
Koncept “borbene demokracije” u SR Njemačkoj

DAMIR VELIČKI*

Sažetak

Kao rezultat povijesnoga iskustva s Weimarskom Republikom, u novi ustav Savezne Republike Njemačke – Temeljni zakon – ugrađena su neka nepromjenljiva ustavna načela. Autori Temeljnoga zakona su se umjesto pozitivističkoga i formalističkoga shvaćanja demokracije Weimarskoga ustava odlučili za koncept tzv. “borbene demokracije”, demokracije koja je čvrsto vezana uz određene vrijednosti. Koncept “borbene demokracije” pronalazi se u nizu članaka Temeljnoga zakona SR Njemačke, a riječ je o preventivnoj zaštiti demokracije koja se brani protiv ekstremističkih pozicija i prije nego što ekstremističke grupacije prekrše zakon. Koncept “borbene demokracije” temelji se na demokratsko-teorijskim i sociološko-filozofskim promišljanjima Karla Loewensteina i Karla Mannheima. Ona su prevedena u ustavnopravnu praksu i unesena u Temeljni zakon SR Njemačke. No instrumenti “borbene demokracije” ne sastoje se samo od zaštitnih mjera propisanih u ustavu, nego i od niza drugih mjera različitoga intenziteta. Različiti instrumenti “borbene demokracije” u svrhu zaštite demokracije u SR Njemačkoj prikazuju se u područjima diskurzivne, kaznenopravne, administrativne i ustavnopravne zaštite demokracije. Savezna Republika Njemačka sa svojim instrumentima zaštite demokracije nije, doduše, jedinstvena, ali neki instrumenti, poput primjerice mogućnosti zabrane političkih stranaka, u zapadnim su demokracijama vrlo rijetki, što se na kraju ovoga rada ukratko uspoređuje sa stanjem u nekim zapadnim i postkomunističkim demokracijama.

Ključne riječi: borbena demokracija, SR Njemačka, Weimarska Republika, Weimarski ustav, Temeljni zakon, zaštita demokracije

* *Damir Velički*, magistar politologije i doktorski kandidat na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Na Učiteljskom fakultetu u Zagrebu predaje kolegije “Politički i socijalni sustav Njemačke i Austrije” i “Njemačka i Austrija od 1945. do danas”.

Uvod i pojmovno određenje

Određeni elementi državnoga, ali i društvenoga uređenja Savezne Republike Njemačke nastali su dijelom kao rezultat povijesnoga iskustva vezanog uz propast Weimarske Republike kao i brzim i neometanim dolaskom nacionalsocijalista na vlast. Autori novog ustava htjeli su spriječiti ponavljanje loših iskustava pa su u novi ustav – Temeljni zakon – ugradili neka nepromjenjiva ustavna načela; oni su se umjesto pozitivističkoga i formalističkoga shvaćanja demokracije odlučili za koncept tzv. borbene demokracije, demokracije koja je čvrsto vezana uz određene vrijednosti. Pojam *streitbare Demokratie* (njem.) može se prevesti kao "borbena demokracija". Backes i Jesse navode i niz drugih mogućih naziva poput, "budna", "militantna", "spremna braniti se". Doduše, "militantna" ističe previše ofenzivni, a "budna" ili "spremna braniti se" previše defenzivni karakter (Backes i Jesse, 1996.: 536). Pojmom "borbena demokracija" zapravo se opisuje "fenomen preventivne zaštite demokracije" (*ibid.*). Kad je riječ o mogućnostima učinkovite zaštite demokracije, znanstvena rasprava o tome rezultirala je s nekoliko varijanti (usp. Scherb, 1987.), a sažeto bi se mogle prikazati na sljedeći način: prva varijanta je varijanta s relativnim vrijednostima. To shvaćanje bila je ustavnopolitička stvarnost u Weimarskoj Republici. Bez iznimaka su sve političke snage imale neograničenu mogućnost djelovanja. Država se mogla uplesti tek u trenutku kršenja zakona. Druga varijanta je autoritarna, neprijatelji nemaju nikakvih sloboda, protiv njih se dosljedno i nepopustljivo provode mjere. Treća, antikomunistička varijanta ne dopušta lijevim ekstremistima nikakvu slobodu; riječ je, dakle, o jednostranoj političkoj orijentaciji. I četvrta varijanta je jednostrana jer ne dopušta slobode desnim ekstremistima. Posljednja, peta varijanta, jest liberalno-demokratska. Ona je dosljedno antiekstremistička i nije jednostrana, nije naglašeno autoritarna, ali ni s relativnim vrijednostima. U Saveznoj Republici Njemačkoj ta je varijanta ustavnopolitička stvarnost. Koncept "borbene demokracije" pridaje određenim vrijednostima osobito značenje jer polazi od toga da, u konfrontaciji s političkim ekstremizmom, samo država koja se veže uz određene vrijednosti može biti spremna braniti se. Ustav iz Weimara nije poštovao to načelo te je omogućivao korjenite promjene ustava, što je donekle i olakšalo dolazak nacionalsocijalista na vlast 1933. godine. Koncept "borbene demokracije" utkan je u Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke, a da bi se on mogao analizirati, potrebno je, ponajprije, detaljno se osvrnuti na razdoblje Weimarske Republike i Weimarski ustav koji je u Njemačkoj stupio na snagu 11. kolovoza 1919., jer su u Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke iz 1949. godine uneseni brojni elementi koji su nastali kao politička pouka uzrokovana propašću Weimarske Republike. Namjera ovoga rada je, nadalje, nakon osvrta na demokratsko-teoretske i sociološko-filozofske temelje koncepta "borbene demokracije", istaknuti osnovne razlike između Weimarskoga ustava i Temeljnoga zakona. Na kraju će se podrobnije ra-

zmotriti i ostali instrumenti “borbene demokracije”, jer se ona ne sastoji samo od zaštitnih mjera propisanih u Temeljnem zakonu.

Weimarski ustav i propast Weimarske Republike

Weimarskom Republikom opisuje se razdoblje njemačke povijesti od 1919. godine, pa sve do dolaska nacionalsocijalista na vlast 1933. godine. Ustavotvorna Nacionalna skupština početkom je godine, u siječnju 1919., zbog nemira u Berlinu izabrana u Weimaru, jednom od najvažnijih središta njemačke kulture. Weimarska Republika živjela je kratko, do 30. siječnja 1933. godine kad je Hitler došao na vlast. Nakon politički i privredno vrlo nestabilnih prvih godina, a vrhunac je uslijedio s dotad nezabilježenom inflacijom 1923. godine, uslijedile su tzv. zlatne dvadesete godine, kad je Weimarska Republika, nakon privrednoga oporavka i kulturno procvjetala, a politički se stabilizirala, umnogome zahvaljujući djelovanju dvojice ondašnjih političara – predsjednika Eberta i ministra vanjskih poslova Gustava Stresemanna, koji je, uostalom, sa svojim francuskim kolegom Briandom 1926. godine za svoja mirovna nastojanja dobio i Nobelovu nagradu. Weimarska Republika zabilježila je velike uspjehe na vanjskopolićkom, privrednom, ali i društvenom planu. Potpisivanjem Ugovora u Locarnu (16. listopada 1925. dogovoren u Locarnu, a potpisan u Londonu 1. prosinca 1925.), Njemačka se odrekla revizije svoje zapadne granice i potvrdila je demilitarizaciju Porajnja koju je zahtijevao Versailleski ugovor. Na istoku se Njemačka nije odrekla pokušaja revizije granica, ali je Poljskoj i Čehoslovačkoj zajamčila moguću reviziju isključivo mirnim sredstvima. Njemačka je zato kao ravnopravan član 8. rujna 1926. primljena u Ligu naroda. Na privrednom planu savladana je inflacija, provedena monetarna reforma te je, uz pomoć američkih kredita, nastupio opći privredni uspon. I u socijalnoj politici došlo je do brojnih promjena; npr. od 1919. i sindikati su dobili pravo glasa pri utvrđivanju visina nadnica i uvjeta rada, 1923. godine osnovani su Sudovi za mladež, zakoni za zaštitu trudnica itd. Žene su dobile i aktivno i pasivno biračko pravo, a 1919. godine i prva je žena izabrana u Nacionalnu skupštinu.

