države (saveza) ili jednog njenog dijela: To je regulativa iz člana 29 Ustava SR Njemačke, koja se odnosi na cijeli teritorij države, te specijalni slučajevi iz članova 118¹⁴⁰ i 118a¹⁴¹ Ustava SR Njemačke. Regulativa iz člana 118 Ustava SR Njemačke, čiji je cilj bio da, u poređenju sa članom 29, osigura olakšan postupak za teritorijalni preustroj njemačkog Jugozapada u kontekstu njegovih novih, iz vojne okupacije proisteklih granica koje su građani osjećali neodrživim,¹⁴² postala je bespredmetna¹⁴³, nakon što su se tri jugozapadne zemlje Baden, Württemberg-Baden i Württemberg 1952. udružile u novu njemačku saveznu zemlju pod nazivom Baden-Württemberg¹⁴⁴.

¹³⁷ Čl. 20 st. 1 Ustava SR Njemačke.

¹³⁸ Čl. 20 st. 2 reč. 1 i reč. 2 Ustava SR Njemačke.

¹³⁹ Scholz, u Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 146 Rdn. 20.

¹⁴⁰ Potreba za regulativom iz čl. 118 Ustava SR Njemačke ukazala se stoga što su Saveznici bili skloni da suspendiraju čl. 29 Ustava SR Njemačke, jer bi u slučaju potpunog teritorijalnog preustroja Zapadne Njemačke prema tom članu bile pogođene oblasti pod njihovom vlašću, a time i njihove posebna prava nadzora. U slučaju triju zemalja na Jugozapadu, i među zapadnim pobjedničkim silama vladala je suglasnost da je teritorijalni preustroj nužan. U odobrenju vojnih guvernera britanske, francuske i američke zone od 12. 05. 1949. upućenom predsjedniku Parlamentarnog vijeća / *Parlamentarischer Rat* pod brojem 5 izražen je eksplicitna rezerva protiv primjene čl. 29 Ustava SRNJ, što je otpalo tek po okončanju okupacionog statusa Njemačke potpisivanjem tzv. Generalnog ugovora / *Deutschland-Vertrag* ili *Generalvertrag* od 26. 05. 1952. u verziji od 23. 10. 1954. (*BGBI. II*, s. 305 i dalje) dana 05. 05. 1955.

¹⁴¹ Prije ujedinjenja, Savezna Republika Njemačka imala je iskustava sa propisom o preustroju iz čl. 29 Ustava, koja su je podučila da je beskrajno teško u postupku koji je predviđen u tom članu savladati otpore pojedinih zemalja.

¹⁴² Vladajuće mišljenje, usp. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz. Kommentar, čl. 118 Rdn. 2; Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 118a Rdn. 4.

¹⁴³ Vidi *BVerfGE* 5, 34 i dalje.

¹⁴⁴ Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 118 Rdn. 4. Čl. 118 Ustava SR Njemačke bio je *lex specialis* samo za osnivanje nove zemlje Baden-Württemberga, kao i u svrhu prevazilaženja granica za koje je postojao osjećaj da su proizvoljno nametnute. Ako bi danas u postupku iz čl. 29 Ustava SRNJ na njemačkom Jugu i Zapadu bile poduzete mjere preustroja, pravo Baden-Württemberga da u tome učestvuje ostaje netaknuto (*BVerfGE* 5, 34/43 i dalje). Čl. 118 Ustava SR Njemačke za to nije prepreka.

Također i za područje zemalja Berlin i Brandenburg, član 118a Ustava SR Njemačke¹⁴⁵ predviđa pojednostavljen postupak, prema kojem uz učešće birača sa pravom glasa iz obje zemlje i sporazumom između obje zemlje može doći do teritorijalnog preustroja¹⁴⁶, bez potrebe za daljnjim uplitanjem savezne države¹⁴⁷. Zemlje Berlin i Brandenburg su u vidu „Državnog ugovora o stvaranju zajedničke savezne zemlje“ / „*Staatsvertrag über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes* („Ugovor o preustroju“ / „*Neugliederungs-Vertrag*“) od 27. aprila 1995.¹⁴⁸ zaista poduzele pokušaj fuzije dvaju zemalja. Na istovremeno održanim plebiscitima (5. maja 1996) stanovništvo Berlina jeste, ali stanovništvo Brandenburga nije prihvatilo ovaj ugovor o teritorijalnom preustroju¹⁴⁹. Time član 118a Ustava SR Njemačke nije primijenjen¹⁵⁰. Zemlje Berlin i Brandenburg teže novom pokušaju preustroja 2013. godine¹⁵¹.

Prema članu 29 stav 1 Ustava SR Njemačke teritorija države može biti podvrgnuta preustroju, kako bi se osiguralo da zemlje svoje zadatke mogu ispunjavati u skladu sa vlastitom veličinom i snagom. Pri tome treba u obzir uzeti osjećaje regionalne pripadnosti, historijske i kulturne veze, ekonomsku opravdanost kao i zahtjeve prostornog planiranja i zemaljskih prostornih planova. Teško je shvatiti pretpostavke ovakvih ovlaštenja; uzajamno protivrječe orijentacioni pojmovi kao neodređeni pojmovi koji slijede iz propisa, a nisu samo magloviti politički program.¹⁵² U okviru diskrecione političke procjene i odlučivanja, upravo oni predstavljaju kriterije na osnovu kojih treba donijeti odluku o teritorijalnom preustroju, ukoliko su orijentacioni pojmovi¹⁵³ također i konačni¹⁵⁴. Ne manje kompliciran je i sam postupak koji se primjenjuje prilikom preustroja. Princip iz člana 29 stav 2 Ustava SR Njemačke jeste da mjere preustroja treba da

¹⁴⁵ Ovaj propis porijeklo vuče iz člana 5 Ugovora između Savezne Republike Njemačke i Njemačke demokratske republike o ujedinjenju Njemačke / *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands* od 31. 08. 1990. (*BGBI. II*, s. 907), kojim je zakonodavnom tijelu ujedinjene Njemačke preporučeno da se u roku od dvije godine pozabavi pitanjima izmjene i dopune Ustava SR Njemačke povezanim sa ujedinjenjem, a posebno mogućnošću teritorijalnog preustroja prostora Berlin / Brandenburg putem dogovora dotičnih zemalja, dakle u postupku drugačijem od onog propisanog u članu 29. O daljoj historiji geneze usp. Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 118a Rdn. 1 i dalje.

¹⁴⁶ Ali teritorijalni preustroj može se izvršiti i u skladu sa čl. 29 Ustava SR Njemačke (Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 118a Rdn. 5).

¹⁴⁷ Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 118a Rdn. 9.

¹⁴⁸ Službeno glasilo Berlina / *BerlGVBl.* s. 490; Službeno glasilo Brandenburga / *Bbg-GVBl. I*, s. 151. Prema čl. 3 st. 1 reč. 1, ugovor treba podršku najmanje dvije trećine svakog od zemaljskih parlamenata kao i pozitivan ishod referenduma u svakoj zemlji. Na referendumima pretpostavka je bila većina glasova onih koji su glasali, a osim toga da ta većina obuhvata barem po jednu četvrtinu svih birača sa pravom glasa (čl. 3 st. 1 reč. 2 Ugovora o preustroju).

¹⁴⁹ U Brandenburg je na referendumu, uz učešće od 66,38%, bilo postignuto samo 36,57% glasova „za“. O pojedinostima postupka usp. Ugovor o reguliranju referenduma o Ugovoru o preustroju u zemljama Berlin i Brandenburg / *Staatsvertrag zur Regelung der Volksabstimmungen in den Ländern Berlin und Brandenburg über den Neugliederungs-Vertrag* od 27. 05. 1995. (*Berl. GVBl.* s. 554; *BbgGVBl. I*, s. 231).

¹⁵⁰ Scholz, u: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 118a Rdn. 11.

