

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 321.011.5:342

Ustavna država i demokracija

HANS BUCHHEIM*

Sažetak

Za tvrdnju da ustavna država ima prednost pred demokracijom, autor navodi tri razloga. Demokracija pridonosi državnom životu u ustavnoj državi na način da se bitan zahtjev suglasnosti naroda s političkom vladavinom dopunjava sudjelovanjem pučanstva u formiranju političke volje. Za demokraciju kao element ustavne države važna su još načela predstavljanja i općenitosti. Demokracija je podređena načelu općenitosti, jer kao varijanta vladavine odnosi se na cjelinu, na zajedničko-opće društva, a kao vladavina naroda, ona je vladavina jednakih, čija jednakost može naći svoj adekvat jedino u općenitosti.

Pozvali ste me da govorim o temi »Demokracija i ustavna država«. Vaš sam poziv rado prihvatio. Ipak, zamijenio sam red riječi, jer — a to je moja uvodna postavka — ustavna država ima prednost pred demokracijom. Ustavna se država nije dužna upravljati prema onome što se sve može predočiti pod »demokracijom«; nego njezin ustav odlučuje o tome što se od tih mnogih mogućnosti ozbiljuje kao element jedne države. Za prvenstvo ustavne države postoje tri razloga.

Prvi je razlog već u upravo rečenome. Ustav je cijlost temeljnoga poretka neke države, a demokracija je jedan od elemenata toga poretka. U Saveznoj Republici Njemačkoj četiri su takva elementa (utvrđena u čl. 20 Ustava): pravna država, savezna država, socijalna država i demokratska država.

Drugi je razlog prvenstva ustavne države povijesni. I njezin idejni razvoj u novovjekovnoj filozofiji države (posebice preko Bodina, Hobbesa i Rousseaua) i njezino ozbiljenje prethode njezinoj demokratizaciji. Prisjetite se, recimo, Sjedinjenih Američkih Država. Njihov je ustav nastao 1787. godine, ali se demokratizacija državnoga života izvršila tek postupno u toku 19. stoljeća. Pokret njemačkoga »predožujka« (dakle prije ožujске revolucije 1848. godine) nije zahtijevao »demokraciju«, nego republiku, dakle novovjekovnu ustavnu državu. O jednome od tadašnjih revolucionaraca, Friedrichu Heckeru, pjevalo se u tada omiljenoj »Pjesmi o Heckeru«:

* Hans Buchheim, profesor političkih znanosti na Sveučilištu Mainz

»A ako vas netko upita:
 'Je li živ još onaj Hecker?'
 Tada mu recite:
 'Naravno, on je još živ.'

On ne visi o drvetu,
 on ne visi o užetu,
 on visi samo o snu
 njemačke republike.«

Još je sredinom 19. stoljeća spjevao Wilhelm Hasenclever, rođen 1837, u svoje vrijeme jedan od glavnih političara SPD-a:

»Ako se sva snaga puka
 odvaži svježe i radosno
 da sama si stvori sreću i mir,
 bez straha i odlučno,
 tada će narod napraviti svoje remek-djelo,
 svoje remek-djelo — republiku.«

Kao treći razlog navodim to da se ono što je novovjekovna ustavna država može precizno odrediti, dok se pod riječju »demokracija« može zamisliti mnogo toga što je vrlo različito, čak mnogošto što se ne može međusobno uskladiti. Jer, demokracija znači vladavinu naroda, a što to može značiti, proizlazi od slučaja do slučaja što se razumijeva pod »narodom«, što pod »vladavinom«. Prisjetite se samo Potsdamskoga sporazuma pobjedničkih sila drugoga svjetskog rata od 2. kolovoza 1945. Velika trojica (Truman, Churchill, odnosno Attlee, Staljin) suglasili su se, između ostaloga, oko zaključka o demokratizaciji Njemačke. Vrlo skoro nakon toga, ispostavilo se da su obje strane imale iz temelja različite i suprotne predodžbe o tome. Pri tome bih utoliko obranio Staljina što je svoje shvaćanje demokracije razvio smisleno i provjerljivo prema Karlu Marxu: Ako spada u tradiciju zapadnoevropske političke civilizacije da je u početku francuske revolucije opat Sieyés jednostavno izjednačio treći stalež s nacijom, tada se mora dopustiti također da Marx jednostavno izjednači radničku klasu s narodom. Prema tome, »diktatura proletarijata« je i te kako mogućnost da se protumači riječ »demokracija«: diktatura je oblik vladavine, a proletarijat je narod koji vlada.