Temeljem Weimarskoga ustava Njemačka je postala Republika s jakom pozicijom predsjednika. Weimarski ustav sastojao se od dvaju glavnih dijelova: “Ustrojstvo i zadaće Carstva” (čl. 1-108) i “Temeljna prava i temeljne dužnosti Nijemaca” (čl. 109-165). Ostalih 16 članaka sadržavalo je prijelazne i završne odredbe. Prema članku 1. njemačko je Carstvo postalo Republika. Time se prekinula stoljetna monarhistička tradicija. Ustav je predvidio i mogućnost provođenja plebiscita (čl. 73) što mu je donijelo i glas “najdemo-

kratskijega" ustava svijeta.¹ *Reichstag* se birao na četiri godine, a zastupnici su bili zaštićeni imunitetom. Za razliku od staroga Carskog Ustava koji je naglašavao ulogu *Vijeća*, novi je ustav načelne odluke u Carstvu prepustio parlamentu – *Reichstagu*. S današnje točke gledišta tim je čudnije što je ustav *Reichstagu* suprotstavio predsjednika koji nije imao samo reprezentativnu ulogu, nego je on od početka bio zamišljen kao "protuteža parlamentu" (Boldt, 1998.: 52). Prema čl. 41 predsjednika je birao narod, i to na sedam godina. Ustav je predsjedniku davao i ovlasti šefa egzekutive. Prema čl. 53 smio je imenovati i otpustiti vladu, bio je vrhovni zapovjednik oružanih snaga (*Wehrmachta*) (čl. 47) itd. Uz to predsjednik je, u slučaju ugrožavanja javne sigurnosti i reda, mogao proglasiti izvanredno stanje i pritom staviti izvan snage i neka temeljna prava² te uključiti vojsku u rješavanje problema (usp. čl. 48, st. 2). Predsjednik je mogao i raspustiti parlament (čl. 25). To obilje ovlasti bilo je isprepletano s pravima ostalih ustavnih tijela i činilo ga "najčudnijim političkim bićem koje je ikada stupilo na njemačku zemlju" (Wittmayer, 1922.: 355). Kad je riječ o federativnom uređenju u Weimarskom ustavu, može se govoriti o savezno-državnom rješenju, ali s vrlo izraženim centralističkim crtama. Najveći problem predstavljalo je postojanje jedne (pre)moćne države – Pruske – koja je obuhvaćala više od tri petine teritorija i stanovnika. Doduše, premoć je neznatno ublažena čl. 61. i 63. prema kojima niti jedna *Zemlja* ne smije imati, bez obzira na svoju veličinu, više od dvije petine glasova u *Vijeću (Reichsratu)*. Temeljna prava također su bila zastupljena u Weimarskom ustavu. Osim tradicionalnih ljudskih i građanskih prava, ustavom su se pokušala riješiti i pitanja zajedničkoga života (čl. 119-124), vjerska pitanja (čl. 135-141), pitanja obrazovanja i školovanja (čl. 142-150), kao i privrednoga ustroja (čl. 151-165).

Ekonomska kriza 1929. godine i masovna nezaposlenost koja je uslijedila, dobro su uzdrmale Njemačku i sljedećih je godina sve pošlo nizbrdo. Dakako da se propast Weimarske Republike ne može pripisati samo slomu burze u New Yorku, uzroci sloma Weimarske Republike su, osim već spomenute svjetske ekonomske krize, višestruki: od nezadovoljstva Versajskim ugovorom i nepovjerenja naroda u demokraciju, ustavnih nedostataka, pa sve do rascjepkanosti stranačkoga sustava i nesposobnosti stranaka za pronalaženje kompromisa. No tako često spominjani nedostatak 5%-tne prohibitivne klauzule i čisti razmjerni izbori po automatskoj metodi, gdje se sva-

¹ O elementima direktne demokracije u Weimarskoj Republici usp. Schiffers, Reinhardt, 1971.: *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Droste Verlag, Düsseldorf.

² Kad bi predsjednik ustanovio da je "znatno poremećena ili ugrožena javna sigurnost i poredak", prema čl. 48. st. 2. smio je donijeti potrebne odluke i temeljna prava "privremeno" staviti izvan snage: npr. slobodu pojedinca (čl. 114), slobodu izražavanja (čl. 118), slobodu okupljanja (čl. 123) itd.

koj stranci dodjeljuje mandat kad dostigne određeni broj glasova – a u Weimarskoj Republici svaka je stranka dobivala jedan mandat za 60 tisuća glasova – nedvojbeno su pridonijeli razbijanju stranačkoga sustava Weimarske Republike, ali teza da je “... uspon nacionalsocijalista ponajprije bio posljedica izbornog sustava i da bi izbori relativnom većinom to bili mogli spriječiti, prenaplašuje ulogu izbornoga sustava i gotovo posve zapostavlja socioekonomske i povijesne činjenice politike u Weimarskoj Republici” (Nohlen, 1992.: 160). Kao ostale okolnosti koje su pridonijele propasti Weimarske Republike mogu se navesti i “... podijeljenost rezultatima reformacije i protureformacije, stoljetna rascjepkanost u državnice koje su spriječile nastanak nacionalne svijesti koji bi Nijemcima osigurao osjećaj pripadnosti i identitet izvan stranačkih granica” (Schulze, 1998.: 624).

Osim već navedenih ustavnopravnih nedostataka Weimarske Republike, mora se, dakako, spomenuti i čl. 76 Weimarskoga ustava. Prema mišljenju nekih autora, upravo je taj članak kardinalna pogreška Weimarskoga ustava (usp. Fromme, 1960.), jer je omogućio legalno preuzimanje vlasti od strane nacionalsocijalista. Članak 76. je, naime, omogućivao da se dvotrećinskom većinom glasova u *Reichstagu* mogu mijenjati ustavne odredbe svake vrste i u svakom opsegu. Hitler je ubrzo nakon dolaska na vlast poduzeo sve korake kako bi istu učvrstio. To mu je i uspjelo: 5. ožujka 1933. godine NSDAP je zajedno s Njemačkom nacionalnom strankom dobio apsolutnu većinu. 23. ožujka 1933. sve su stranke osim SPD-a glasovale za tzv. Zakon o punomoći (*Ermächtigungsgesetz*) – vlada je dobila ovlasti proglašenja zakona. Ubrzo je institucionalizirana jednostranačka država i diktatura je uspostavljena u vrlo kratkom roku. Hitlerova je politika ipak bila isprva dobro prihvaćena u narodu, ponajviše zbog brzoga smanjenja nezaposlenosti i vanjskopolitičkih uspjeha; 1935. godine povratak Saarlanda, ponovno uvođenje vojne obveze, 1936. okupacija Porajnja, 1938. aneksija Austrije itd. Hitler je odmah po dolasku na vlast počeo s ostvarivanjem svoga antisemitskog programa, a rezultat Hitlerove politike bio je genocid Židova te Drugi svjetski rat s dotad nezabilježenim ljudskim žrtvama i materijalnim razaranjima. Nacionalsocijalistička diktatura i njezine posljedice za njemačku su povijest događaji čiji su tragovi vidljivi još i danas³, od stava prema Izraelu, pa sve do politike prema azilantima. Nakon završetka Drugoga svjetskog rata, Njemačka je podijeljena u četiri okupacijske zone, te su na posljetku 1949. godine kao rezultat ideološke podijeljenosti Istoka i Zapada nastale dvije njemačke države. U DDR-u je pod sovjetskim utjecajem uspostavljena komunistička diktatura, a u zapadnoj, Saveznoj Republici Njemačkoj uspostavljen je demo-

³ O odnosu Nijemaca prema nacionalsocijalističkoj prošlosti usp. Kielmansegg, Peter Graf, 1989.: *Lange Schatten. Vom Umgang der Deutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit*. Siedler Verlag, München.