¹⁵¹ U međuvremenu su pokrajine na razini ispod Ugovora o preustroju postigle užu suradnju (usp. pregled državnih ugovora zaključenih između zemalja Berlina i Brandenburga, stanje 01. 01. 2009. [izvor: <http://www.berlin-brandenburg.de/politik-verwaltung/dokumente/staatsvertraege/>]). U periodu nakon 06. 05. 1996. ustanovljen je zajednički Vrhovni zemaljski upravni sud / *Oberwaltungsgericht* Berlin-Brandenburg 2005. godine, kao i zajednički Viši socijalni sud / *Landessozialgericht* Berlin-Brandenburg sa sjedištem Potsdamu. 2007. još i Financijski sud / *Finanzgericht* Berlin-Brandenburg sa sjedištem u Cottbusu kao i Viši pokrajinski radni sud / *Landesarbeitsgericht* Berlin-Brandenburg sa sjedištem u Berlinu.

¹⁵² Scholz, u: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 29 Rdn. 23.

¹⁵³ O sadržajnom tumačenju usp. npr. Maunz/Herzog, u: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 29 Rdn. 29 i dalje.

¹⁵⁴ Maunz/Herzog, u: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 29 Rdn. 26.

budu poduzete u formi saveznog zakona, koji je potrebno potvrditi na referendumu. U slučaju manjih teritorijalnih izmjena, ako područje za koje se mijenja teritorijalna pripadnost saveznoj zemlji, ne obuhvata više od 50.000 stanovnika, preustroj može uslijediti i državnim ugovorom (*Staatsvertrag*) zemalja čija teritorija je zahvaćena preustrojem, ili putem saveznog zakona za koji je neophodno odobrenje Saveznog vijeća (*Bundesrat*) (član 29 stav 7 Ustava SR Njemačke)¹⁵⁵. Član 29 stav 8 Ustava SR Njemačke, koji je unesen u Ustav kao posljedica ujedinjenja Njemačke¹⁵⁶, zemljama otvara mogućnost da – izvan okvira iz člana 29 stav 2 do 7 – mjere teritorijalnog preustroja ugovore i međusobnim državnim ugovorom, koji onda treba podvrgnuti referendumu u zemljama ili dijelovima zemalja koje su zahvaćene preustrojem¹⁵⁷. Na takvom referendumu odlučuje većina glasova onih koji su glasali, ako ta većina obuhvata najmanje jednu četvrtinu građana koji imaju pravo glasa za Savezno vijeće (*Budenstag*)¹⁵⁸. Za državni ugovor prihvaćen na takvom referendumu potrebna je suglasnost *Bundestaga*¹⁵⁹, čime treba osigurati da preustroj koji dolazi od zemalja neće ugroziti interese zajedničke države¹⁶⁰. Odluka kojom se odobrava spomenuti ugovor mora se ravnati prema orijentacionim pojmovima iz člana 29 stav 1.

U slučaju preustroja putem saveznog zakona, u svrhu potvrđivanja istog u saveznim zemljama održat će se referendum¹⁶¹. Način glasanja i kvorum koji je neophodan za potvrđivanje saveznog zakona vrlo su visoki. Ovdje ćemo se odreći predstavljanja pojedinosti o njima kao i problema koji iz njih proizlaze.

Član 29 stav 4 Ustava SR Njemačke otvara mogućnost pokretanja narodne inicijative u slučaju da u jednom međusobno povezanom, ograničenom naseljenom i privrednom prostoru, čiji dijelovi se nalaze u više različitih zemalja i zajedno imaju najmanje milion stanovnika, jedna desetina birača koji imaju pravo glasa na izborima za *Bundestag* zatraži da se za taj prostor regulira zajednička pripadnost jednoj zemlji. U roku od dvije godine savezni zakon može utvrditi da će se zemaljska teritorijalna pripadnost promijeniti, ili da će se u dotičnim zemljama sprovesti narodno izjašnjanje. Regulativa za narodno izjašnjanje je na sličan način kompleksna kao i ona za referendum na kojem se odlučuje o mjerama preustroja u formi saveznog zakona¹⁶². Potvrđujući referendum ili narodno izjašnjanje valjani su ako dobiju većinu glasova onih koji su izašli na glasanje i ako je na glasanje izašla barem četvrtina građana sa pravom glasa na izborima za *Bundestag*¹⁶³.

Egzistencija zemalja nije dotaknuta ni nakon ujedinjenja Njemačke 3. oktobra 1990. Ulagan je trud da se postigne teritorijalni preustroj, ali bez uspjeha. Još 1955. komisija koju je formirala

¹⁵⁵ Zakon o postupku kod ostalih izmjena teritorije pokrajina / *Gesetz über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestands der Länder* od 30. 07. 1979. (*BGBI. I*, S. 1325).

¹⁵⁶ Savezni zakon od 27. 10. 1994. (*BGBI. I*, S. 3146).

¹⁵⁷ Čl. 29 st. 8 reč. 3, reč. 4 Ustava SR Njemačke.

¹⁵⁸ Čl. 29 st. 8 reč. 5 Ustava SR Njemačke.

¹⁵⁹ Čl. 29 st. 8 reč. 6 Ustava SR Njemačke.

¹⁶⁰ Scholz, u: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, čl. 29 Rdn. 125.

¹⁶¹ Čl. 29 st. 3 reč. 1 Ustava SR Njemačke.

¹⁶² Čl. 29 st. 5 Ustava SR Njemačke.

¹⁶³ Čl. 29 st. 6 reč. 1 Ustava SR Njemačke. Provedbeni zakon neophodan prema čl. 29 st. 6 reč. 2 Ustava SR Njemačke pronalazimo kao Zakon o postupku za referendum, narodnu inicijativu i izjašnjanje naroda / *Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung* od 30. 07. 1979. (*BGBI. I*, s. 1317) (uz Pravilnik o provođenju preustroja od 12. 11. 1984. *BGBI. I* s. 1342).

savezna vlada predočila je prijedlog, a slijedio je izvještaj o teritorijalnom preustroju saveznog područja komisije stručnjaka koju je 1972. formiralo Savezno ministarstvo unutarnjih poslova. Često se javljaju ideje, posebno u kontekstu financijskog poravnanja između bogatih i siromašnih zemalja, da se na teritoriji saveza stvore druge, učinkovitije federalne jedinice, sve sa željom za povećanjem privredne snage na teritoriji Saveza. U konačnici međutim uvijek je, kako od strane politike tako i od strane stanovništva, nedostajalo volje da se promijeni aktuelno stanje sa šesnaest saveznih zemalja¹⁶⁴. Nijemci u istočnonjemačkim zemljama prihvatili su stanje nastalo nastankom novih zemalja, zemaljska i regionalna, na zemlju usmjerena samosvijest Nijemaca, porasla je u tolikoj mjeri da je vidljiva čak i kod stanovništva starih saveznih zemalja, onih koje su, uslovljeno okupacijom nakon Drugog svjetskog rata, nastale „umjetno“, i u principu ne popušta ni na Istoku ni na Zapadu zemlje.

Uostalom, isti nalaz važi i za težnje da se pojačaju malobrojni, u njemačkom Ustavu prisutni plebiscitarni elementi, te da se Ustav dopuni na odgovarajući način. U prošlosti, posebno nakon ujedinjenja Njemačke, bilo je brojnih pokušaja u tom pravcu. Međutim, niti jedan od njih nije postigao većinu u *Bundestagu* i *Bundesratu*, koja je prema članu 79 njemačkog Ustava potrebna za promjenu ustava – i to ako bi prijedlog zakonskog teksta uopće dospio na glasanje u *Bundestag*. Najveće uporište zagovornici više direktne demokratije pronalaze u strankama Ljevičara (*Linke*) i Zeleni / *GRÜNEN*¹⁶⁵ (koje su usmjerene na demokratiju u bazi), kao i u dijelovima SPD-a i dijelovima liberalnog FDP-a. U neposrednoj budućnosti se ne može očekivati da će tim zagovornicima uspjeti da nametnu svoj stav. Pitanja u ovo kontekstu, posebno pitanje o tome koje sadržaje treba izuzeti od participacije naroda, prizivaju najspornije odgovore. Da li o narod treba direktno odlučivati odbrambenoj politici - recimo pitanje učešća njemačke vojske (*Bundeswehr*) u inostranstvu u okviru snaga UN-a ili NATO-pakta? Do koje mjere narod treba posjedovati mogućnost suodlučivanja o pitanjima dalje europske supranacionalizacije njemačke državne vlasti? Ovu listu pitanja mogli bismo ovako nastaviti u nedogled. Sjenke Weimarske republike i sumnja u sposobnost i odgovornost birača, što je bilo predmet rasprava u prvim godinama postojanja Savezne Republike Njemačke, u današnjoj diskusiji o gore spomenutim pitanjima više ne igraju nikakvu ozbiljnu ulogu. Puno veći značaj imaju pitanja kao što je ono da

¹⁶⁴ „Neugliederung des Bundesgebietes“, izvor: http://de.end.tfode.com/Neugliederung_des_Bundesgebietes, gdje se može pronaći i pregled do sada provedenih referenduma, inicijativa i izjašnjanja naroda, kao i pregled različitih modela teritorijalnog preustroja iz prošlosti. Također i Maunz/Herzog/Scholz, u: Maunz-Dürig-Herzog, čl. 29 Rdn. 7 i dalje.

