

System polityczno – prawny Republiki Federalnej Niemiec

Podstawy konstytucyjne i przepisy o randze konstytucyjnej znajdują się w Ustawie Zasadniczej uchwalonej 08.05.1949 roku. Zakładano, że konstytucja będzie aktem tymczasowym, który miał obowiązywać do czasu zjednoczenia Niemiec.

Do podstawowych zasad ustroju RFN należą:

- zasada **państwa socjalnego**, która jest sformułowana w konstytucji ogólnie: „Niemiecka Republika Federalna jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym”. W zasadzie tej chodzi o zabezpieczenie wszystkim pełnego minimum egzystencji materialnej, opieki zdrowotnej. Zasada zakłada prowadzenie przez państwo aktywnej polityki gospodarczej i socjalnej. Dopuszczalny jest interwencjonizm.
- zasada **federalizmu** - w skład federacji wchodzi 16 krajów. Kraje te mają charakter państw o ograniczonej suwerenności, posiadają własne konstytucyjne parlamenty, rządy, organy administracji krajowej, własne sądy, a także własne trybunały konstytucyjne. W RFN funkcjonuje podwójne obywatelstwo: federalne i krajowe. Spory kompetencyjne między federacją a krajami oddano w ręce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Landom przysługują wszystkie uprawnienia o ile Ustawa Zasadnicza wyraźnie nie przyznaje ich federacji. Zasada ta odnosi się także do ustawodawstwa, administracji i wymiaru sprawiedliwości. Władze federalne przejawiają wyraźną tendencję do rozszerzania swych uprawnień kosztem krajów; doprowadza to do ostrych starć politycznych, sporów konstytucyjnych, rozstrzyganych przez Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest korzystne dla krajów. Trybunał występuje jako obrońca ich praw.
- zasada **demokracji** – wyraża się ona w przyjęciu przekonania o suwerenności narodu, znajduje to swój wyraz we wstępie konstytucji: „naród niemiecki (...) na mocy swej władzy ustawodawczej uchwalił”.
- zasada **systemu przedstawicielskiego** – w art. 20. ust. 2. konstytucja przyjmuje zasadę systemu przedstawicielskiego tzn. władza sprawowana jest za pośrednictwem specjalnych organów państwowych, których funkcje podzielone są wg monteskiuszowskiej zasady podziału władzy. Przyjmując zasadę reprezentacji ustawodawca odrzuca wszelkie formy demokracji bezpośredniej. Referendum i inicjatywa ludowa dopuszczone są tylko w przypadku zmiany granic między krajami (art. 29.).

Konstytucja przyjęła mandat wolny tzn. posłowie do parlamentu są przedstawicielami całego narodu. Nie są związani zleceniami i instrukcjami, podlegają tylko swemu sumieniu. W praktyce istnieją jednak zależności od partii politycznych, której dany poseł jest członkiem.

- zasada **podziału władzy**: kilka zasad konstytucyjnych uznanych zostało w art. 79. ust. 3. za niepodlegające zmianom. Są to zasady:
 - suwerenności narodu, inaczej państwa demokratycznego
 - państwa socjalnego
 - federalizmu
 - reprezentacji
 - trójpodziału władzy
 - legalizmu
 - oparcie statusu jednostki na nienaruszalności jej godności

System organów państwowych

Konstytucyjna rola prezydenta jest zasadniczo niewielka i w praktyce jest sprowadzona do funkcji reprezentacyjnych. Stosunkowo silna jest pozycja parlamentu a zwłaszcza Bundestagu. Ważną pozycję zajmuje kanclerz, któremu konstytucja powierza ustalenie wytycznych polityki rządu oraz czyni odpowiedzialnym za nie przed parlamentem.

System w RFN można określić jako kanclerski. Parlament składa się z dwóch izb:

- reprezentację ogólną narodową stanowi Izba Związku, czyli Bundestag,
- reprezentację krajów stanowi Rada Związkowa, czyli Bundesrat.

RFN jest jedynym państwem federalnym, w którym federalny organ przedstawicielski jest obsadzany przez delegatów rządów państw członków. Rada Związkowa nie jest organem kadencyjnym tzn. jej skład zależy od zmiany rządów krajowych. O jej obliczu partyjno – politycznym decydują wyniki wyborów parlamentów krajowych. Wybory w poszczególnych krajach odbywają się w różnym czasie i każdorazowy rząd krajowy wyłoniony w wyniku wyborów wyznacza swych kandydatów do Bundesratu i może ich w każdym czasie odwołać. Deputowany Bundesratu nie może pełnić stanowiska w rządzie związkowym. Członkowie Bundesratu są związani instrukcjami własnych rządów i głosują odpowiednio do uchwał swych gabinetów, a nie według własnego przekonania, dlatego każde ważniejsze obrady Bundesratu poprzedzane są posiedzeniami rządów krajowych, na których zapadają uchwały w sprawie stanowiska jakie mają reprezentować delegaci rządów w Bundesracie i określają sposób głosowania! Głosy kraju czyli rządu danego landu trzeba oddawać jednolicie! Reprezentacja krajowa, która nie odda swych głosów w sposób jednolity traci je. W Radzie Związkowej nie ma frakcji partyjnych. Członkowie Bundesratu będący reprezentantami