kratski oblik vladavine⁴. U Saveznoj Republici Njemačkoj Parlamentarno je vijeće⁵ 8. svibnja 1949. godine prihvatilo Temeljni zakon koji je stupio na snagu 23. svibnja 1949. godine. Autori ustava namjerno su odabrali izraz Temeljni zakon, a ne ustav, kako bi se naglasilo da je to privremeni ustav zapadnoga dijela podijeljene Njemačke. No Temeljni zakon ostao je, uz brojne izmjene i dopune, na snazi i nakon njemačkoga ujedinjenja. U Temeljnom se zakonu izrijeком ne pojavljuje pojam "borbena demokracija" – taj se pojam prvi put pojavio u Saveznoj Republici Njemačkoj 1956. godine u obrazloženju Saveznoga ustavnog suda prilikom zabranjivanja Komunističke partije Njemačke – ali misao o demokraciji koja je "sposobna braniti se" bila je prisutna u raspravama o ustavu 1948./49. godine (usp. Scherb, 1987.). Zapravo se prva relevantnija promišljanja o borbenosti demokracije u Njemačkoj mogu pratiti unatrag sve do tridesetih godina 20. stoljeća. Razloge tomu treba tražiti upravo u činjenici što su nacionalsocijalisti relativizam vrijednosti Weimarske ustavnopravne prakse okrenuli protiv demokratskoga ustava, što je pokrenulo brojne rasprave o toj problematici. Zbog loših povijesnih iskustava s Weimarskom Republikom, Temeljni zakon trebao je izbjeći pogreške Weimarskoga ustava. Stoga su u Temeljni zakon unesena, između ostaloga, i brojna sociološko-filozofska promišljanja Karla Loewensteina i Karla Mannheima o kojima će podrobnije biti riječi u nastavku rada.

"Militantna demokracija" i "demokratska dilema"

Poznati stručnjak za ustavno pravo Karl Loewenstein ustvrdio je da je u Weimarskoj Republici "... demokracija od početka bila osuđena na propast, jer je bila pacifistička, a ne militantna" (Loewenstein, 1935.: 580). Drugim riječima, Weimarska Republika bila je ograničeno sposobna braniti se od političkoga ekstremizma i tako je nacionalsocijalistima omogućila legalno i vrlo brzo preuzimanje vlasti. Loewenstein je 1937. godine predstavio koncept "*militant democracy*" (usp. Loewenstein, 1937.: 417-433) u kojem govori o zaštiti demokracije kresanjem prava njezinim protivnicima. Naime, vodeći stručnjaci za ustavno pravo Weimarske Republike Hans Kelsen i Gustav Radbruch zastupali su stajalište da demokracija pretpostavlja relativni-

⁴ Podrobnije o povijesti Savezne Republike Njemačke i Demokratske Republike Njemačke usp. Kleßmann, Christoph, 1997.: *Zwei Staaten, eine Nation*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

⁵ Parlamentarno vijeće koje je raspravljalo u ustavu činilo je 65 zastupnika pokrajinskih parlamenata iz zapadnih savezničkih zona, a za predsjedavatelja je izabran Konrad Adenauer. U sastavu Parlamentarnoga vijeća bilo je zapravo ukupno 70 članova, ali 5 ih nije imalo pravo glasanja. Tako često spominjana floskula o članovima Parlamentarnoga vijeća kao "ocima ustava" zanemaruje činjenicu da su se među članovima nalazile i četiri žene te će se stoga u nastavku rada govoriti o "autorima" ustava, tj. Temeljnoga zakona.

zam vrijednosti i da svačije političko stajalište zaslužuje isto poštovanje. Kelsen je 1932., dakle neposredno uoči propasti Weimarske Republike, iznio stav da demokracija, ako sama sebi želi ostati vjerna, mora trpjeti i pokret koji je usmjeren prema uništenju nje same, te da mora tom pokretu, kao i svim ostalim političkim uvjerenjima, osigurati jednaku mogućnost razvitka (usp. Kelsen, 1932.). Za Kelsena osobito većinsko načelo stoji u čvrstom odnosu prema legitimnosti demokratskoga poretka, ali istodobno određuje i njegovu sudbinu: “Demokracija koja se pokušava suprotstaviti želji većine, pa i silom, prestaje biti demokracija. Vladavina naroda ne može opstati protiv naroda ... Tko je za demokraciju, ne smije se zaplesti u kobno proturječje i posegnuti za diktaturom kako bi spasio demokraciju. Mora se ostati vjeran zastavi, čak i kad brod tone.” (Kelsen, 1932.: 68). Karl Mannheim je četrdesetih godina prošloga stoljeća zahtijevao stvaranje novoga stava prema osnovnim vrijednostima društvenoga života poput socijalne pravednosti, slobode, ljudskoga dostojanstva, kako bi se prevladalo propast vrijednosti, iako se nije izričito založio za čvrstu povezanost demokratskoga ustava s određenim vrijednostima, nego za stvaranje određenoga kompromisa između narušavanja i diktatorskoga propisivanja vrijednosti (usp. Mannheim, 1987.). Iako je prevladavalo mišljenje o nužnosti uvođenja zaštitnih mehanizama u svrhu očuvanja demokratskoga poretka, istodobno se uvidjela i opasnost od “totalitarizma vrijednosti” (Boventer, 1985.: 55). Problematiku ograničenja političkih sloboda u svrhu zaštite demokratskoga poretka Loewenstein je opisao “demokratskom dilemom” (Loewenstein, 1969.: 348). Prema Loewensteinu se demokratska država, kad joj zaprijeti totalitarna opasnost, nalazi pred sljedećom dilemom: “Ako se (demokratska država) odluči braniti svim sredstvima i uskratiti totalitarnim napadačima uporabu demokratskih sloboda, onda upravo postupa protivno načelima slobode na kojima i sama počiva. Ako pak ustraje na osnovnim demokratskim načelima i u korist svojih zakletih neprijatelja, tada stavlja na kocku i vlastitu egzistenciju” (349). Demokratska dilema polazi, kako je Boventer naglasio, od “napetosti između zaštite slobodarskih i demokratskih prava” (Boventer, 1985.: 44). Karl Popper, jedan od najutjecajnijih filozofa 20. stoljeća, u tom kontekstu govori o “paradoksu tolerancije” (Popper, 1992.: 147); mogućnost da se slobodni građani odluče za vladavinu neslobode ubraja se u proturječja demokracije, a dilema se očituje u tome da se demokracija bez samonegiranja ne može obraniti od svojih neprijatelja jer mora ograničiti temeljne političke slobode.

Dijelovi Loewensteinovih i Mannheimovih demokratsko-teorijskih i sociološko-filozofskih promišljanja i prevedeni su u ustavnopravnu praksu i kao takvi uneseni u Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke. U tom kontekstu svakako treba istaknuti čl. 79, st. 3 – tzv. trajnu, vječnu klauzulu (*Ewigkeitsklausel*), kojom se zabranjuje izmjena Temeljnoga zakona kojom se zadire u temelje državnoga uređenja, te nadalje čl. 9, st. 2, čl. 18 i čl. 21, st. 2 Temeljnoga zakona. No te članke treba detaljnije razmotriti u kon-

tekstu još nekih bitnih razlika Weimarskoga ustava i Temeljnoga zakona, kako bi se koncept borbene demokracije iscrpnije analizirao.