¹⁶⁵ Recimo nacrt zakona poslanika Wolfganga Wielanda, Hans-Christiana Ströbelea, Irmgard Schwew-Gerigk, Claudije Roth (Augsburg), Josefa Philipa Winklera, Britte Haßelmann i frakcije Savez 90/Zeleni *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* od 15. 02. 2006. BT/Ds 16/680 sa ovako formuliranim problemom: Parlamentarno-reprezentativna demokratija utemeljena u Ustavu SR Njemačke u Saveznoj Republici Njemačkoj se pokazala uspješnom. Ali među stanovništvom ipak raste želja za jačom participacijom. Posljednjih godina participativna prava građanki i građana na razini saveznih zemalja značajno su dograđena. Nakon toga i iskustva su bila pozitivna. Prema članu 20 stav 2 Ustava SR Njemačke javnu vlast vrši narod na izborima i glasanjima. Novim participativnim pravima za građane i građanke parlamentarno-reprezentativni sistem naše socijalne demokratije i demokratske pravne države treba samo biti dopunjen novim pravima direktne participacije za građane i građanke, ali ne njima zamijenjen. Dodatna participativna prava će pri odlučivanju o značajnim sadržajnim pitanjima donijeti i više odgovornosti za građanke i građane. Interes i angažman za odgovornu tvorbu volje bit će pojačani. To će dovesti do ukupnog oživljavanja demokratije i učinit će je atraktivnijom za ljude. Nova participativna prava kao i parlamentarne inicijative i odluke moraju se temeljiti na osnovnim pravima, nepromjenljivim temeljnim opredjeljenjima iz Ustava, te podlijezati kontroli od strane Saveznog ustavnog suda.

li je moguće - zbog toga što u SR Njemačkoj značajnu ulogu mogu dobiti vrlo kompleksni sadržaji koje treba regulirati - normu o kojoj treba glasati formulirati tako da birači na pitanje o njoj mogu odgovoriti sa „da“ ili „ne“. Pitanje prestanka korištenja atomske energije u SR Njemačkoj samo je naizgled pitanje na koje se jednostavno može odgovoriti potvrdno ili odrečno; stoga što prestanak korištenja atomske energije za sobom vuče vrlo kompleksnu regulativu za provedbu te odluke u energetskom sektoru, kao i velike troškove, što birači ne vide tako lako na prvi pogled. Sa druge strane, možemo postaviti pitanje i obrnuto: naime, da li svaki član *Bundestaga* ima pregled koje će političke, ekonomske, socijalne posljedice imati njegov način glasanja u *Bundestagu*? I sigurno je političko umijeće, upravo u visoko kompleksnim sadržajima, problematiku predstaviti tako da je birač može shvatiti i razumjeti, te se na odgovoran način suočiti sa mogućim posljedicama svog načina glasanja. Činjenica da je Savezna Republika Njemačka u 60 godina svoga postojanja „sasvim dobro funkcionirala“ i bez neposredne participacije naroda u procesima tvorbe državne volje, sigurno nije ubjedljiv argument, ako već demokratija ne bi trebala da u smislu participacije naroda ostane samo na deklarativnoj razini. Zasićenost politikom, koja do izražaja dolazi u opadajućoj izlaznosti na izbore, a koja u biti može značiti porast nepovjerenja prema institucijama i njihovom establišmentu, možda bi trebalo da ustavotvorca barem na trenutak navede na razmišljanje o tome da li se u pojedinima pitanjima pomoću instrumenata participacije može djelovati na zaustavljanju opisanog razvoja. Savezna Republika Njemačka, čak i ako se usudi prihvatiti više direktne demokratije, zasigurno time neće utonuti u nekakav plebiscitarni cezarizam, kojeg, ako pogledamo unatrag, možemo vidjeti u II. carstvu u Francuskoj.

3.2. Više neposredne demokratije u zemljama

Ustavi zemalja otvaraju se za participaciju naroda u vršenju državne vlasti¹⁶⁶ u mjeri koja je puno veća nego što je to slučaj na saveznoj razini. Osnova za neposrednu participaciju naroda u svim zemaljskim ustavima jeste opredjeljenje za demokratiju i suverenitet naroda¹⁶⁷, iz kojeg moraju proizaći i narodno zakonodavstvo kao i druge forme neposrednog izražavanja volje naroda.¹⁶⁸ Osim narodnog zakonodavstva u užem smislu¹⁶⁹ narod može sudjelovati u

¹⁶⁶ J. Wommelsdorff, Die Verfassungen der „alten“ und „neuen“ Bundesländer – ein Vergleich, s. 40 i dalje i s. 50 i dalje izvor: jurawelt.com/sunrise/media/mediafiles/13633/1verf-text.pdf; usp. pregled pod Volksentscheid, s. 3 izvor <http://lexikon.freenet.de/Volksentscheid>.

¹⁶⁷ Čl. 23, 25. st. 1 reč. 1 Ustava Baden-Württemberga; čl. 2 st. 1 Ustava Bavarske; čl. 2 reč. 1 reč. Ustava Berlina; čl. 2 st. 1, st. 2 Ustava Brandenburga; čl. 65, 66 st. 1 Ustava Bremena; čl. 3 st. 1, st. 2 reč. 1 Ustava Hamburga; čl. 65, 70 Ustava Hessena; čl. 2, 3 st. 1 reč. 1 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna; čl. 1 st. 2, čl. 2 st. 1 reč. 1 Ustava Niedersachsena; čl. 2 Ustava Nordrhein-Westfalena; čl. 74 st. 1, st. 2 Ustava Rheinland-Pfalza; čl. 60 st. 1, čl. 61 st. 1 reč. 1 Ustava Saarlanda; čl. 1 reč. 2 čl. 3 st. 1 reč. 1 Ustava Saksonije; čl. 2 st. 1, st. 2 reč. 1 i 2 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 2 st. 1 Ustava Schleswig-Holsteina; čl. 44 st. 1 reč. 2, čl. 45 reč. 1 Ustava Thüringena.

¹⁶⁸ Čl. 25 st. 1 reč. 2 Ustava Baden-Württemberga; čl. 4 (u vezi sa čl. 5 st. 1, 7 st. 2) Ustava Bavarske; o tome i Bavarski ustavni sud / *Bayerischer Verfassungsgerichtshof*, odluka od 17. 09. 1999. o ukidanju Bavarskog senata / *Bayerischer Senat* u *VerfGH* 52, 104 i dalje; čl. 3 st. 1 reč. 1 Ustava Berlina; čl. 2 st. 3 reč. 1 (u vezi sa čl. 22 st. 2 reč. 1) Ustava Brandenburga; čl. 66 st. 2a) (u vezi sa čl. 67) Ustava Bremena; čl. 71 Ustava Hessena; čl. 3 st. 1 reč. 1 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna; čl. 2 st. 1 reč. 2 Ustava Niedersachsena; čl. 3 st. 1 Ustava Nordrhein-Westfalena; čl. 61 st. 1 reč. 2 Ustava Saarlanda čl. 3 st. 1 reč. 2, čl. 3 st. 2 reč. 1 Ustava Saksonije; čl. 2 st. 2 reč. 3, čl. 77 st. 1 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 2 st. 2, čl. 37 st. 1, st. 2 Ustava Schleswig-Holsteina; čl. 46 st. 1 Ustava Thüringena.

raspuštanju zemaljskih parlamenata¹⁷⁰ ili u drugim odlukama koje se tiču tvorbe volje¹⁷¹. Inicijativi (zahtjevu) usmjerenoj na donošenje nekog zakona¹⁷² mora biti priložen izrađen nacrt zakona¹⁷³. Budžet, porezi i doprinosi, propisi o plaćama (uključujući i penzije i slična primanja),

¹⁶⁹ Eksplicitno čl. 72 st. 1 Ustava *Bavarske*; čl. 62 st. 1 reč. 1 Ustava Berlina; čl. 67 Ustava Bremena; čl. 48 Ustava Hamburga; čl. 117 Ustava Hessena uz kvorum od jedne petine birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu; čl. 3 st. 2 reč. 1 Ustava Saksonije; čl. 77 st. 1 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 46 st. 1 Ustava Thüringena.