Za razliku od mnogoznačnosti »demokracije« može se — kao što je rečeno — točno odrediti što je novovjekovna ustavna država. Dopustite da to pokušam učiniti posve sažeto:

1. Ona nastaje time što se neko pučanstvo uspostavlja kao jedinstvo sposobno da djeluje. Pojmovi »corps politique«, »personne publique«, »moi commun« (svi se nalaze u Rousseauovu *Du contract social*) zorno prikazuju što se misli.
2. Ako se to uspostavljanje teorijski obuče u metaforu ugovora, valja to shvatiti onako kako je Kant u svome spisu »O općoj izreci: to može biti teorijski točno, ali ne valja u praksi« formulirao: »Ali taj ugovor... nije nužno pretpostaviti kao či-

njenicu (niti je kao takvu uopće moguće)... Već je to puka ideja uma koja, međutim, ima svoju nedvojbeno praktičnu zbiljnost: naime, obvezati svakoga zakonodavca da stvara svoje zakone onako kako su mogli nastati iz ujedinjene volje cijeloga naroda, i svakoga podanika, ako želi biti građaninom, smatrati kao da se složio s takvom voljom. Jer, to je kamen kušnje pravovaljanosti svakoga javnog zakona.»

3. U tim su rečenicama uključena oba načela prema kojima se upravlja konstituiranje naroda kao *corps politique*, naime sloboda i vladavina naroda.

4. Što se, na koncu, tiče suverenosti kao obilježja ustavne države, o njezinome smislu i koristi rekao je jednom Ernst-Wolfgang Böckenförde: »To organizacijsko sažimanje i osamostaljivanje političkih funkcija odlučivanja, njihovo relativno izdvajanje iz društvene neposrednosti, upravo je ono što, s jedne strane, omogućuje unutardržavno jedinstvo mira, a, s druge strane, djelotvorno funkcionalno smanjivanje i svrhovitost sve političke vlasti odlučivanja u korist industrijske slobode.« To znači, suverena je država — nasuprot političkoj korporaciji srednjeg vijeka — samo uvjetno upućena na partikularne danosti društva i zato ih mora samo umjereno angažirati kako bi postigla svoje specifične učinke. Ona im može ostaviti adekvatnu visoku mjeru slobode. Helmut Quaritsch naziva suverenost opsežnom dispozicijskom moći, koja je ravnomjerno primjenjiva na najrazličitije danosti i sposobna donositi i provoditi obvezatne odluke za svakoga. Tako se pridružuje proširenome prostoru slobode građana mogućnost da ih država jednako tretira.

Što element »demokracija« pridonosi državnome životu u toj ustavnoj državi? Odgovor glasi: Bitan zahtjev *suglasnosti* naroda s političkom vladavinom (riječ je, prema Aristotelovu temeljnome razlikovanju, o »političkoj« vladavini među slobodnima i jednakima, ne o »despotskoj« vladavini nad nedoraslima) dopunjava se *sudjelovanjem* pučanstva u formiranju političke volje:

— To se sudjelovanje očituje isprva tako što je parlament ustavni organ nadležan za zakonodavstvo, čiji se zastupnici biraju i ovlašćuju na općim, slobodnim, jednakim i tajnim izborima. Zato je demokracija ustavne države parlamentarna.

— Zakonodavstvo, a time također demokratsko formiranje političke volje, iz kojega ono proizlazi, vezani su za ustavni poredak, dakle podređeni vladavini prava. Ako se izglasa zakon koji nije ustavan, može ga — barem u potpuno formiranoj ustavnoj državi — pravosudna vlast na osnovi zahtjeva za ispitivanje zakonitosti i ustavnosti proglasiti nevažećim.

— Sudjelovanje pučanstva u formiranju političke volje očituje se i putem opće javne rasprave. A to se ne odnosi samo na predviđene zakone koji se podnose parlamentu, već također na politički važne odluke za koje je nadležna vlada. Aktualni je primjer u nas u Njemačkoj pitanje angažiranja vojnih snaga izvan teritorija Atlantskoga saveza. Iz prošlosti je osobito poznata rasprava o tzv. istočnim ugovorima, dakle prvenstveno o Moskovskome i Varšavskome ugovoru iz 1970. godine.

Valja govoriti o još dvama načelima koja su važna za demokraciju kao element ustavne države, o načelu predstavljanja i načelu općenitosti.

Govorim prvo o predstavljanju. Jednostavno je objasniti o čemu je tu *doista* riječ. Predstavnička kvaliteta demokracije u Saveznoj Republici izražava se u odredbi članka 38 Ustava: »Zastupnici su Njemačkoga parlamenta... zastupnici cijeloga naroda« — ne, dakle, jedne stranke ili jednoga izbornog okruga. Što to znači i što iz toga slijedi, klasično je formulirao Edmund Burke 1776. godine u svojoj čuvenoj zahvalnici svojim bristolskim biračima: »Gospodo, zacijelo bi trebalo da bude radost i ponos svakoga zastupnika najdublja sloga, najtješnja suglasnost i najiskrenija veza sa svojim biračima. Njihove bi želje valjale njemu najviše značiti, njihovo mišljenje visoko poštovati, njihovi poslovi zasluživati neograničenu pozornost. (...)