Osnovne razlike između Weimarskoga ustava i Temeljnoga zakona Savezne Republike Njemačke

Autori Temeljnoga zakona očito su stalno imali na umu negativna iskustva iz prošlosti, odnosno činjenicu da je weimarska demokracija bila pre-slaba i da je vrlo brzo popustila pritiscima i pretvorila se u diktaturu; novi ustav morao je spriječiti svaku mogućnost povratka diktature.⁶ U najvažnije ustavnopravne pouke iz prošlosti, a koje su utkane u Temeljni zakon, mogli bismo ubrojiti slabljenje uloge predsjednika, jačanje pozicije šefa vlade (*Kanzlerdemokratie*), naglasak federalističkoga ustroja. Savezne pokrajine (*Bundesländer*) svojim djelovanjem u Saveznom vijeću (*Bundesrat*) mnogo intenzivnije sudjeluju u zakonodavnoj vlasti, nego što je to bio slučaj u Carskom vijeću (*Reichsrat*). Vladi se može izglasati samo "konstruktivno nepovjerenje" (usp. čl. 67 Temeljnoga zakona), tj. ona se može srušiti samo tako da se istodobno izabere novi šef vlade. Pridržavanje odredbi ustava nadgleda Savezni ustavni sud, a obilje ovlasti koje taj sud ima (usp. čl. 93 Temeljnoga zakona) nisu bile sadržane u weimarskom ustavu. Kao reakcija na Weimarsku Republiku i Treći Reich, Temeljni zakon ima naglašeno anti-plebiscitarni karakter – iako je opravdano pitanje, kako naglašavaju Backes i Jesse, "koliko referendumu u Trećem Reichu doista mogu biti argument protiv legitimnosti plebiscitarnih elemenata" (Backes i Jesse, 1996.: 379). Jesu li referendumu u Weimarskoj Republici doista prouzročili toliko štete kao što se to najčešće pretpostavlja? Naime, od mnoštva zahtjeva⁷ za provođenje referenduma, samo su dva doista i dovela do njega – 1926. i 1929. godine. Nakon ujedinjenja čak su se i SPD i Zeleni založili za uvođenje elemenata neposredne demokracije. Zahtjev je obrazložen argumentima da se tako smanjuje otuđenje između političara i građana, a više neposrednoga sudjelovanja građana vodi do učvršćenja parlamentarne demokracije. CDU/CSU i FDP to su odbili jer se "plebiscitima smanjuje vrijednost parlamentarnoga sustava i ne unapređuje se pronalaženje kompromisa" (usp. Fischer, 1993.: 16-18). Fijalkowski naglašava da plebiscitarno donošenje odluka ne potpomaze pronalaženje kompromisa, njima bi, štoviše, "porasla konfrontacija, a ne konsenzus" (Fijalkowski, 1986.: 236-266). U kontekstu razmatranja

⁶ O ustavnim manjkavostima Weimarskoga ustava koje su izravno utjecale na stvaranje Temeljnoga zakona, tj. o razlozima distanciranja od Weimarskoga ustava opširnije u Fromme, Karl Friedrich, 1960.: *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, Tübingen.

⁷ *Volksbegehren* – zahtjev dijela biračkoga tijela za provođenje plebiscita: u Weimarskoj Republici se najmanje 10% biračkoga tijela moralo upisati u listu da bi se donijela odluka o referendumu – *Volksentscheid* ili *Volksabstimmung*.

“borbene demokracije” valja napomenuti da se u Saveznoj Republici Njemačkoj osobito ekstremističke stranke, bilo lijeve ili desne, zalažu za uvođenje plebiscitarnih elemenata. No činjenica da se upravo ekstremističke stranke zalažu za jaču prisutnost plebiscitarnih elemenata, ne može biti argument za to da plebiscitarni elementi nisu podobni za razvitak demokracije. Tim se stavovima najčešće suprotstavljaju drugi argumenti, a to su, ukratko: dezintegracija političkoga sustava, emocionaliziranje politike, nedvojbeno zaoštavanje stavova i znatno reduciranje mogućnosti pronalazjenja političkih kompromisa (usp. Butler i Ranney, 1978.).

Osim dosad navedenih razlika, prema Weimarskom ustavu (čl. 76) sve su se ustavne odredbe mogle mijenjati dvotrećinskom većinom glasova u *Reichstagu*. Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke sadržava, za razliku od Weimarskoga ustava, određena ustavna načela koja ne može ukinuti ili promijeniti parlamentarna većina. Ta su načela fiksirana u već spomenutom čl. 79, st. 3 Temeljnoga zakona koji kaže: “Nedopustiva je izmjena Temeljnoga zakona kojom se zadire u podjelu Saveza na zemlje, u pravo sudjelovanja zemalja u zakonodavstvu ili u načela utvrđena u odredbama čl. 1 i čl. 20”. čl. 1. govori o ljudskom dostojanstvu i obvezi poštovanja temeljnih prava od državne vlasti, a čl. 20. govori o temeljima državnoga uređenja i pravu na otpor. Temeljni zakon, kako naglašava Rudzio, “neprijateljima slobodnoga demokratskog poretka ne daje slobodu njezinoga uništenja” (1991.: 39). Načelo borbene demokracije pronalazi se, nadalje, u nizu članaka Temeljnoga zakona, kojima se radi zaštite ustava ograničuju neka prava: čl. 5 st. 3 veže slobodu poduke uz vjernost Ustavu. čl. 9 st. 2 zabranjuje udruge “čiji su ciljevi ili djelatnost u suprotnosti s kaznenim zakonima, odnosno usmjereni protiv ustavnoga poretka ili ideje sporazumijevanja među narodima. Nadalje, čl. 18 (gubitak temeljnih prava) govori o tome da “onaj tko zloupotrijebi slobodu izražavanja mišljenja, a osobito slobodu tiska (čl. 5, st. 1), slobodu poduke (čl. 5, st. 3), slobodu okupljanja (čl. 8), slobodu udruživanja (čl. 9), tajnost dopisivanja, pošte i telekomunikacija (čl. 10), vlasništvo (čl. 14) ili pravo na utočište (čl. 16a) radi borbe protiv temelja slobodnoga demokratskog poretka, gubi ova temeljna prava.” Članak 21. st. 2 proglašava protuustavnim političke stranke “koje su po ciljevima i ponašanju svojih pristaša usmjerene na podrivanje ili rušenje temelja slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavanje opstojnosti Savezne Republike Njemačke.”

U ustavnopravnoj povijesti Savezne Republike Njemačke na temelju čl. 21 Temeljnoga zakona zabranjene su dvije političke stranke. Najprije je 1952. godine Savezni ustavni sud zabranio *Sozialistische Reichspartei* (SRP), a četiri godine kasnije, 1956. godine, zabranio je *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD). Upravo u obrazloženju presude *Kommunistische Partei Deutschlands* prvi je put spomenuta “borbena demokracija”, a kao cilj njezine zaštite naveden je slobodarsko-demokratski poredak Savezne Republike Njemačke. Stoga je potrebno, prije nego se detaljnije opišu in-

strumenti "borbene demokracije", nakratko se osvrnuti na pojam slobodarsko-demokratskoga poretka.

Slobodarsko-demokratski poredak i instrumenti "borbene demokracije"

Pojam "borbene demokracije" pojavio se prvi put 1956. u obrazloženju zabrane *Kommunistische Partei Deutschlands*. Taj koncept utjelovljuje "pokušaj sinteze načela tolerancije prema svim političkim mišljenjima i izjašnjavanje za određene nepovredive temeljne vrijednosti državnoga uređenja" (Savezni ustavni sud, Sv. 5, 139, cit. u Kailitz, 2004.: 210). Svrha "Borbene demokracije" jest zaštititi slobodarsko-demokratski poredak Savezne Republike Njemačke koji je definirao Savezni ustavni sud 1952. godine prilikom zabranjivanja *Sozialistische Reichspartei Deutschlands* 1952. godine. U tom obrazloženju stoji da se slobodarski demokratski poredak može odrediti kao poredak koji isključuje svaku vrstu nasilja i samovolje i predstavlja pravnu vladavinu na temeljima samoodređenja naroda prema volji većine te slobode i jednakosti. U osnovna načela toga poretka moraju se uračunati: poštovanje ljudskih prava opisanih u Temeljnem zakonu, ponajprije pravo čovjeka na život i razvijanje vlastite osobnosti, suverenitet naroda, odgovornost vlade prema parlamentu, zakonitost uprave, neovisnost sudova, više-stranačje, ista prava za sve političke stranke s pravom na stvaranje oporbe i njezino djelovanje u skladu s ustavom. Suci Saveznoga ustavnog suda su prilikom zabrane Komunističke stranke Njemačke (KPD) 1956. godine dodatno precizirali uvjete za zabranu stranaka. U toj je presudi naglašeno da stranka nije protuustavna samim time što ne priznaje načela slobodarsko-demokratskoga poretka, nego da mora postojati borbeni, agresivni stav prema postojećem poretku, te da stranka mora smišljeno negativno utjecati na funkcioniranje toga poretka sa svrhom njegova konačnog ukidanja. Karakteristika njemačkoga koncepta "borbene demokracije" jest u tome da se ona ne suprotstavlja svojim protivnicima tek u trenutku kad oni prekrše zakon, nego onda kad oni objave odbijanje načela demokratske ustavne države. Vezivanje uz određene vrijednosti u Temeljnem zakonu možda je najjasnije izraženo upravo u već spomenutoj tzv. "vječnoj, nepromjenljivoj klauzuli", tj. u čl. 79, st. 3 kojim se ne dopušta izmjena onoga dijela Temeljnoga zakona koji se odnosi na ljudsko dostojanstvo, odnosno na temelje državnoga uređenja. Upravo je ovaj članak osporavan, ponajprije zbog ograničavanja suvereniteta naroda, a potom se iznosi argument da će ekstremisti, ako dođu na vlast, ionako malo mariti za papirnatu "vječnu klauzulu". Kailitz oba prigovora kategorično odbija, s obrazloženjem da je smisao vezivanja uz određene vrijednosti upravo zaštita onih vrijednosti bez kojih je nemoguće zamisliti demokratsku ustavnu državu, a ukidanje demokratskih načela i načela pravne države nužno bi imalo za posljedicu podrivanje suvereniteta naroda