¹⁷⁰ Čl. 42 st. 2 Ustava Baden-Württemberga na zahtjev šestine svih birača sa pravom glasa i uz podršku većine birača sa pravom glasa na plebiscitu; čl. 18 st. 3 Ustava *Bavarske* na zahtjev barem jednog miliona birača sa pravom glasa i u većinu glasova onih koji su glasali na referendumu (čl. 79 st. 1 Nr. 1 Zakona o zemaljskim izborima, narodnoj inicijativi i referendumu / *Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid [Landeswahlgesetz]* u verziji od 05. 07. 2002. [GVBl. s. 277, prečišćena verzija s. 620]); čl. 53 st. 3 u vezi sa čl. 62 st. 6 Ustava Berlina na inicijativu 50.000 osoba koje su dali podršku, uz prihvatanje inicijative od strane petine od svih birača sa pravom glasa, uz minimalno učešće od 50% svih birača sa pravom glasa, uz običnu većinu glasova (čl. 63 st. 3); čl. 76 st. 1 reč. 1 Ustava Brandenburga uz kvorum od 200.000 birača za inicijativu za raspuštanje, minimalno učešće od 50% svih birača sa pravom glasa i glasove dvotrećinske većine; čl. 70 lit. c Ustava Bremena uz zahtjev od jedne desetina birača sa pravom glasa; čl. 35 st. 2 Ustava Nordrhein-Westfalena.

¹⁷¹ Čl. 61 reč. 1 Ustava Berlina uz podršku 20.000 stanovnika minimalne starosti od 16 godina (čl. 61 reč. 2 u vezi sa čl. 62 st. 1 reč. 2), ako barem 20.000 stanovnika podrži inicijativu, inicijativu donese 7% svih građana sa pravom glasa, a na referendum izađe barem jedna četvrtina građana sa pravom glasa, te se ostvari većina glasova „za“ u takvim okolnostima; čl. 76 st. 1 reč. 1 Ustava Brandenburga uz kvorum od 80.000 birača sa pravom glasa za inicijativu, a za referendum učešće od barem jedne četvrtine svih birača sa pravom glasa, uz ostvarenu većinu glasova onih koji su izašli na glasanje; čl. 70 lit. b Ustava Bremena; čl. 50 st. 1 reč. 1 Ustava Hamburga; čl. 59 st. 1 reč. 1, reč. 2 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna: 15.000 birača sa pravom glasa za podršku peticiji i 140.000 za narodnu inicijativu; čl. 47 st. 6 Ustava Niedersachsena uz podršku od 70.000 svih birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu i deset od sto birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu sa zahtjevom za referendum; čl. 67a st. 1 reč. 1, st. 2 Ustava Nordrhein-Westfalena uz 0,5% svih glasača sa pravom glasa za podršku narodnoj inicijativi i 8% istih za narodnu inicijativu sa zahtjevom za referendum; čl. 108a st. 1, st. 2 reč. 1 Ustava Rheinland-Pfalza uz 30.000 od svih birača sa pravom glasa za peticiju a prema čl. u čl. 109 st. 3 reč. 1. 300.000 birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu; čl. 99 st. 1 reč. 1, st. 2 reč. 2 Ustava Saarland kod 5.000 svih birača sa pravom glasa za valjanost narodne inicijative; čl. 80 st. 1 Ustava Sachsen-Anhalta uz kvorum za podršku inicijativi od 30.000 birača sa pravom glasa (čl. 80 st. 2 reč. 1); čl. 41 st. 1 reč. 1 Ustava Schleswig-Holsteina uz podršku inicijativi od 20.000 građana sa pravom glasa (čl. 41 st. 1 reč. 4); čl. 68 st. 1 reč. 1 Ustava Thüringena uz podršku za inicijativu od 50.000 građana sa pravom glasa (čl. 68 st. 3). - J. Wommelsdorff, *Die Verfassungen der „alten“ und „neuen“ Bundesländer – ein Vergleich*, s. 125 i dalje izvor: jurawelt.com/sunrise/media/mediafiles/13633/lverf-text.pdf.

¹⁷² Čl. 59 st. 1 Ustava Baden-Württemberg: kvorum od jeden šestine svih birača sa pravom glasa; čl. 74 st. 1 Ustava Bavarske: kvorum od jedne desetine svih birača sa pravom glasa; čl. 63 st. 1 Ustava Berlina uz podršku od 20.000 stanovnika, od 7% svih birača sa pravom glasa za inicijativu; čl. 77 st. 3 reč. 1 Ustava Brandenburga uz podršku od 80.000 birača; čl. 70 lit. d reč. 1 Ustava *Bremena* uz inicijativu jedne desetine svih birača sa pravom glasa; čl. 50 st. 1 reč. 3 Ustava Hamburg uz 10.000 svih birača sa pravom glasa za inicijativu i suglasnost dvadesetine svih birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu; čl. 70 st. 1, čl. 71 st. 1 reč. 2 Ustava Saksonije kvorum za zakonodavnu inicijativu barem 40.000 svih birača sa pravom glasa, a za narodnu inicijativu 450.000 birača sa pravom glasa, ali ne više od 15% svih birača sa pravom glasa (čl. 72 st. 2 reč. 1); čl. 81 st. 1 reč. 4 Ustava Sachsen-Anhalta kvorum od 11% svih birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu; čl. 42 st. 1 reč. 4 Ustava Schleswig-Holstein 5% svih birača sa pravom glasa za narodnu inicijativu; čl. 82 st. 3 reč. 1 Ustava Thüringena 5.000 birača sa pravom glasa za podršku i za valjanost narodne inicijative, 8% svih birača sa pravom glasa na službenim listama za potpise ili 10% u postupku slobodnog prikupljanja potpisa.

¹⁷³ Čl. 59 st. 2 Ustava Baden-Württemberga; čl. 74 st. 2 Ustava Bavarske; čl. 62 st. 3 reč. 1 Ustava Berlina; čl. 71 Ustava Bremena; čl. 124 reč. 2 Ustava Hessena; čl. 60 st. 1 reč. 2 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna; čl. 48 st. 1 reč. 2 Ustava Niedersachsena; čl. 60 st. 1 reč. 2 Ustava Nordrhein-Westfalena; čl. 109 st. 2 reč. 2 Ustava Rheinland-Pfalza; čl. 99 st. 2 reč. 1 Ustava Saarland; čl. 71 st. 1 reč. 3 Ustava Saksonije; čl. 81 st. 1 reč. 2 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 41 st. 1 reč. 2 Ustava Schleswig-Holsteina; čl. 68 st. 1 reč. 2, 82 st. 1 Ustava Thüringena.

