
Pravna državnost i socijalna državnost — relativiziranje ili jačanje demokratskoga načela u ustavnoj državi?

KLAUS DICKE*

Sažetak

Autor ispituje odnos pravne i socijalne državnosti te demokracije u demokratskoj ustavnoj državi. Nakon što je dao shvaćanja demokratske ustavne države, došao je do zaključka da je ona efikasna struktura, unutar koje se može razmatrati odnos demokracije, pravne i socijalne državnosti. On smatra da ova tri načela imaju svoje normativno porijeklo u čovjekovoj slobodi, a to znači u slobodi sudjelovanja u političkom dogovaranju, u slobodi od prisile i nepravedne vladavine, te u slobodi od nužde i u slobodnom sudioništvu u “mi” modernoga industrijskog, tehnološkog i informacijskog društva. Na kraju autor analizira napetost između pravne i socijalne državnosti, koja može biti plodotvorna samo ako se demokracija uspije aktivirati u provođenju velikih socijalnih promjena koje maksimiraju čovjekovu slobodu.

Teoretičar demokratske ustavne države ima u Njemačkoj 1998. godine višestruku priliku da o svome predmetu javno razmišlja, jer ga izazivaju čak četiri slavlja i jedan konkretan politički problem.¹ Prije 150 godina bila je u Njemačkoj demokratska revolucija, koja je propala, između ostaloga, zato što su u njoj nastajuća politička društva, preteče današnjih stranaka, među sobom gotovo antinomijski podijelili ona strukturalna načela koja danas čine demokratsku ustavnu državu, umjesto da su ih simbiozno međusobno povezali: demokrati su zahtijevali narodni suverenitet, konzervativci pravnu državu u konstitucijskoj monarhiji, liberali temeljna i slobodarska prava² i preteče socijalizma socijalističku dopunu ili socijalističko prevladavanje “građanske” demokracije. Sto godina kasnije izglasala je Opća skupština Ujedinjenih naroda u Parizu “Općom deklaracijom o ljudskim

* Klaus Dicke, Universität Jena.

¹ O povijesnoj pozadini sada Hartwig Brandt, *Der lange Weg in die demokratische Moderne. Deutsche Verfassungsgeschichte von 1800-1945*, Darmstadt, 1998.

² Usp. Koelges, Michael, Die Revolution von 1848/49 in Koblenz, u Heinz-Günter Borck u.a. (ured.), “...ein freies Volk zu sein”. *Die Revolution von 1848/49*, Koblenz, 1998., 147-208 (165-172).

pravima” dokument u kojem se činilo da su se doista stopili u simbiozu vladavina prava, ljudska prava, politička demokracija i ugaone točke socijalne odgovornosti države. Godine 1999. slavit će se u Njemačkoj osamdeseti rođendan Weimarskoga ustava, prvoga demokratskog ustava u Njemačkoj, i pedeseti rođendan Temelnoga zakona, koji je s otvaranjem za međunarodnu suradnju, supranacionalnu integraciju i vezanjem za opće međunarodno pravo prihvatio dalje strukturno načelo, bez kojega se ne može zamisliti moderna demokratska ustavna država. Ali ta su četiri jubileja u sjeni jednoga konkretnog političkog problema: s obzirom na visok broj nezaposlenih i očito sve veća očekivanja od davanja socijalne države u Njemačkoj je učinkovitost demokracije pod snažnim pritiskom. Ali i razmišljanje o demokratskoj ustavnoj državi dobiva svoju posebnu ozbiljnost, pa i draž, time što mlade demokracije Srednje, Istočne i Južne Europe, u koje se ubraja i Hrvatska, pitanjem o strukturnim načelima demokratske ustavne države i njihovu međusobnom odnosu pružaju za mir i budućnost Europe odlučan novi fokus.