(usp. Kailitz, 2004.). Od kritičara “borbene demokracije” treba spomenuti Jaschkea, koji nedostatke “borbene demokracije” vidi u reduciranju političkoga ekstremizma samo na političke organizacije, a duhovno-politička strujanja, supkulture mladih i sl. koji se nalaze ispod organizacijske razine, nisu uzeti u obzir. Jaschke naglašava da se koncept “borbene demokracije” promatra kao političko ponašanje koje povlači za sobom sankcije, ali se međublici između demokracije i ekstremizma zapostavljaju. To se osobito odnosi na desnopopulističke varijante, kao i na svakodnevni rasizam, koji se mogu provući kroz “ušice borbene demokracije” (Jaschke, 2000.: 320). I Legewie i Meier ubrajaju se u kritičare koncepta “borbene demokracije”. Oni se zalažu za to da se zaštita demokracije ne usmjeruje prema onim grupama koje ne krše zakon, jer konkurencija ideja koju država ne obuzdava jest zapravo “životni eliksir demokracije” (Legewie i Meier, 1995.: 20). Legewie i Meier ističu da su prigodom stvaranja Temelnoga zakona izvedeni pogrešni zaključci s obzirom na Weimarski ustav, tj. da ograničavanje samo na manjkavosti Weimarskoga ustava prikriva političko-socijalne uzroke propasti prve njemačke demokracije i da “... demokracija, ako nije barem malo učvršćena u narodu, i ne može biti uspješno obranjena.” (Legewie i Meier, 1995.: 175). Doista treba priznati da teza kako su nacionalsocijalisti isključivo legalnim putem uspjeli preuzeti vlast, mora biti temeljito preispitana. Naime, pitanje je koliko se može govoriti o legalnom putu, ako se ima na umu npr. poništavanje mandata KPD-a, kao i prijeteće nacionalsocijalističko ozračje u kojem su djelovali zastupnici (usp. Jasper, 1986.). I Sontheimer ističe da centralna slabost Weimarske Republike nije bio Weimarski ustav, nego nepostojanje demokratske baze u društvu, što pokazuje kako demokracija bez demokrata teško može preživjeti (usp. Sontheimer, 1987.). Legewie i Meier su nadalje ustvrdili da relativizam odgovara temeljnim načelima demokratske slobode i jednakosti jer jamči “mirni oblik političke borbe, ne sužavajući pritom prostor djelovanja za njezine sadržaje” (Legewie i Meier, 1995.: 184). Treba međutim istaknuti da se demokratska načela ne mogu odvojiti od minimuma normativnih okvirnih uvjeta. U njih možemo ubrojiti poštovanje duhovne autonomije čovjeka i njegovih temeljnih prava, društveni pluralizam i njegovu institucionalnu zaštitu. Legewie i Meieru se može prigovoriti formalističko shvaćanje demokracije jer i samo većinsko načelo postaje neostvarivo ako se ne poštuje pravo na oporbu i zaštita manjine. Shvaćanje demokracije povezano s određenim vrijednostima neprestano balansira između velike otvorenosti demokratskoga diskursa i zaštite demokratskoga poretka od njegovih neprijatelja. Everts naglašava da “ekstremističke doktrine ne mogu u demokratskoj ustavnoj državi imati isto demokratsko legitimno pravo na ostvarenje jer su usmjerene protiv preduvjeta mirnoga i otvorenoga političkog natjecanja u demokraciji” (Everts, 2000.: 135). Uza svu otvorenost društvenoga diskursa u demokratskoj se ustavnoj državi ne smije osporiti načelo mirnoga i slobodnoga rješavanja sukoba. Uz to mora se naglasiti da se “borbena demokracija” ne sastoji samo od zaštitnih mjera propisanih u ustavu,

ona se temelji na cijelom nizu nijansiranih mjera. Arsenal obrambenih mehanizama podrazumijeva različita sredstva različitoga intenziteta. Primarno sredstvo za očuvanje demokratske ustavne države jest diskurzivni postupak, duhovno-politička rasprava, a tek onda slijedi uporaba pravnih sredstava i represije, a pritom se kombinacija i jednih i drugih sredstava ne čini isključenom. No, kako ističe Jesse, samo duhovno-politička rasprava nije dovoljna; ona bi u kriznim situacijama bez uporišta u ustavnopravnim obrambenim instrumentima ostala bez odjeka. Već samo postojanje instrumenata koji su predviđeni Temeljnim zakonom ima za parlamentarnu demokraciju u Saveznoj Republici Njemačkoj korisnu osobinu; pobornici političkoga ekstremizma znaju da postoje granice legalnoga taktiziranja (usp. Jesse, 1999.: 594). Ekstremisti, dakako, imaju prava, ali nemaju neograničena prava ukidanja slobode.

Različiti instrumenti "borbene demokracije" u svrhu zaštite demokracije u Saveznoj Republici Njemačkoj mogli bi se prikazati u sljedećim područjima (usp. Billing, 1993. i 1997. i Klump, 2004.): diskurzivna zaštita demokracije, kaznenopravna, administrativna i ustavnopravna. Diskurzivna zaštita predstavlja posebne zahtjeve pred slobodnu demokraciju i može ju se promatrati kao jezgru demokratskoga djelovanja u susretu s političkim ekstremizmom. Misli se zapravo na duhovno-političku raspravu s političkim ekstremizmom, pritom se polazi od toga da demokracija argumentima i duhovnim prosvjedenjem prenosi svoje vrijednosti i istodobno ih brani. Duhovno-politička rasprava s političkim ekstremizmom dakle mora biti shvaćena kao zadaća cijeloga društva, bilo to u obliku različitih inicijativa, npr. demonstracija, medijskih izvješća o ekstremističkim ispadima, organiziranjem znanstvenih rasprava o toj temi i sl. Pomoć njemačke države u tome očituje se u sljedećim oblicima: provedbom seminara i izdavanjem publikacija o toj temi (npr. *Bundeszentrale für politische Bildung*), kampanjama, kao i javnim radom Ureda za zaštitu ustava u vidu godišnjih izvješća, izložbi, predavanja i sl. Dakako da i političke stranke raspravljaju o toj temi i ograđuju se od ekstremizma, o čemu, dakako, izvještavaju i svi mediji.

Kaznenopravna zaštita obuhvaća različite norme koje se, bilo posredno ili neposredno, odnose na politički ekstremizam: paragraf 86 njemačkoga Kaznenog zakonika govori o "širenju propagandnih materijala protuustavnih organizacija", a paragraf 86a govori o "upotrebi obilježja protuustavnih organizacija". Ukupno gledajući, od svih delikata koji imaju ekstremističku pozadinu, najviše ih se odnosi upravo na "upotrebu obilježja protuustavnih organizacija". Tako je, npr. 1998., od ukupno 11 049 prijavljenih kaznenih djela, njih 6 958 odnosilo se na upotrebu zabranjenih obilježja (Jaschke, 2000.: 323). Zabranjeno je npr. u javnosti pokazivati tzv. "Hitlerov pozdrav", potom nošenje kukastih križeva i ostalih nacističkih simbola. Paragraf 130, koji je unesen u kazneni zakonik 1960. godine, govori o "huškanju naroda". Pritom se misli na sustavno vrijeđanje i klevetanje određenih skupina

stanovništva. Iako bi se poticanje na rasnu mržnju moglo ubrojiti u huškanje naroda, taj je delikt dobio svoj vlastiti paragraf – Paragraf 131.