te personalne odluke u ustavima su eksplicitno izuzete iz narodnog zakonodavstva¹⁷⁴. Ustavi djelomice ograničavaju participaciju naroda eksplicitno na one sadržaje, koji prema ustavno definiranoj podjeli nadležnosti između saveza i zemalja potpadaju u oblast za koju su nadležne pokrajine¹⁷⁵ ili proglašavaju nedopustivim inicijative koje su usmjerene na izmjenu slobodnog i demokratskog temeljnog poretka¹⁷⁶. O dopustivosti inicijative u konačnici odlučuje zemaljski ustavni sud¹⁷⁷. Za valjanost referenduma čiji je cilj narodno zakonodavstvo, ustavi propisuju različite kvote učešća i glasanja¹⁷⁸. Promjene ustava, koje djelomice obavezno moraju biti podvrgnute referendumu¹⁷⁹, dopustive su i ako poteknu iz samog naroda, međutim podliježu povišenim kvorumima, kako za inicijativu, tako i za učešće u glasanju tj. valjanost postupka.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Čl. 60 st. 4 Ustava Baden-Württemberga; čl. 73 st. 1 Ustava Bavarske; čl. 62 st. 2 Ustava Berlina; čl. 76 st. 2 Ustava Brandenburga; čl. 70 reč. 6 Ustava Bremena; čl. 50 st. 1 reč. Ustava Hamburga izuzimajući eksplicitno inicijative *Bundesrata*; čl. 71 Ustava Hessena; čl. 59 st. 1 reč. 1, st. 3, čl. 60 st. 2 reč. 1 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna; čl. 47 st. 4, čl. 48 st. 1 reč. 1 i reč. 3 Ustava Niedersachsena; čl. 67a st. 1 reč. 1, čl. 68 st. 1 reč. 3, reč. 4 Ustava Nordrhein-Westfalen; čl. 108a st. 1 reč. 2, čl. 109 st. 3 reč. 3 Ustava Rheinland-Pfalza; čl. 99 st. 1 reč. 3 Ustava Saarlanda; čl. 73 st. 1 Ustava Saksonije; čl. 81 st. 1 reč. 3 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 41 st. 2 Ustava Schleswig-Holsteina; čl. 68 st. 2, čl. 82 st. 2 Ustava Thüringena.

¹⁷⁵ Čl. 62 st. 1 reč. 1 Ustava Berlina; čl. 70 lit. b Ustava Bremena.

¹⁷⁶ Čl. 62 st. 2 reč. 2 Bavarski zemaljski izborni zakon / *Bayerisches LandeswahlG*; čl. 41 st. 1 reč. 3 Ustava Schleswig-Holsteina.

¹⁷⁷ Čl. 64 st. 1 *Bayerisches LandeswahlG*; tako eksplicitno čl. 77 st. 2 Ustava Brandenburga; čl. 50 st. 6 Ustava Hamburga; čl. 53 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna; čl. 48 st. 3 Ustava Niedersachsena; čl. 68 st. 1 reč. 6 Ustava Nordrhein-Westfalena; čl. 99 st. 3 reč. 2 Ustava Saarlanda; čl. 71 st. 2 reč. 3 Ustava Saksonije; čl. 81 st. 2 reč. 1 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 42 st. 1 reč. 3 Ustava Schleswig-Holsteina; čl. 82 st. 3 reč. 2 Ustava Thüringena.

¹⁷⁸ Čl. 60 st. 5 Ustava Baden-Württemberga: većina glasova onih koji su glasali, koja mora obuhvaćati i jednu trećinu glasova svih birača sa pravom glasa; čl. 79 st. 1 Nr. 1 *Bayerisches Landeswahlgesetz*: većina glasova onih koji su glasali (bez nekih drugih propisa o kvorumu); čl. 63 st. 1 Ustava Berlina uz 20.000 onih koji podržavaju inicijativu, barem 7% svih birača sa pravom glasa, na referendumu uz učešće od barem jedne četvrtine svih birača sa pravom glasa, većina glasova onih koji su glasali; čl. 78 st. 2 Ustava Brandenburga: inicijativa valjana uz učešće od barem jedne četvrtine svih birača sa pravom glasa i uz većinu glasova onih koji su glasali; čl. 70 lit. d reč. čl. 72 Ustava Bremena za inicijativu desetina svih birača sa pravom glasa i većina onih koji su glasali uz učešće od barem jedne četvrtine svih birača sa pravom glasa; čl. 50 st. 2 reč. 8, reč. 10 Ustava Hamburga uz dvadesetinu svih birača sa pravom glasa za valjanost inicijative i većina glasova na referendumskom glasanju; čl. 124 st. 3 reč. 2 Ustava Hessena; čl. 60 st. 3 reč. 1 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna većina onih koji glasaju, ali najmanje jedna trećina svih birača sa pravom glasa; čl. 49 st. 2 Ustava Niedersachsena većina onih koji glasaju, ali barem jedna četvrtina svih birača sa pravom glasa; čl. 68 st. 4 reč. 2 Ustava Nordrhein-Westfalena većina onih koji glasaju, ali barem 15% svih birača sa pravom glasa; čl. 109 st. 4 reč. 3 Ustava Rheinland-Pfalza većina glasova onih koji su glasali uz učešće jedne četvrtine svih birača sa pravom glasa; čl. 100 st. 3 Ustava Saarlanda podrška više od polovine svih birača sa pravom glasa; čl. 72 st. 3 reč. 2 Ustava Saksonije većina datih glasova; čl. 81 st. 3 reč. 2 Ustava Sachsen-Anhalta većina onih koji glasaju, ali barem jedna četvrtina svih birača sa pravom glasa; čl. 42 st. 4 reč. Ustava Schleswig-Holstein većina onih koji glasaju, ali barem jedna četvrtina svih birača sa pravom glasa; čl. 82 st. 7 reč. 3 Ustava Thüringena većina onih koji glasaju, ali barem jedna četvrtina svih birača sa pravom glasa.

¹⁷⁹ Čl. 75 st. 2 reč. 2 Ustava Bavarske; čl. 70. lit. a Ustava Bremena; čl. 123 Ustava Hessena.

¹⁸⁰ Čl. 64 st. 3 reč. Ustava Baden-Württemberga na zahtjev jedne trećine poslanika u zemaljskom parlamentu, čl. 64 st. 3 reč. 3 Ustava Badena uz podršku većine birača sa pravom glasa; čl. 79 st. 1 br. 2 *Bayerisches LandeswahlG* većina onih koji glasaju, ali barem 25% svih birača sa pravom glasa; čl. 63 st. 2 Ustava Berlina uz podršku 50.000 stanovnika inicijativa je valjana, se jedne trećine svih birača sa pravom glasa izjasni „za“; na referendumu moraju učestvovati barem dvije trećine, a „za“ mora glasati barem 50% svih birača sa pravom glasa; čl. 78 st. 3 Ustava Brandenburga: minimalno učešće od 50% svih birača sa pravom glasa, kao i podrška dvije trećine onih koji su izašli na glasanje; čl. 72 Ustava Bremena trećina svih birača sa pravom glasa za inicijativu, i uz učešće od jedne četvrtine glasača, većina glasova svih birača sa pravom glasa; čl. 50 st. 3 reč. 11 Ustava Hamburga: dvije trećine glasova onih koji su glasali; čl. 60 st. 4 reč. 2 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna dvotrećinska većina onih koji su glasali, ali barem jedna polovina svih birača sa pravom glasa; čl. 49 st. 2 Ustava *Niedersachsena* većina onih koji su glasali, ali

Samo Saarland eksplicitno isključuje mogućnost referenduma na osnovu narodne inicijative čiji je cilj promjena ustava¹⁸¹. Osim toga, predmet referenduma može biti i zakon koji je donio *Landtag*, ili nacrt zakona zemaljske vlade koji u *Landtagu* nije dobio većinu¹⁸², isto tako zemaljski parlament, koji nije donio zakon zahtijevan inicijativom, također može u postupku donošenja iniciranog zakona predložiti vlastiti, alternativni nacrt i staviti ga na referendum¹⁸³. Samo izuzetno moguće je pronaći posebnu ustavnopravnu regulativu o obavezujućem dejstvu odluka koje su donesene na referendumu¹⁸⁴.