U pitanju o odnosu pravne državnosti, socijalne državnosti i demokracije u demokratskoj ustavnoj državi riječ je, dakle, i o načelnome i o aktualnome problemu, koji ću izložiti u četiri koraka. Prvo, kao polazište razmišljanja valja najprije razviti pojam demokratske ustavne države, koji promatram kao amalgam pet teorijski i idejnopovijesno veoma različitih utemeljujućih strukturnih načela. Drugo, valja pobliže odrediti tri od tih strukturnih načela, naime demokraciju, pravnu državnost i socijalnu državnost; ljudska prava i međunarodnu integraciju države obrađujem samo implicitno. Treće, valja se pozabaviti nekim napetostima između triju navedenih strukturnih načela, da bi se onda zaključno odgovorilo u europskoj perspektivi na pitanje postavljeno u temi predavanja.

I. Demokratska ustavna država u pregledu

Demokracija je dobila u 20. stoljeću naprosto status zvijezde vodilje političke konstitutivnosti. Koliko god i realistički kritičari upozoravali na demokratskoteorijsku euforiju i podsjećali na to da u realnome svijetu zacijelo postoje alternative demokraciji³, ipak može biti malo dvojbi o tome da u normativnome pogledu demokracija vrijedi bez alternative kao načelo političke konstitutivnosti, s posljedicom, dakako, da sve do kraja istočno-zapadnoga konflikta o pitanju oblika države potpuno suzdržana znanost o međunarodnome pravu sada govori o “Emerging Right to Democratic Go-

³ Usp. osobito Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die unmittelbare Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, u *Festschrift für Kurt Eichenberger*, Basel, 1982., 301-328.

vernance”.⁴ Može se navesti niz razloga zašto je demokracija u drugoj polovici 20. stoljeća dobila takvu funkciju zvijezde vodilje:

Prvo, demokracija kao oblik države političke jednakosti i javne autonomije odražava one temeljne vrijednosti s kojima je moderna nastupila od vremena Francuske revolucije. Doduše, demokratsko je načelo starije od te revolucije, ali je s njom započeti proces novoutemeljenja demokracije i narodnoga suvereniteta u autonomiji pojedinca⁵ očito tako uspješno završen da je u međuvremenu postao samorazumljivom pretpostavkom govorenja o demokraciji. *Drugo*, pretežita većina danas postojećih država zahvaljuje svojoj opstanak okolnosti političkoga samoodređenja u moderni — premda se odnos između prava na samoodređenje naroda i političke demokracije može smatrati i sada nesigurnim jer ni izdaleka svi protagonisti prava na samoodređenje naroda nisu bili niti jesu istodobno demokrati. *Treće*, nakon Drugoga svjetskog rata zbilja se ponajprije u politološkoj znanosti o državi mijena, nakon koje se tradicijsko učenje o oblicima države, po kojemu je demokracija jedan od više mogućih oblika države, povlači iza alternative “politička demokracija” vs. autoritarni, odnosno totalitarni oblik vladanja. Ta se mijena zbiva osobito u spisima onih analitičara “demokratske ustavne države” koji su nakon 1933. godine emigrirali u SAD i, vidjevši propast Weimarske Republike, proučavali američki ustav, da bi nakon 1945. godine, većinom kao stručnjaci za komparativnu teoriju upravljanja, sudjelovali u demokratskome novom početku u Europi. Kao tipična, za ovdje navedeni proces, može se smatrati knjiga Franza Neumanna “Demokratska i autoritarna država”⁶. *Četvrto*, specifični legitimacijski model demokracije odgovara realnodruštvenim uvjetima posredovanja političke vladavine u 20. stoljeću prilično točno, zato što sve raširenije u narodu plasirana riječ ili slika postaje neizbježan medij upravljanja.

Da je pod takvim pretpostavkama znatno otežano točno određenje onoga što pak sadržajno znači demokratsko načelo i kako se može odjelotvoriti u konkretnome ustavnom poretku, vidi se već po tome što, npr., s tzv. narodnim demokracijama socijalističkoga istočnog bloka demokratski režimi nipošto nisu nastojali iskoristiti funkciju demokracije kao zvijezde vodilje za svoju stabilizaciju. Ali poteškoća da se demokratsko načelo točno odredi proizlazi poglavito iz toga što u modernome razumijevanju demokracije kao oblika upravljanja supostoji, odnosno također se misli niz strukturnih načela političke konstitutivnosti, koji se, polazeći od

⁴ Franck, Thomas, The Emerging Right to Democratic Governance, u *American Journal of International Law* (1992.), 46-91.