Treća, administrativna mogućnost zaštite demokracije u Saveznoj Republici Njemačkoj, odnosi se na rad Ureda za zaštitu ustava. Na saveznoj razini je to Savezni ured za zaštitu ustava (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) u Kölnu, ali sukladno federalnom načelu i u svakoj saveznoj pokrajini postoji takva institucija. Rad tih institucija ukorijenjen je čl. 73 Temelnoga zakona, a temelji se na vrlo jasnoj pravnoj podlozi⁸. Ekstremistički postupci i nastojanja prate se ponajprije obradom i vrednovanjem javno dostupnih materijala, kao npr. programa i publikacija ekstremističkih stranaka i organizacija. Ako ti načini nisu dovoljni, a postoji opravdana sumnja da neka stranka ili organizacija ima za cilj borbu protiv demokratske ustavne države, informacije se prikupljaju i obavještajnim metodama: prisluškivanjem, praćenjem, djelovanjem tajnih agenata i sl. Tako stečene informacije i spoznaje idu dalje u Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno državnom tužilaštvu (ako postoje relevantni dokazi za kaznenopravni progon), a javnost se svake godine informira o najvažnijim spoznajama putem izvješća. Treba još spomenuti da su Uredi za zaštitu ustava nadležni i za provjeru ljudi koji dolaze u doticaj s povjerljivim materijalima, kao i provjeru njihovih životnih partnera. Uredi za Zaštitu ustava nemaju izvršnih ovlasti; njihovi službenici dakle nemaju, primjerice, pravo nikoga uhititi. Sama kontrola Ureda za zaštitu poretka je višestruka; od javnosti do stručnoga nadzora unutar samih institucija, pa do parlamenata i sudova.⁹ Godišnji izvještaji Ureda za zaštitu ustava izdaju se od 1962. godine: do 1968. godine kao dodatak tjedniku *Das Parlament*, od 1969. godine kao samostalna brošura. Godišnji izvještaji su prerađeni, pročišćeni i komprimirano selektivni sažetci Saveznoga ureda za zaštitu ustava i pokrajinskih ureda za zaštitu ustava. Od ujedinjenja dviju njemačkih država 1990. do danas, Ured za zaštitu ustava doživio je preobrazbu od tajnovite institucije u javnu instituciju koja vrlo intenzivno sudjeluje u javnom životu, informira građane o rezultatima i stavlja na raspolaganje referente za političko obrazovanje. Stručnjaci Ureda za zaštitu ustava pojavljuju se posljednjih godina u medijima i sudjeluju u javnim raspravama. Ukratko, preobrazba koja je još prije petnaestak godina bila nezamisliva. Može se ustvrditi da se uloga Ureda za zaštitu ustava kao izvora informacija o političkom ekstremizmu u Saveznoj Republici Njemačkoj stabilizirala, iako su Uredi 2001.

⁸ O pravnom aspektu djelovanja Ureda za zaštitu ustava usp. Haedge, Karl-Ludwig, 1998.: *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfadens mit Erläuterungen*, Heidelberg.

⁹ Podrobnije o radu Ureda za zaštitu ustavnoga poretka, njihovim zadaćama i ovlastima usp. Bundesamt für Verfassungsschutz, 1999.: *Bundesamt für Verfassungsschutz. Aufgaben, Befugnisse, Grenzen*, Köln.

i 2002. izgubili na vjerodostojnosti i okrnjili svoj ugled u slučaju pokušaja zabrane stranke NPD, o čemu će detaljnije biti riječi u nastavku rada.

Posljednja i najrepresivnija mjera borbene demokracije, istodobno i vrlo osporavana mogućnost zaštite demokracije je ustavnopravna zaštita. Tako npr. članak 9. Temeljnoga zakona predviđa zabranu udruga. Odluku o tome donosi izvršna vlast (Ministarstvo unutrašnjih poslova saveznih pokrajina ili Saveza). U povijesti Savezne Republike Njemačke zabranjene su brojne ekstremističke udruge. U razdoblju od 1949. do 1964. godine u Saveznoj Republici Njemačkoj izrečeno je, na temelju čl. 9, st. 2 Temeljnoga zakona ukupno 328 zabrana. Ta je mjera pogodila 24 desnoekstremističke i 40 lijevoekstremističkih udruge. Toliki je broj rezultat činjenice da je jedna udruga koja je djelovala u više saveznih pokrajina pojedinačno zabranjivana u svakoj od njih. Godine 1964. donesen je Zakon o udrugama (*Vereinsgesetz*), kao izvršni zakon uz čl. 9, st. 2 Temeljnoga zakona. Prema tom zakonu udrugom se smatra svako udruženje pravnih ili fizičkih osoba koje su se na dulje vrijeme dobrovoljno udružile sa zajedničkom svrhom¹⁰, a izuzete su političke stranke i frakcije saveznoga parlamenta, kao i pokrajinskih parlamenata. Prema tom zakonu udruge može centralno zabraniti Savezni ministar unutarnjih poslova. Od 1964. do 2005. zabranjeno je ukupno 98 udruga, od toga su između 1968. i 1976. godine zabranjene, kao desnoekstremističke, i četiri udruge koje su u svom nazivu imale i pridjev "hrvatski": "Kroatischer Demokratischer Ausschuss", "Kroatische Revolutionäre Bruderschaft", "Kroatischer Nationaler Widerstand" i "Kroatischer Verein Drina" (Kailitz, 2004.: 219). Nakon vala desnoekstremističkoga nasilja početkom devedesetih godina u razdoblju od 1992. do 2000. zabranjeno je osamnaest desnoekstremističkih udruga – šest od strane Saveza, a dvanaest od strane saveznih pokrajina. Događaji od 11. rujna 2001. godine odrazili su se i na politiku zabrane udruga u Saveznoj Republici Njemačkoj. Mjesec dana kasnije, 12. prosinca 2001. ukinuta je tzv. "religijska privilegija" prema kojoj su vjerske udruge bile izuzete iz zakona te je neposredno nakon toga zabranjena islamistička zajednica "Kalifatsstaat" s podružnicama širom Njemačke. Sljedećih godina učestale su zabrane islamističkih organizacija; 2002. godine zabranjena je udruga za prikupljanje priloga "Al-Aqsa", čime se željela, kako je navedeno u obrazloženju, spriječiti financijska potpora *Hamasu*. Godine 2003. zabranjena je udruga "Hizb ut-Tahrir" zbog protužidovske propagande, 2005. godine tursko je novinsko izdavačko društvo "Yeni Akit GmbH" zabranjeno zbog agresivnoga antisemitizma itd.¹¹ Kad je riječ o zabrani udruga, može se još ukratko reći da se od 1964. godine smanjuje broj zabranjenih udruga u odnosu na pedesete godine 20. stoljeća, što se može

¹⁰ Cijeli zakonski tekst može se pronaći na <http://dejure.org>

¹¹ Podatci o zabranjenim udrugama u Saveznoj Republici Njemačkoj potječu iz godišnjih izvješća Ureda za zaštitu ustava.