Savezne zemlje, od kojih neke prakticiraju neposrednu demokratiju već 65 godina, nisu s njom loše funkcionisale.¹⁸⁵ Od 1990. u nekim savezним pokrajinama, posebno u onima na istoku, u Schleswig-Holsteinu i u Niedersachsenu, stvaranjem instituta obavezujuće narodne inicijative (*Volksinitiative*), uz koju ide i obaveza *Landtaga*, zemaljskog parlamenta, da se pozabavi predmetom inicijative koji mu je proslijeđen na ovaj način, neposredna participacija birača u tvorbi državne volje je još proširena. Međutim, niti jedna od zemalja ne trpi zbog toga kontinuiran plebiscitarni glasački maraton, koji bi mogao blokirati ustavne organe. Za to su u konačnici zaslužne i visoke kvote i višestepeni sistem u postupku obje vrste narodne inicijative i referenduma. Demokratija u zemljama zasigurno je bila i ostala življa nego na saveznoj razini, iako narod ne može odlučivati o svemu, posebno ne o sadržajima koji tangiraju nadležnost i vlast parlamenta nad budžetom. Sa druge strane, upravo ti sadržaji podliježu kontroli ustavnog suda, a odluke ustavnog suda u toj oblasti i danas nailaze na veliko prihvatanje u narodu – bez obzira na njihov ishod u pojedinačnim slučajevima. Participacija naroda u tvorbi zakonodavne državne volje, kao i narodno zakonodavstvo koje na tome počiva u zemljama po pravilu nemaju onu eksplozivnu snagu koju može imati „visoka politika“ na saveznoj razini, jer i participacija naroda

barem jedna polovina svih birača sa pravom glasa; čl. 69 st. 3 reč. 2 Ustava Nordrhein-Westfalena dvotrećinska većina onih koji su glasali i učešće barem polovine svih birača sa pravom glasa (usp. i specifičnosti čl. 69 st. 3 reč. 1: ako za promjenu ustava ne bude postignuta dvotrećinska većina u zemaljskom parlamentu, onda vlada ili parlament mogu raspisati referendum o dotičnim izmjenama ustava); čl. 129 st. 1 Ustava Rheinland-Pfalza većina svih birača sa pravom glasa; čl. 74 st. 3 reč. 3 Ustava Saksonije većina onih koji su glasali; čl. 81 st. 5 Ustava Sachsen-Anhalta dvotrećinska većina onih koji su glasali, ali barem 50% svih birača sa pravom glasa; čl. 42 st. 4 reč. 2 Ustava Schleswig-Holsteina dvotrećinska većina onih koji su glasali, ali barem polovina svih birača sa pravom glasa; čl. 83 st. 2 reč. 2 Ustava Thüringena većina onih koji su glasali, ali barem 40% svih birača sa pravom glasa.

¹⁸¹ Čl. 100 st. 4 Ustava Saarlanda.

¹⁸² Čl. 60 st. 2 reč. 1, st. 3 Ustava Baden-Württemberga na zahtjev trećine članova zemaljskog parlamenta; čl. 68 st. 3 reč. 1 Ustava Nordrhein-Westfalena (ako narod prihvati nacrt zakona, zemaljska vlada može raspustiti zemaljski parlament; ako referendum bude neuspješan, zemaljska vlada mora podnijeti ostavku); čl. 115 st. 1 Ustava Rheinland-Pfalza.

¹⁸³ Čl. 60 st. 1 reč. Ustava Baden-Württemberga; čl. 74 st. 3 Ustava Bavarske (vidi zahtjeve za većinama prema čl. 7 st. 3 *Bayerisches Landeswahlgesetz*); čl. 62 st. 4 reč. 3 Ustava Berlina; čl. 78 st. 1 reč. 2 Ustava Brandenburg; čl. 50 st. 3 reč. 6 Ustava Hamburga; čl. 60 st. 3 reč. 2 Ustava Mecklenburg-Vorpommerna; čl. 49 st. 1 reč. 2 Ustava Niedersachsena; čl. 109 st. 4 reč. 2 Ustava Rheinland-Pfalza; čl. 100 st. 2 reč. 2 Ustava Saarlanda; čl. 72 reč. 3 Ustava Saksonije; čl. 81 st. 3 reč. 3 Ustava Sachsen-Anhalta; čl. 42 st. 2 reč. 2 Ustava Schleswig-Holsteina; čl. 82 st. 7 reč. 2 Ustava Thüringena.

¹⁸⁴ Čl. 50 st. 4, st. 4a Ustava Hamburga. Vidi presudu Hamburškog ustavnog suda od 20. 11. 2004. – Aktenzeichen: HVerfG 6/04.

¹⁸⁵ Usp. recimo pregled „Volksgesetzgebung in Brandenburg seit 1992“ - izvor:

http://www.landtag.brandenburg.de/de/mitgestalten/volksgesetzgebung/volksgesetzgebung_in_brandenburg/;

Volksgesetzgebung in Hamburg – izvor: http://de.wikipedia.org/wiki/Volksgesetzgebung_in_Hamburg;

Volkentscheid Unser Wasser – izvor: <http://berliner-wassertisch.net/>; Schweiger in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Ustava des Freistaates Bayern, čl. 74 Rdn. 10

u zemljama odvija se u okviru koji je omeđen podjelom nadležnosti između savezne razine i zemalja iz Ustava SR Njemačke. O onome za što je nadležna savezna razina, narod zemalja ne može neposredno izražavati svoju volju. Nedostatak plebiscitarnih elemenata u ustavnom poretku na saveznoj razini ne može se posredno ili „ispotiha“ zamaskirati mogućnostima za participaciju naroda koje postoje na zemaljskoj razini. U takvoj dilemi trenutno se nalazi zemaljska politika u Baden-Württemberg sa Zelenim i SPD-om za kormilom, gdje jedan građanski pokret, ili iz lokalnih ili iz nekih viših razloga, pokušava da spriječi izgradnju nove gradske željezničke stanice u Stuttgartu. A to je – da pojednostavimo problematiku – projekat savezne države i njenih željeznica. Trenutno se spominje referendum o tom projektu, koji promatrajući sa aspekta saobraćajne politike, nadilazi granice zemalja, zato što se odnosi na magistralu Pariz-Budimpešta i izgradnju nove brze pruge između Stuttgarta u Baden-Württembergu i Münchena u Bavarskoj. To u neugodnu situaciju dovodi novoformiranu zemaljsku vladu Baden-Württemberga sa Zelenim i SPD-om, jer u konačnici na referendumu bi se moglo odlučivati samo o tome da li će ova zemlja istupiti iz ugovora o financiranju čija vrijednost se mjeri milijardama.¹⁸⁶ Financijske posljedice takvog istupanja snagom referenduma trenutno su „najveća nepoznata veličina“ u računu građanske inicijative i zemaljske vlade. Ali bez obzira na ovaj i slične posebne pojedinačne slučajeve, participativna prava naroda jačaju političku svijest naroda, koji se na taj način može organizirati u okviru pojedinačnih projekata zemaljske politike za koje je zainteresiran, dakle nema više samo mogućnost apeliranja na zastupničke organe, već ima i mogućnost da, nakon što prevaziđe ustavnopravne prepreke, utječe na stvari u pravcu koji mu odgovara. U tom smislu narod se može prepoznati kao trajna potencijalna vanparlamentarna opozicija vladi i njenoj većini u parlamentima, jer demokratija kao ideja dobra je samo onoliko, koliko je jaka opozicija u odnosu na većinu. I sam položaj parlamentarne opozicije u saveznim zemljama drugačiji je nego položaj opozicije u *Bundestagu*, jer opoziciji u zemljama na raspolaganju je mogućnost da zauzme poziciju u vanparlamentarnom okviru i da u pojedinačnim pitanjima tim putem pridobije narod za svoju politiku. Ipak, treba priznati da ni to nije moglo spriječiti da izlaznost upravo na zemaljskim izborima djelomice padne na dramtično nisku razinu.

4. Pogled na ustavnu situaciju u Bosni i Hercegovini i njenim entitetima iz inostrane perspektive

Ustavna situacija u Bosni i Hercegovini, uprkos svim razlikama koje nas trenutno ne zanimaju, pokazuje određene, mada prilično slabe sličnosti sa ustavnim pravom u Saveznoj Republici Njemačkoj. Iako se Bosna i Hercegovina ne definiše kao federalna država, bosanskohercegovačka država to jeste, jer je Ustav od 15. decembra 1995. ustanovio centralnu državu na vrhu, koja počiva na dvije teritorijalne jedinice^{187 188}, koje opet sa svoje strane vrše državnu vlast: Federacija Bosne i Hercegovine sa jedne i Republika Srpska sa druge strane. Bilo bi ignorantski poricati kvazi-federalnu strukturu bosanskohercegovačke zajednice, mada državni ustav u opisu državnih struktura o tome ne kaže ni riječ, ali se zato u podjeli nadležnosti između

¹⁸⁶ Baden-Württemberg Grüne und SPD einigen sich auf S-21-Volksentscheid – izvor: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-04/baden-wuerttemberg-koalition-21>.