Ali on ne smije vama žrtvovati svoje nepristrano mišljenje, svoj zreli sud, svoju bistru savjest. (...)

Vaš zastupnik vam ne duguje samo svoju marljivost već i svoju moć rasuđivanja. I on bi vas izdao, umjesto da vam služi, ako bi je za ljubav vašega mišljenja žrtvovao. (...)

Kada bi vladanje bilo stvar volje neke strane, vaša bi morala biti, nedvojbena, presudna. Vladanje i zakonodavstvo su, međutim, stvar uma i suda, a ne naklonosti. (...)

Parlament nije *kongres* poklisara različitih i međusobno zavađenih interesa, čije različite interese svaki mora braniti kao njegov poslovni zastupnik i odvjetnik naspram drugim poslovnim zastupnicima i odvjetnicima. Parlament je, prije, *savjetodavno-prosudbeni skup jedne nacije, s jednim interesom, interesom cjeline*. Tamo ne smiju biti smjernicom lokalne svrhe ili lokalne predrasude, već opće dobro, koje proizlazi iz opće umnosti cjeline.«

Teže je — ali za našu temu nužnije — shvatiti što je, *zapravo*, predstavljanje. Postoje njegove dvije varijante (koje su obje sadržane u Burkeovim riječima). Predstavljanje je, prvo, jednostavno zamjenjivanje. Jedna osoba djeluje po nalogu i u ime druge, koja nije nazočna. Taj je nenazočni vezan onim što se u njegovo ime kaže i odlučuje. U drugoj vrsti predstavljanja izražava se smisao zajednička mnoštvu osoba, odnosno u tome se smislu donose odluke i poduzimaju radnje. Tako može, npr., neka knjiga biti reprezentativna za mišljenje i osjećanje jednoga naraštaja (kao Ernst Jüngerova *In Stahlgewittern* za borbe na frontama prvoga svjetskog rata). Nadaren govornik govori reprezentativno za svoje slušatelje ako ovi smatraju da on odlično izražava ono što oni više ili manje maglovito misle i hoće. Predsjedatelj nekoga dobrotvornog društva može u smislu svrhe društva i time reprezentativno za članove društva doznačiti novčanu pomoć.

Druga vrsta predstavljanja specifična je za ustavnu državu (Burke ju je na svoj način okarakterizirao). Kao »*moi commun*« cjelokupnosti svojih građana on mora djelovati u njihovu smislu, dakle tako da je — kao što čitamo u Kanta — ono što on čini »moglo nastati iz ujedinjene volje cijeloga naroda«; odnosno tako da se od svih građana može barem očekivati. Tako djeluje ova država reprezentativno, tako je ona predstavnik naroda. Nosioci mandata i funkcija samo su njezini izvršni pomoćnici. Dopustite da to pojasnim još dvama navodima. Kant napominje u svome

spisu »O vječnome miru«: »... svaka je forma vladanja, koja nije reprezentativna, zapravo uniforma. U jednoj disertaciji iz Mainza (Joh. *Kimme*: »Das Repräsentativsystem«) možemo pročitati: postaje jasno »da svaki proces formiranja volje zajednice u biti nužno uvjetuje postojanje i stvaranje predstavničkih struktura... Čim ljudi međusobno opće, nastaje sklop koji je, na koncu, osnovica predstavljanja.« — Ako kažemo da ustavnu državu obilježava »predstavnička demokracija, tada nije riječ, točno uzevši, o predstavničkoj varijanti demokracije, nego o demokraciji, ukoliko je ona element po svojoj biti predstavničke ustavne države. To nije — slobodnije rečeno — predstavnička varijanta demokracije, već demokratizacija predstavničke naravi države.

U vezi s time valjalo bi nešto napomenuti o plebiscitu u ustavnoj državi. O njemu se može iznijeti mnogo razloga za i protiv. Presudna je, po mome mišljenju, točka da je plebiscitu svojstvena tendencija da ukine predstavničku narav i učinak države i time nju samu. Karl Marx je taj efekt oštroumno opisao u svome spisu »Građanski rat u Francuskoj«. Tamo kaže o »pariškoj komuni izravne demokracije« da bi se komunalnim ustavom ozbiljilo jedinstvo prirode, »uništavanjem one državne vlasti koja se izdavala kao utjelovljenje (*corps politique!*) toga jedinstva«. Pariška je komuna bila Marxu uzor za to da dosljedna demokratizacija znači prijelaz u socijalizam, a on, sa svoje strane, početak odumiranja države.

