

Тім Б. Петерс, Фонд Конрада Аденауера, Київ

ІСТОРИЧНА ДОВІДКА: Всенародні опитування у Федеративній Республіці Німеччина

В історії Федеративної Республіки Німеччина тема всенародного опитування стала предметом політичних дискусій невдовзі після її утворення. Конституція Німеччини – Основний закон – за своєю загальною концепцією великою мірою спрямована на представницьку демократію, за якої громадяни ухвалюють політичні рішення передусім у рамках виборів. Лише в одному конкретному випадку Основний закон передбачає можливість проведення всенародного опитування – у разі зміни територіального поділу федерації (Ст. 29 у сукупності зі Ст. 118). Такий підхід пов'язаний із федеральним устроєм Німеччини, що складається з 16 федеральних земель. У Ст. 29 п. 4 Основного закону записано: «Якщо на єдиній за характером населеності та господарству окремій території, частини якої перебувають у декількох землях, а населення становить не менше одного мільйона осіб, десята частина виборців [...] вимагатиме на підставі народної ініціативи вирішення питання щодо єдиної приналежності цієї території до землі, то протягом двох років федеральним законом має бути визначено, чи буде змінена приналежність до певної землі [...], або ж у зацікавлених землях буде проведено всенародне опитування [...]». Тобто використання інструменту всенародного опитування на федеральному рівні передбачається лише в особливому випадку – у разі зміни кордонів між окремими федеральними землями. Далі, у п. 5 Ст. 29, наголошується: «Мета всенародного опитування полягає в тому, щоб установити, чи отримає схвалення запропонована в законі зміна приналежності території до певної землі. Закон може виносити на всенародне опитування різні пропозиції, але не більше двох [...]». Інші варіанти всенародного опитування Основним законом не передбачаються, та і взагалі Конституція пронизана певним скепсисом по відношенню до елементів прямої демократії.

Втім, у 1958 році була спроба поширити інструмент всенародного опитування на інші політичні реалії. Тоді, за умов Холодної війни, точилися інтенсивні й дуже емоційні дискусії щодо того, чи повинна ще молода армія Західної Німеччини – Бундесвер – у рамках НАТО отримати тактичну ядерну зброю та чи має цей арсенал розміщуватися у Федеративній Республіці Німеччина. Проти цих планів розгорнувся цілий рух протесту під назвою «Боротьба з ядерною смертю», що знайшов підтримку різних політичних партій. Але Німецький Бундестаг завдяки позиції абсолютної більшості депутатів фракції ХДС/ХСС проголосував 25 березня 1958 року за розміщення цієї зброї у ФРН під командуванням НАТО. Після цього

навесні 1958 року в багатьох містах розпочалися масові акції протесту. Опитування громадської думки також свідчили про те, що рішення про можливе розміщення ядерних озброєнь не користувалося популярністю. Але Федеральний уряд, очолюваний Конрадом Аденауером, чітко дотримувався проголошеного курсу. Найбільша опозиційна партія, Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), внесла в парламент законопроект про всенародне опитування. Таким чином вона намагалася посилити тиск громадськості на уряд, оскільки очікувала однозначних результатів всенародного опитування. Депутат від СДПН д-р Вальтер Менцель у своїй промові 24 квітня 1958 року наголосив, що і під час всенародних опитувань ключова роль відводиться парламенту: «На всенародні опитування та законодавчі ініціативи населення парламенти взагалі не мають аніякого впливу. І те, і інше належить до законодавчих процедур, що відбуваються поруч із нормотворчими процесами в парламенті. Але всенародне опитування, щодо якого ми вносимо пропозицію, є акцією самого парламенту. Тож парламент абсолютно суверенно може вирішувати, яким чином йому орієнтуватися на волю своїх виборців».

Від партії уряду ХДС відповідь у цих парламентських дебатах надав майбутній Федеральний міністр і Голова Німецького Бундестагу д-р Райнер Барцель. У ній він зробив акцент на представницькому характері західнонімецької демократії. Його логіка була чіткою: «У демократії сувереном *[тобто носієм верховної влади]* є народ. Суверена не обов'язково треба питати про його політичну думку. Якщо суверенний народ про щось офіційно висловлюється, то тим самим він ухвалює рішення. Ми занадто поважаємо наш народ, щоб опитувати його для отримання інформації, яка ні до чого не зобов'язує. [...] Всенародне опитування годиться, можливо, для місцевої політики. Інститутом права на федеральному рівні воно бути не може. Воно взагалі не підходить для демократичної конституції – лише для диктатури». Як і треба було очікувати, пропозиція СДПН не знайшла підтримки необхідної більшості в парламенті.

Щоправда, пізніше у двох федеральних землях ще були намагання перешкодити розміщенню ядерних озброєнь шляхом всенародного опитування. У містах Бремен та Гамбург, що мають статус федеральних земель і в яких більшість утворювали інші політичні сили, були ухвалені закони про всенародне опитування щодо розміщення ядерних озброєнь. Але найвищий суд Німеччини, Федеральний конституційний суд, 30 липня 1958 року оголосив ці закони такими, що суперечать Конституції і є відповідно недійсними. Причиною було названо відсутність повноважень федеральних земель ухвалювати рішення з цих питань. Оборона належить до повноважень федерації, а тому на рівні земель не можуть відбуватися опитування щодо цих речей.