objasniti stabiliziranjem krhke poslijeratne njemačke demokracije. No broj zabranjenih udruga još je uvijek znatno veći od broja zabranjenih stranaka. Razlozi tomu su i u činjenici što odluku o zabrani udruge ne donosi Savezni ustavni sud u Karlsruheu, nego je za to potreban jednostavniji pravni postupak¹². Savezni ustavni sud može donijeti odluku o zabrani neke političke stranke ako se dokaže da je protuustavna, i to temeljem čl. 21 Temeljnoga zakona. To se dogodilo 1952. godine kad je zabranjena *Sozialistische Reichspartei* (SRP) i 1956., kad je zabranjena *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD). Stranke se zabranjuju sa svrhom razbijanja njihovih organizacijskih struktura i ograničavanja mogućnosti djelovanja. Psihološki učinak također nije zanemariv. No zabrana neke stranke, iako legalna i temeljena na ustavu, jest zađiranje u slobodu političkoga udruživanja, a možda mnogo konkretniji argument protiv te odluke jest činjenica da će glavni akteri zabranjene stranke i dalje djelovati unutar drugih političkih organizacija ili čak ilegalnih organizacija u “podzemlju” gdje neće biti podvrgnuti javnoj kontroli. Kao vrlo zanimljiv primjer trećega i neuspjeloga pokušaja zabrane neke političke stranke u povijesti SR Njemačke, može se navesti primjer NPD-a (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*). Stranka NPD osnovana je 1964. godine kao stranka nasljednica malih stranaka poput *Deutsche Reichspartei* (DRP) i raspuštene *Sozialistische Reichspartei* (SRP). NPD je desnoekstremistička stranka koja je u drugoj polovini šezdesetih godina 20. stoljeća uspjela ući u čak sedam pokrajinskih parlamenata (npr. u Baden-Württembergu je 1968. godine osvojila čak 9,8% glasova). Iako je članstvo stranke posljednjih godina u opadanju, NPD još uvijek nije zanemariva snaga na desnoekstremističkoj sceni Savezne Republike Njemačke koja povremeno uspijeva iznenaditi, za jednu malu i ekstremističku stranku, i više nego solidnim izbornim rezultatom. Posljednjih je godina stranka svoj najveći uspjeh doživjela na istoku Njemačke, u Saskoj (*Sachsen*) 2004. godine, kada je osvojila 9,2% glasova i s 12 mandata ušla u saski parlament, a u Saarlandu se je iste godine s osvojenih 4% glasova približila 5%-tnoj prohibitivnoj klauzuli. Uredi za zaštitu ustava godinama su zbog visokoga ekstremističkog potencijala pratili, i još uvijek prate, rad i aktivnosti te stranke te je, na posljertku, pokrenut i postupak za njezino zabranjivanje¹³. No tijekom postupka izbilo je na vidjelo da su neki čelni funkcionari stranke zapravo bili agenti i informanti Ureda za zaštitu ustava (jedan od njih i više od trideset godina). Štoviše, neki od njih bili su agenti Saveznoga ureda, a neki Ureda

¹² Podrobnije o toj problematici, osobito o pravnim aspektima zabrane udruge usp. Grundmann, Cornelia 1998.: *Das Vereinsverbot – ein überholtes Instrument der streitbaren Demokratie?*, u: *Verfassungsschutz: Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Bundesministerium des Innern, Halle: 120-145.

¹³ Njemačka vlada podnijela je Saveznom ustavnom sudu zahtjev 30. siječnja 2001. – dakle na godišnjicu Hitlerova dolaska na vlast(!), a Savezni parlament i Savezno vijeće to su učinili 30. ožujka 2001.

za zaštitu ustava saveznih pokrajina, a da sami Uredi za zaštitu ustava informacije o njihovoj ulozi i postojanju nisu međusobno prosljedili drugim Uredima za zaštitu ustava. Aktivnost i uloga tih informanata podijelila je i same suce Saveznoga ustavnog suda u Karlsruheu prilikom glasovanja o zabrani stranke. Naime, troje od sedam sudaca drugoga senata Saveznoga ustavnog suda smatralo je aktivnosti državnih agenata na čelnim pozicijama stranke nespojivim s pravnim načelima; četvero sudaca u tome nije vidjelo nikakvu prepreku i smatralo je da ovo troje sudaca zanemaruje zadaće "borbene demokracije" i preventivne zaštite ustavnoga poretka. Bilo kako bilo, nije postignuta potrebna dvotrećinska većina i stranka nije zabranjena, a cijeli je slučaj za sobom povukao određene konzekvencije. Sama stranka NPD je, kako ističe Fleming, time postigla Pirovu pobjedu: niti je nestala "mučeničkom smrću" kako bi isticali njezini sljedbenici, ali joj nije niti u potpunosti potvrđena ustavnost (usp. Fleming, 2003.: 176). Uz to ti su događaji ponovo upozorili na problematiku ubacivanja agenata Ureda za zaštitu ustava u ekstremističke organizacije jer se postavilo opravdano pitanje koliko su oni utjecali na aktivnosti i krajnje ciljeve stranke, tj. jesu li djelovali kao agenti provokatori. Ti su događaji bacili ružnu sliku na Urede za zaštitu ustava te su se pojavili zahtjevi za potrebom njihove reorganizacije u pogledu njihove nadležnosti i međusobne usklađenosti djelovanja. "Borbena demokracija" je iz tog slučaja izišla kao gubitnik jer je taj slučaj dodatno otežao buduće zahtjeve za zabranom stranaka.

Zaključak

Koncept "borbene demokracije" u Saveznoj Republici Njemačkoj karakterizira nekoliko osnovnih komponenti. Ponajprije, "borbena demokracija" povezuje se s određenim vrijednostima kojima odobrava posebno značenje i koje ne želi staviti na raspolaganje. Povezivanje s određenim vrijednostima reakcija je na Weimarsku Republiku u kojoj su se dvotrećinskom većinom mogle mijenjati sve ustavne odredbe, a to nužno sa sobom povlači i ustrajanje na određenim minimalnim uvjetima demokratske ustavne države. Borbenost se odnosi na činjenicu da je demokracija spremna suprotstaviti se ekstremističkim pozicijama, i prije nego, i tu je naglašen njezin preventivni aspekt, što politički ekstremizam prekrši zakon. Zaštita je usmjerena i protiv ciljeva, a ne samo metoda. Načelo "borbene demokracije" pronalazi se u nizu članaka Temelnoga zakona Savezne Republike Njemačke. Treba također istaknuti da Savezna Republika Njemačka sa svojim instrumentima zaštite demokracije nije, doduše, jedinstvena, ali neki su instrumenti, poput mogućnosti zabrane političkih stranaka, u zapadnim demokracijama vrlo rijetki. U Velikoj Britaniji i Italiji nije moguća zabrana stranaka ili udruga (Boventer, 1985.: 192) – ali stranke mogu biti, dakako, kazneno gonjene, a u Francuskoj se stranka ili udruga može zabraniti ako prekrši zakonske odred-

be (usp. Canu, 1997.). Zaštita demokracije usmjerena je, dakle, ponajprije protiv upotrebe ekstremističkih sredstava, a ne protiv propagiranja ekstremističkih ciljeva. Brojne su zapadne demokracije u tom pogledu liberalnije nego što je to slučaj u Saveznoj Republici Njemačkoj, ali se npr. u nekim postkomunističkim demokracijama srednje i istočne Europe mogu pronaći neke slične odredbe kao i u SR Njemačkoj. Razloge tomu također treba tražiti u povijesnim iskustvima. Tako primjerice rumunjski ustav (čl. 37), kao i poljski (čl. 13), dopuštaju mogućnost zabrane političkih stranaka (Kailitz, 2004.: 224), a Ustav Republike Slovenije o toj problematici govori u čl. 160 kao i u čl. 63. U članku 63. protuustavnim se definira "... svako poticanje nacionalne, rasne, vjerske ili drugih nejednakosti te raspirivanje nacionalnoga, rasnog, vjerskog ili drugoga neprijateljstva ili nesnošljivosti. Protuustavno je svako poticanje na nasilje i rat." U čl. 160. nadalje se u nadležnost Ustavnoga suda ubraja i odlučivanje o protuustavnosti djelovanja političkih stranaka. U Ustavu Republike Hrvatske, u čl. 6, navodi se sljedeće: "Protuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podrivanju slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavaju opstojnost Republike Hrvatske. O protuustavnosti odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske".¹⁴ Na samom kraju može se zaključiti da se Savezna Republika Njemačka u svojoj povijesti pokazala kao vrlo stabilna demokracija koja je koristila sve, a u pojedinim razdobljima osobito ustavnopravne instrumente "borbene demokracije", kako bi zaštitila i sačuvala svoj demokratski poredak. No u jednom pluralističkom društvu konfrontaciju s političkim ekstremizmom ne može preuzeti samo država; uz administrativnu, kaznenopravnu i ustavnopravnu zaštitu demokracije potrebno je osobitu pozornost posvetiti jačanju i širenju demokratske svijesti jer je najbolja zaštita demokratskoga ustavnog poretka upravo međusobna tolerancija samih građana i njihova spremnost da se zalažu za demokratske vrijednosti. To se, dakako, ne odnosi samo na Saveznu Republiku Njemačku.