¹⁸⁷ Distrikt Brčko, koji također vrši javnu vlast, je posebne ustavnopravne prirode. On neće biti obrađen u ovom tekstu, upravo zbog svoje ustavnopravne specifičnosti.

¹⁸⁸ Article I Paragraph 3 Verfassung BiH.

države i jedinica od kojih se ona sastoji ponaša kao ustav federalne države, bez obzira na svu nesavršenost pojedinačnih odredbi¹⁸⁹.

Zajednička država se doduše naziva demokratijom i pravnom državom¹⁹⁰, ali nigdje se ne nalazi jasno opredjeljenje za suverenitet naroda. Razlog za to jesu okolnosti nastanka, jer kako se vidi u Preambuli, ustav su donijeli Bošnjaci, Hrvati i Srbi (pored Ostalih) kao „*constituent peoples*“. Kako je 1995. bilo nemoguće sporazumjeti se oko jednog državnog naroda, zadržan je ovaj do dana današnjeg opasni opis. Nije potrebno poslužiti se teorijom demokratije da bi se konstatiralo da u 20. stoljeću, u sveeuropskom okviru, demokratija naravno mora podrazumijevati da državna vlast proizilazi iz cjeline stanovnika države čije državljanstvo oni imaju. Međutim, kompromisna formula uvedena 1995. godine ima za posljedicu i to da se ustav niti u jednom načelu ne izjašnjava o tome kako će državni narod učestvovati u tvorbi državne volje. Član I stav 2 Ustava BiH samo pominje demokratske izbore, ali ne i glasanje. To ukazuje da neposredna participacija naroda, koja prelazi granice izbora za zastupničke organe, ne postoji. Bosna i Hercegovina na državnoj razini ne poznaje participaciju naroda, a i inače Ustav ne govori ništa o participaciji naroda u tvorbi političke volje, pa kakvog god oblika ona bila.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži opredjeljenje za demokratiju, koja se spominje samo u Preambuli Ustava. Pregled svih odgovarajućih odredbi federalnog ustava ipak pokazuje da je ova administrativna jedinica Bosne i Hercegovine organizirana kao demokratska republika. Ona je federalno uređena, takvom je proglašava i član 2 federalnog Ustava, ali niti u jednoj odredbi ovaj Ustav se ne izjašnjava o suverenitetu naroda. Razlozi su isti kao i oni koji se kriju iza nedostatka odredbi o narodnom suverenitetu u državnom ustavu. Jasan iskaz o „državnom narodu“ jednostavno je trebalo izbjeći, te se stoga pribjegli i pobjegli nazivu „*constituent peoples along with Others*“ kao onih na kojima počiva Federacija. Ustav se ne izjašnjava niti o osnovnom pitanju kako će ti „*constituent peoples along with Others*“ učestvovati u tvorbi političke volje. Iz pojedinačnih odredbi o izboru zastupnika naroda, te na osnovu nedostatka odgovarajućih odredbi u ustavu, moramo zaključiti da se volja naroda izražava samo na izborima za zastupničke organe, te da nikakav drugi oblik izražavanja volje naroda nije predviđen u ustavu. Što se tiče zakonodavstva, dosljedno je tome da član IV. A propisuje kako zakonodavnu vlast vrše Zastupnički dom i Dom naroda. Organizacija federalne države dakle jeste čista reprezentativna demokratija

Ustav Republike Srpske u prvom stavu u Preambuli ukazuje na to da se Republika zasniva na demokratskim institucijama, ali to načelo više ne ponavlja u operativnim odredbama. Ipak, iz pojedinačnih odredbi Ustava može se iščitati da ova zajednica treba biti organizirana kao demokratija. Osim toga, član 1 stav 4 Ustava kaže, „*Serbs, Bosniaks, Croats as constituent peoples, Others and citizens*“ treba da učestvuju u vršenju državne vlasti Republike. Na isti način izbjegavanja kakva smo utvrdili za ostale ustave u BiH, i Ustav ove administrativne jedinice izbjegava da definiira jedan državni narod, već polazi od toga da državna vlast proizilazi iz „*constituent peoples, Others and citizens*“, a da oni u njoj učestvuju. Ustav je u svojim ostalim dijelovima otvoreniji za plebiscit. Tako član 2 stav 2 otvara mogućnost referenduma o promjenama linija razgraničenja između Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. U ostalim slučajevima Narodna skupština Republike Srpske prema članu 70 tačka 5 Ustava može

¹⁸⁹ M. Hartwig, Gutachten zu dem Entwurf der Verfassungsänderung der Verfassung von Bosnien-Herzegowina, 2007, s. 15.

¹⁹⁰ Čl. I para. 2 Ustava BiH.

donijeti odluku o provođenju referendumu u Republici, s tim što Ustav ne sadrži nikakva eksplicitna ograničenja predmeta tj. sadržaja referenduma. Narodna inicijativa se u ustavu ne spominje eksplicitno.

U ovom ustavnopravnom okviru u Republici Srpskoj nesporni bi bili propisi u vidu običnih zakona koji bi omogućili narodnu inicijativu. Član 70 tačka 5 u svome tekstu sadrži samo pravni pojam „referendum“. Iz konteksta Ustava ne proizlaze razlozi da se taj pravni pojam - kao što je to slučaj u njemačkom ustavnom pravu - ograniči samo na pojam referenduma čiji je cilj donošenje nekog zakona. Taj pojam može uključivati i narodno izjašnjavanje, kao i sve druge inicijative koje bi krenule od „*constituent peoples, Others and citizens*“. To, što se tiče zakonodavne inicijative, jasno pokazuje i član 76, pri čemu je minimalan kvorum za takvu inicijativu 3.000 birača sa pravom glasa. Za razliku od njemačkog ustavnog prava, Ustav Republike Srpske ne sadrži eksplicitna ograničenja predmeta plebiscita, kao u Njemačkoj, gdje su javni budžet, zakoni o porezima i doprinosima kao i propisi o plaćama ili personalne odluke izuzeti od participacije naroda u odlučivanju.

Ipak, i tvorba državne volje u Republici Srpskoj kreće se u okviru koji je propisala država BiH, i nije prepuštena slobodnoj proizvoljnosti njenih organa. Predmeti tj. sadržaji koji prema ustavnopravnoj podjeli nadležnosti jesu nadležnosti države Bosne i Hercegovine, oduzeti su entitetima tj. tvorbi državne volje od strane naroda u entitetima. To proizlazi iz člana III paragraf 3 stav 1 Ustava BiH, prema kojem su entiteti nadležni (samo) za ono, što ustav države Bosne i Hercegovine ne propisuje kao isključivu nadležnost zajedničke države. Oni predmeti, za koje zajednička država za sebe može zahtijevati isključivu i eksplicitnu nadležnost, proizlaze iz člana III paragraf 1 Ustava BiH. To su nadležnosti koje se prije svega odnose na položaj Bosne i Hercegovine kao subjekta međunarodnog prava i aktera u odnosu prema međunarodnoj zajednici i međunarodnim organizacijama. Time su sadržaji koji su isključiva nadležnost države, izuzeti od mogućnosti referendumu u Republici Srpskoj. To je ustavnopravna banalnost i nešto što je samo po sebi razumljivo, te za to nije potrebna eksplicitna regulativa, posebno ne u Ustavu Republike Srpske. Osim toga Ustav Bosne i Hercegovine u članu III paragraf 5 lit. a) predviđa da se sporazumom među entitetima na državu Bosnu i Hercegovinu mogu prenijeti i dodatne nadležnosti, koje su neophodne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička neovisnost i međunarodnopravni subjektivitet. Uostalom, taj postupak dopunjava i član III paragraf 5 lit. b) koji se odnosi na mogućnost sporazuma i o drugim predmetima, među kojima su poimence, ali ne i isključivo, navedeni korištenje energije i projekti ekonomske suradnje. Predmeti koji su prema postupku iz člana III paragraf 5 preneseni na državnu razinu, su izuzeti entitetima, a time su izuzeti i iz procesa tvorbe narodne volje u njima, sve dok ti predmeti ponovo, na osnovu međusobnog sporazuma između zajedničke države, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ne bi bili vraćeni u nadležnost entiteta. I to je ustavnopravna banalnost koja se podrazumijeva i za koju nije potreban eksplicitna ustavnopravna regulativa. S obzirom na još uvijek važeće međunarodnopravne ovlasti Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, koje ni do danas nisu ukinute, u okviru člana III paragraf 5 Ustava treba u ustavnopravnom smislu uzeti u obzir i činjenicu da odluke Visokog predstavnika na osnovi dodijeljenih mu tzv. bonskih ovlasti mogu zamijeniti sporazum između države sa jedne i entiteta sa druge strane. Ako je Visoki predstavnik, na osnovu ovlasti koje su mu po međunarodnom pravu date, prenio nadležnosti entiteta na zajedničku državu, onda, ustavnopravno promatrano, posljedice toga nisu ništa drugačije nego one koje bi postojale da su se tri aktera države dogovorila o prenosu nadležnosti. Entitetima je u odnosu na te prenesene nadležnosti oduzeta