Načelo općenitosti najprije je moment svake države. Jer poredak i djelatnost moraju biti opći, budući da se odnose na cjelinu jednoga društva. To se izražava, između ostaloga, u pojmu općega dobra i u postulatu da opći interes (*res publicae*) ima prvenstvo pred partikularnim interesima (*res privatae*). To se, dakako, ne smije tako shvatiti i prakticirati da se s pozivanjem na opće dobro ne poštuju ili čak guše pojedinačni interesi. Prije valja shvatiti opće dobro kao stanje koje daje što širi prostor pojedinačnim interesima. Opće dobro pretpostavlja dobro svojih dijelova i uključuje ga. Tako je, npr., formiranje opće političke volje objektivna nužnost ako državna cjelina želi biti liberalna i ono pretpostavlja da je slobodno očitovanje mišljenja kao subjektivno pravo pojedinoga građanina zajamčeno. U Hegelovoj *Filozofiji prava* (§ 260) čitamo: »Bit je nove države da je opće povezano s punom slobodom posebnoga i dobiti individua... Samo time što oba momenta postoje u svojoj jačini državu valja smatrati — raščlanjenom.«

Načelo je općenitosti, tako, tekovina i obilježje novovjekovne ustavne države. Ovdje odgovara općenitost poretka i djelatnosti države načelu jednakosti državljana. Jer, ako su svi jednaki kao građani, imaju pravo biti poštovani i tretirani od države kao jednaki, posebice imaju pravo na jednakost svojih prava i naloženih im obveza. Time poredak i djelatnost države moraju biti opći u smislu da »vrijede za sve«, »mogu se primijeniti na sve«, »mogu se barem očekivati od svih«. Ta je vrsta općenitosti povijesno-činjenično ozbiljena ukidanjem staleških razlika kao instituta i svakoga prava na povlastice. Karl Gottfried Svarez, autor pruskoga »Općeg zemaljskog prava«, rekao je u predavanju pred prestolonasljednikom (1791): »Zakoni države povezuju sve njezine članove bez obzira na stalež, rang i spol. Dakle, ne može otkazati poslušnost zakonima nijedan njezin stanovnik, pa bio on i najvišega ranga.«

U članku 109 Vajmarskoga ustava iz 1919. godine kaže se: »Valja ukinuti javno-pravne povlastice ili nepovoljnosti po porijeklu ili staležu.«

Demokracija je, pravo shvaćena, u punome opsegu svojih obaju značenja podređena načelu općenitosti, ne samo zato što se u ustavnoj državi mora upravljati prema njezinu konceptu, nego uopće prema svome vlastitom pojmu. Jer, kao varijanta vladavine odnosi se na cjelinu, na zajedničko-opće društva, a kao vladavina naroda ona je vladavina jednakih, čija jednakost može naći svoj adekvat jedino u općenitosti. Iz toga slijedi da se u demokratskoj državi sudjelovanje pojedinih građana u formiranju političke volje odnosi samo na cjelinu, na ono što je *svima zajedničko*, što se tiče *svih* i što je u interesu *svih*, što — pod navedenim pretpostavkama — uživa prednost pred pojedinačnim interesima.

Mnogim ljudima u Njemačkoj danas nije više u svijesti da se, dakle, traži demokratski angažman građanina za to opće i da se mora brinuti za cjelinu. Umjesto toga, oni povezuju sa svojim pravom i svojim zahtjevom za demokratskom participacijom (koju osjećaju posve s moralnom ozbiljnošću također kao svoju obvezu) predodžbu da je pri tome prvenstveno riječ o onome što se posebno i neposredno tiče njih samih. Oni misle da bi morali svoj pojedinačni interes (što nikako ne mora biti egoistički, nego može biti ljudski razumljivo i dobro utemeljeno) istaknuti i, ako zatreba, realizirati radi obrane od mjera što ih zahtijeva opći interes. Prema tome shvaćanju demokracije treba da odlučuju od slučaja do slučaja oni koji su neposredno pogođeni. Ovdje se smatra načelom demokracije pojedinačna pogodnost umjesto općenitosti.

Preveo s njemačkoga:
Tomislav Martinović

Hans Buchheim

THE CONSTITUTIONAL STATE AND DEMOCRACY

The author names three reasons for the advantage of the constitutional state over democracy. In a constitutional state democracy contributes to state life in such a manner that the essential requirement that the people agree with the political government is complemented by the participation of the population in the forming of the political will. Also important for democracy as an element of the constitutional state appear to be the principles of representation and of generality. Democracy is subordinate to the principle of generality because as a variant of government it relates to the whole, to what is common and general to society, and as government of the people it is a government of equal entities whose equality will find its adequacy only in generality.