Literatura

- Backes, Uwe/Jesse, Eckhard, 1996.: *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Billing, Werner, 1993.: *Rechtsextremismus. Eine Herausforderung der wehrhaften Demokratie*, u: Billing, Werner/Barz, Andreas/Wienk-Borgert, Stephan (ur.): *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, Baden-Baden: 131-151
- Billing, Werner, 1997.: *Streitbare Demokratie und politischer Extremismus*, u: Bundesministerium des Innern (ur.). *Texte zur Inneren Sicherheit*, Band I, Bonn: 7-18

¹⁴ Na službenim stranicama Državnoga zbora Republike Slovenije <http://www.dz-rs-si> i Sabora Republike Hrvatske <http://www.sabor.hr> nalaze se svi bitni zakonski akti, uključujući i tekst ustava.

- Boldt, Hans, 1998.: Die Weimarer Reichsverfassung, u: Bracher, Karl/Funke, Dieter/Jacobsen, Manfred/Adolf, Hans (ur.), *Die Weimarer Republik 1918-1933*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: 44-62
- Boventer, Gregor Paul, 1985.: *Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalen Vergleich*, Duncker, Berlin
- Bracher, Karl/Funke, Dieter/Jacobsen, Manfred/Adolf, Hans (ur.), 1998.: *Die Weimarer Republik 1918-1933*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Bundesamt für Verfassungsschutz, 1999.: *Aufgaben, Befugnisse, Grenzen*, Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln
- Butler, David/ Ranney, Austin (ur.), 1978.: *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institut, Washington
- Everts, Carmen, 2000.: *Politischer Extremismus. Theorie und Analyse am Beispiel der Parteien REP und PDS*, Weißensee Verlag, Berlin
- Fijalkowski, Jürgen, 1986.: Neuer Konsens durch plebiszitäre Öffnung?, u: Randelzhofer, Albrecht/Süß, Werner (ur.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionen einer Veranstaltung der Freien Universität Berlin vom 6. bis 8. Dezember 1984*, de Gruyter, Berlin: 236-266
- Fischer, Wolfgang, 1993.: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz, *APZG*, 52-53/93: 16-18
- Fleming, Lars, 2003.: Das gescheiterte NPD-Verbotsverfahren, *Extremismus & Demokratie*, 9: 159-176
- Fromme, Friedrich-Karl, 1960.: *Von der Weimarer Verfassung zum Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischen Diktatur*, Mohr (Siebeck), Tübingen
- Grundmann, Cornelia, 1998.: Das Vereinsverbot – ein überholtes Instrument der streitbaren Demokratie, u: *Verfassungsschutz: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Bundesministerium des Innern, Halle: 120-145
- Haedge, Karl-Ludwig, 1998.: *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen*, Kriminalistik Verlag, Heidelberg
- Informationen zur politischen Bildung (1991). *Die Teilung Deutschlands*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Jaschke, Hans-Gerd, 2000.: Rechtsstaat und Rechtsextremismus, u: Schubarth, Wilfried/Stöss, Richard (ur.). *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: 314-332
- Jasper, Gotthard, 1986.: *Die gescheiterte Zähmung. Wege zur Machtergreifung Hitlers 1930-1934*, Suhrkamp, Frankfurt am Main
- Jesse, Eckhard, 1999.: Streitbare Demokratie und politischer Extremismus von 1949 bis 1999, u: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (ur.) *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen-Entwicklungen-Perspektiven*, Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen/Wiesbaden: 583-597
- Kailitz, Steffen, 2004.: *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

- Kelsen, Hans, 1932.: Verteidigung der Demokratie, u: Kelsen, Hans, 1967.: *Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Texte*, Wien: 60-68
- Kielmansegg, Peter Graf, 1989.: *Lange Schatten. Vom Umgang der Deutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit*, Siedler Verlag, München
- Kleßmann, Christoph, 1997.: *Zwei Staaten, eine Nation*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Klump, Andreas, 2004.: Freiheit den Feinden der Freiheit. Die Konzeption der streitbaren Demokratie in Deutschland – demokratiethoretische Grundlagen, Praxis, Kritik und Gegenkritik, u: *Extremismus in Deutschland*, Bundesministerium des Innern, Berlin: 338-389
- Leggewie, Claus/Meier, Horst, 1995.: *Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg
- Loewenstein, Karl, 1935.: Autocracy versus Democracy in Contemporary Europe, *American Political Science Review* 29: 571-592
- Loewenstein, Karl, 1937.: Militant Democracy and Fundamental Rights, *American Political Science Review* 31: 417-432 i 638-658
- Loewenstein, Karl, 1969.: *Verfassungslehre*, Mohr (Siebeck), Tübingen
- Mannheim, Karl, 1987.: *Diagnosis of our Time. Wartime Essays of a Sociologist*, Greenwood Press Reprint, New York
- Nohlen, Dieter, 1992.: *Izborno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb
- Popper, Karl, 1992.: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*. Band 1: Der Zauber Platons, 7. Auflage, Francke, Tübingen
- Rudzio, Wolfgang, 1991.: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen
- Scherb, Armin, 1987.: *Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsggebung nach 1945*, Lang, Frankfurt am Main
- Schiffers, Reinhardt, 1971.: *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Droste Verlag, Düsseldorf
- Schulze, Hagen, 1998.: Vom Scheitern einer Republik, u: Bracher, Karl/Funke, Dieter/Jacobsen, Manfred/Adolf, Hans, *Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: 617-625
- Sonthheimer, Kurt, 1987.: Die politische Kultur der Weimarer Republik, u: Bracher, Karl Dietrich/Funke, Manfred/ Jacobsen, Hans-Adolf (ur.). *Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: 454-464
- Temeljni zakon (ustav) Savezne Republike Njemačke*, 1994. Pan liber, Osijek
- Wittmayer, Leo, 1922.: *Die Weimarer Reichsverfassung*, J. C. B. Mohr, Tübingen

Popis citiranih web-stranica (dostupnost podataka zadnji put provjerena 2. svibnja 2006.):

<http://dejure.org>

<http://www.dz-rs-si>

<http://www.sabor.hr>

Damir Velički

*THE CONCEPT OF "MILITANT DEMOCRACY" IN
GERMANY*

Summary

Due to the historical experience with the Weimar Republic, some abiding constitutional principles have been built into the new Constitution of the Federal Republic of Germany (its Fundamental Law). Instead of the positivist and formalistic interpretation of democracy of the Weimar Constitution, the authors of the Fundamental Law have opted for the concept of the so-called "militant democracy" i.e. democracy firmly linked to certain values. The concept of "militant democracy" is found in a number of articles in the German Fundamental Law, as a preemptive protection of democracy and a bulwark against extremist positions even before extremist groups break any law. The concept of "militant democracy" is based on the democratic-theoretical and sociological-philosophical assumptions by Karl Loewenstein and Karl Mannheim. They have been converted into constitutional practice and incorporated into the German Fundamental Law. However, the instruments of "militant democracy" do not include only the protective measures stipulated by the Constitution but an array of other measures of different intensity. Various instruments of "militant democracy" meant to protect democracy in the FR of Germany are described and include the discursive, penal-legal, administrative and constitutional-legal protection of democracy. The instruments of the protection of democracy in the Federal Republic of Germany are not unique, but some instruments e.g. the possibility of banning political parties are very rare in western democracies. And finally, this situation is briefly compared to the situation in some western and postcommunist democracies.

Key words: militant democracy, FR Germany, Weimar Republic, Weimar Constitution, Fundamental Law, protection of democracy



Mailing address: Učiteljski fakultet, Savska 77, HR 10000
Zagreb. *E-mail:* damir.velicki@zg.t-com.hr