svaka mogućnost tvorbe državne volje, sve dok se ili ne povuče odluka Visokog predstavnika, ili – ako su institucije Bosne i Hercegovine međunarodnopravnu odluku Visokog predstavnika transformirale u nacionalno pravo – dok se ne provede povratni postupak iz člana III paragraf 5; ili dok Ustavni sud Bosne i Hercegovine unutarnji, nacionalni akt transformacije ne proglasi neustavnim. Ustavno pravo ne djeluje, kao što ni ne dopire do ove posebne situacije, u kojoj Visoki predstavnik prenosi nadležnosti, što je konačno i posljedica još uvijek ograničenog suvereniteta Bosne i Hercegovine.

5. Zaključne napomene

Neka političkim akterima ove zemlje bude prepuštena ocjena da li i u kojoj mjeri Bosni i Hercegovini kao primjer ili kao ideja vodilja može poslužiti ustavnopravna regulativa Njemačke o participaciji naroda u tvorbi državne volje, kao i njeno u biti vrlo oprezno, ali možda baš zato i uspješno postupanje sa predmetima koji se podvrgavaju plebiscitarnom odlučivanju. Iako su još ranije bile izricane prijetnje referendumima, Narodna skupština Republike Srpske je, prema vijestima koje su percipirane i u Njemačkoj¹⁹¹, dana 11. aprila 2011. donijela odluku da će sprovesti referendum u entitetu, pri čemu građani sa pravom glasa iz Republike Srpske treba da odluče o pitanju „Da li podržavate nametnute zakone Visokog predstavnika u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu, i njihovu neustavnu verifikaciju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine?“. Odluka Narodne skupštine stupila je na snagu 27. aprila 2011. Dalji kontekst, u kojem treba promatrati i u kojem se promatra ovaj referendum¹⁹², proizlazi iz mišljenja predsjednika Republike Srpske¹⁹³. Prema njemu se ovdje doduše radi o eksplicitno navedenim pravosudnim institucijama države, ali osim toga radi se i o okončanju međunarodnopravnog mandata Visokog predstavnika, kao i njegovih intervencionističkih ovlasti, dakle u konačnici o tome da se kotač nedavne historije zemlje, koja je dovela do jačanja nadležnosti državne razine i državnih institucija, jednostavno okrene unatrag u korist ponovnog ojačavanja entiteta, posebno Republike Srpske¹⁹⁴. Dalji ustavnopravni kontekst neće biti predmetom ostatka ovog teksta. O njemu je Visoki predstavnik, koji je na meti srpskih političara od 2006. godine, izrekao stav 6. maja 2011¹⁹⁵, i ukazao na posljedice referenduma po stabilnost zemlje. Od strane Visokog predstavnika konstatiranoj neusklađenosti referenduma sa međunarodnim pravom, budući da je referendum u suprotnosti sa Mirovnim sporazumom iz Dayton, također neće biti govora ovdje, ali iz člana III paragraf 5, paragraf 3 Ustava Bosne i Hercegovine proizlazi neustavnost planiranog, i u međuvremenu očito otkazanog referenduma¹⁹⁶. Jer, referendum je trebalo da se bavi pitanjima čiji odgovor nije (više) u nadležnosti Republike Srpske. Osim toga, postoje

¹⁹¹ n-tv od 14. 04. 2011: Abspaltung von Bosnien-Herzegowina. Serben gehen eigenen Weg – izvor: <http://www.n-tv.de/politik/Serben-gehen-eigenen-Weg-article3105411.html>.

¹⁹² n-tv od 14. 04. 2011 vidi bilj. 191; Der Standard, Protektorat im Dornröschenschlaf, od 02. 06. 2011. – izvor: <http://derstandard.at/13045545240609/Protektorat-im-Dornröschenschlaf>.

¹⁹³ BiH-News.com: Dodik: We shall Stopp Terror by International Community – izvor: http://www.bh-news.com/en/vijest_det.php?vid=3397&r=1.

¹⁹⁴ Usp. i notu predsjednika Republike Srpske Narodnoj skupštini od 31. 05. 2011. – izvor: http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8208.

¹⁹⁵ <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports>.

¹⁹⁶ Der Standard, 13. 05. 2011: Dodik nach Treffen mit Ashton: Referendum nicht notwendig – EU will eine Kommission zur Reform der Justiz in Bosnien bilden – izvor: <http://derstandard.at/1304552071420/Dodik-nach-Treffen-mit-Ashton-Referendum-nicht-notwendig>.

utemeljene nedoumice i u vezi sa referendumskim pitanjem. Biračima je sugerirano da je navodno regulativa koju je donio Visoki predstavnik, a koju je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine transformirala u nacionalno pravo, neustavna. Ali o neustavnosti nacionalnog prava Bosne i Hercegovine odlučuje samo Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji takvu opću presudu nije donio, niti je mogao donijeti, jer sporne zakone Republika Srpska nije prosljedila Ustavnom sudu na odlučivanje u postupku koji je za to predviđen. U tom smislu sam način kako je referendumsko pitanje formulirano predstavlja obmanjivanje birača. Osim toga i posredno, iz referendumskog pitanja, provijava intencija, da birači Republike Srpske treba da odluče o ustavnosti zakonskih odluka koje je donio Visoki predstavnik. A to opet krši propise o nadležnostima Ustavnog suda, jer samo Ustavni sud može odlučivati o ustavnosti nacionalnog prava. Uz sve to, samo referendumsko pitanje krajnje je neodređeno. Birači iz Republike Srpske ne moraju znati u kojim je oblastima Visoki predstavnik donosio odluke koje je onda Parlamentarna skupština transformirala u nacionalno pravo. Stoga takvo u biti potpuno neodređeno referendumsko pitanje postavljeno biračima predstavlja povredu člana 70 stav 5 Ustava Republike Srpske, kao i principa demokratije i pravne države. Dakle, da je referendum održan, bio bi prekršen Ustav Republike Srpske. U tom smislu ne pomažu ni suprotne tvrdnje predsjednika Republike Srpske. Jer, neodređenost referendumskog pitanja nigdje nije tematizirana.

Referendum o kojem je odluka donijeta 13. aprila 2011, iako se trenutno ne spominje njegovo provođenje, ima nešto od plebiscitarnog cezarizma Drugog carstva u Francuskoj, a osim toga u svom obmanjivačkom karakteru ima i nešto čisto demagoško. On pokazuje ustavnopravnu nezrelost onih koji su za njega odgovorni, jer takva vrsta demagogije u konačnici šteti demokratiji, iako je, upravo pozivajući se na demokratiju, narodu trebalo biti postavljeno dotično referendumsko pitanje.

(sa njemačkog Dijana Prlić)