swych rządów są też rzecznikami większości parlamentarnej czy też partii, które te rządy wyłoniły i sprawują władzę na terytorium danego kraju. Funkcję prezydenta Bundesratu sprawują kolejno szefowie rządów krajowych. Do uprawnień prezydenta należy m.in.: przejmowanie funkcji prezydenta Republiki Federalnej, gdy urząd ten jest opróżniony lub też gdy prezydent nie może spełniać swych funkcji. Skład liczbowy Rady Związkowej konstytucja uzależnia od liczby głosów przysługujących danemu krajowi, ta zaś jest zależna od liczby zamieszkującej go ludności (96 członków – maksymalna liczba). Każdy kraj posiada co najmniej 3 głosy. Kraje liczące ponad 2 miliony mieszkańców dysponują 4 głosami, powyżej 6 milionów – 5 głosami, a powyżej 7 milionów – 6 głosami. Po zjednoczeniu Bundesrat liczył 68 członków. Bundesrat powinien służyć interesom krajów, być gwarantem uprawnień przyznanych im w konstytucji. Według konstytucji Bundesrat został wykluczony z udziału w wyborach prezydenta oraz tworzeniu i obalaniu rządu. Nie ma prawa zgłaszania wniosków o votum nieufności. W zakresie stosunków Bundesratu z rządem konstytucja nakłada na rząd obowiązek bieżącego informowania Bundesratu o stanie spraw. Bundesrat wyposażony jest w wyjątkowe dla drugiej izby prawo zatwierdzania rozporządzeń i przepisów administracyjnych rządu i ministrów. Rada Związkowa posiada prawo inicjatywy ustawodawczej.

Bundestag wyłaniany jest w wyborach powszechnych, tajnych, równych i bezpośrednich. Prawo czynne ma każdy kto ukończył 18 lat, bierne kto ukończył 21 lat. Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec nie określa liczby posłów do parlamentu pozostawiając to ustawie wyborczej. Ustawowa liczba ulega zmianom. Od grudnia 1990 roku ustawowa liczba posłów do parlamentu związkowego określona została na 656 (662). Istnieje klauzula zaporowa, która polega na tym, że partia, która nie osiągnęła dolnej granicy 5 % ogólnej liczby ważnie oddanych głosów w skali federalnej traci wszystkie oddane na nią tzw. Głosy drugie, czyli głosy oddane na jedną z list partyjnych zgłoszonych na szczeblu krajowym, tj. kraju federalnym. Każdy kraj federalny stanowi okręg wyborczy wielomandatowy! Przyznanie mandatów poszczególnym krajowym listom kandydatów odbywa się zgodnie z wymogami systemu proporcjonalnego. Połowa posłów wybierana jest na podstawie list kandydatów ustalanych i przedkładanych dla każdego kraju z osobna przez partie polityczne. Druga połowa posłów wybierana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych systemem większości zwykłej czyli wybrany zostaje kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów. Wyborcy w tym przypadku głosują tzw. pierwszymi głosami. Partia, która nie osiągnęła danej granicy wyznaczonej klauzulą zaporową, ale zdobyła przynajmniej 3 mandaty bezpośrednie w okręgach wyborczych (jednomandatowe) zachowuje je i jest reprezentowana w Bundestagu. Kadencja Bundestagu trwa 4 lata. Funkcje przewodniczącego, czyli

prezydenta pełni reprezentant najsilniejszej frakcji z reguły w głosowaniu nie przeciwstawia się kontrkandydata. Frakcjami są zrzeszenia obejmujące co najmniej 5 % ogólnej liczby posłów należących do tej samej partii lub takich ugrupowań politycznych, które ze względu na zbieżność celów politycznych nie rywalizują ze sobą w żadnym kraju Republiki Federalnej Niemiec. Do frakcji mogą też należeć tzw. hospitanzi czyli posłowie, którzy nie są członkami żadnej partii politycznej. Nie są oni brani pod uwagę przy ustalaniu minimum członków frakcji ani przy określaniu kolejności frakcji według liczby ich członków czyli tzw. siły. Do zakresu działania Bundestagu należą takie kompetencje jak:

- uprawnienia w kwestii zmiany konstytucji
- sprawowanie kontroli nad rządem
- uchwalanie ustaw
- uchwalanie budżetu i kontrola jego wykonania
- współudział w powoływaniu kanclerza

Prezydent RFN

Władza wykonawcza należy do prezydenta i rządu. Prezydenta wybiera Zgromadzenie Związkowe na 5 lat. W skład Zgromadzenia Związkowego wchodzi członkowie parlamentu związkowego czyli Bundestagu oraz w równej liczbie członkowie wybrani z parlamentów krajowych. Kolejny wybór jest dopuszczalny tylko raz. Prezydent nie odpowiada przed parlamentem a jego działalność rządowa, czyli wydawanie rozporządzeń i zarządzeń, poddana jest kontrasygnacie kanclerza związku lub właściwego ministra związkowego. Dla wszystkich aktów prezydenta wystarczająca jest kontrasygnata kanclerza. Kontrasygnata ministra nie wystarcza gdy akt dotyczy kierunku polityki państwa. Do uprawnień prezydenta należy m.in.:

- reprezentowanie związku na zewnątrz
- zawieranie umów z innymi państwami
- wysyłanie i przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych
- mianowanie i odwoływanie sędziów związkowych
- prawo łaski
- na wniosek rządu rozwiązuje parlament, gdy postawiony przez kanclerza wniosek o votum zaufania zostanie odrzucony.

Rząd federalny

Według konstytucji rząd związkowy składa się z kanclerza związku oraz ministrów związkowych. Ustawa Zasadnicza przyjmuje rzadko spotykany wariant powoływania rządu. Parlament federalny wybiera kanclerza większością ustawowej liczby swych członków na początku każdej kadencji na okres jej trwania. Rząd niemiecki jest organem kadencyjnym

ściśle związanym z kadencją parlamentu. Wnioskodawcą proponującym kandydata na stanowisko kanclerza jest najpierw prezydent federalny. Prezydent na stanowisko kanclerza proponuje przywódcę większości parlamentarnej. Konstytucja reguluje sytuację gdyby zaproponowany przez prezydenta kandydat nie został wybrany. Prawo proponowania kandydatur na urząd kanclerza przechodzi wówczas na członków parlamentu. Kandydaturę zgłosić może $\frac{1}{4}$ deputowanych, czyli w konsekwencji ich liczba wynosi co najwyżej 4. Dla dokonania wyboru wymagana jest większość ustawowej liczby deputowanych. Gdy w taki sposób przeprowadzone wybory kanclerza nie przyniosą rezultatu wówczas odbywa się jeszcze jedno głosowanie nad tymi samymi kandydaturami. Jeśli w tym głosowaniu nikt nie uzyska większości ustawowej liczby deputowanych prezydent ma do wyboru dwie możliwości:

- mianowanie kanclerzem osoby, która uzyskała najwięcej głosów, co prowadzi do powstania rządu mniejszościowego i mówimy w tym wypadku o tzw. Kanclerzu mniejszościowym
- rozwiązanie parlamentu

Na wniosek kanclerza dochodzi do mianowania dalszych członków rządu, czyli po prostu ministrów przez prezydenta. Konstytucja pozbawia parlament związkowy jakiegokolwiek instytucjonalnego wpływu na dobór ministrów. Przez kanclerza ministrowie nie muszą posiadać zaufania parlamentu. Konstytucja nie ustala liczebności rządu, wymienia jednak kilku ministrów, mianowicie: sprawiedliwości, finansów oraz obrony. Poza tym liczbę ministrów oraz ich zakres działania określa kanclerz. Pracami rządu według konstytucji kieruje kanclerz. Ustala on wytyczne polityki i jest za nie odpowiedzialny. Wyłącznie kanclerz ponosi odpowiedzialność parlamentarną za całość działalności rządowej. W związku z tym nie mogą istnieć sfery tej działalności wyłączone z zakresu jego ingerencji. Konstytucja podporządkowuje ministrów kanclerzowi stanowiąc, iż kierują swoimi resortami samodzielnie, ale w ramach wytycznych kanclerza. Ministrowie nie muszą posiadać zaufania parlamentu, nie mają też prawnego obowiązku ustąpienia w przypadku gdyby parlament wyraził im votum nieufności. Konstytucja w artykule 67 przyjmuje instytucję tzw. konstruktywnego votum nieufności polegającą na tym, że parlament może wyrazić kanclerzowi votum nieufności tylko wówczas gdy jednocześnie dokona wyboru jego następcy głosami bezwzględnej większości swych członków.

Maciej Wierzchnicki