⁵ Usp. o tome Kielmansegg, Peter, Demokratiebegründung zwischen Menschenrechten und Volkssouveränität, u Johannes Schwartländer (ured.), *Menschenrechte und Demokratie*, Kehl/Strasbourg, 1981., 99-111.

⁶ Neumann, Franz, Demokratischer und autoritärer Staat, ured. Herbert Marcuse, Frankfurt/M., 1986. (engl. orig. 1956.). V. osobito: Carl Joachim Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin, 1954.

demokratskoga načela, ne mogu sustavno obuhvatiti upravo u svome vlastitom značenju, koji su čak na stanovit način u napetosti naspram demokratskome načelu. To vrijedi i za načelo pravne države, i za ljudska prava, i za načelo socijalne države, ali na stanovit način i za međunarodno integriranje države.

Da bi se ovladalo time danim problemima modernoga politološkog nauka o državi i demokraciji, valja se ponajprije pozabaviti pojmom demokratske ustavne države. Sam je pojam vjerojatno stvorio *Ernst Fraenkel*⁷. Ovo porijeklo upućuje time na već spomenutu značenjsku mijenu demokracije, po kojoj se ova, *prvo*, ne shvaća više slijedom klasičnoga nauka o oblicima države kao “forma imperii”, kao organizacijski oblik države, nego sada u legitimacijskome kontekstu kao “forma regiminis”, kao oblik upravljanja koji se odnosi na predstavljanje volonté générale⁸, i nakon koje, *drugo*, taj pojam demokracije suobuhvaća barem strukturalna načela pravne državnosti i ljudskih, odnosno temeljnih prava i pluralističke interesne organizacije. Taj pojam “political democracy”, “demokratske” ili “liberalne ustavne države” ili također “demokratske države”⁹ dobiva dobar dio uvjerljivosti svoga normativnog postulata iz svoga kontrastiranja spram totalitarizma. Tako, prema Loewensteinu, za teoriju o državi vrijedi alternativa: država je ili “autocratic, dictatorial, fascist, totalitarian”, ili pak “democratic”.¹⁰ Ovaj prošireni pojam političke demokracije, za koji u daljnjem tekstu rabim kategoriju demokratske ustavne države, valja odrediti pobliže u tri pogleda.

Prvo, taj je pojam demokratske ustavne države rezultat “komparativne teorije o upravljanju”, koji je povezoao empirijsku inventuru “zapadnih demokracija” s postulatom pravne državnosti, odnosno rule of law i etos slobode poglavito američkoga ustava. Tako dobiveni “tip” ili “idealni tip” demokratske ustavne države¹¹ postao je karakterističan za različite valove ustavotvorstava nakon Drugoga svjetskog rata najprije u Europi, a tu posebice za ustav Savezne Republike Njemačke, kasnije za ustave država nastalih dekolonizacijom i, na koncu, nakon 1990. godine za ustave takozvanih tranzicijskih država u Srednjoj i Istočnoj Europi te u drugim dijelovima svijeta.

⁷ Fraenkel, Ernst, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M., 1991., 153

⁸ Tako već Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, Akademie Textausgabe VIII, Berlin, 1968., 352.

⁹ Za terminologiju preporučujem Ernst Fraenkel/Karl Dietrich Bracher, *Demokratie*, u isti (ured.), *Staat und Politik*, Frankfurt/M., 1957., 72-79 te navode literature 387 sl.

¹⁰ Loewenstein, Karl, *Freedom is Unsafe Without Self-Government*, u *Annals of the American Academy of Political Science* 243, 1946., 47-49 /48).

¹¹ Tako Fraenkel (bilj. 7), 48 i dalje.

Ako se u sadašnjoj inventarizaciji točnije istraže strukturalna načela od kojih se sastoji amalgam “demokratska ustavna država”, može se identificirati njih pet: riječ je o pravnoj državnosti ili — u anglosaksonskoj tradiciji — o “rule of law”¹², o ljudskim i temeljnim pravima, o demokraciji, o socijalnoj državnosti u smislu koji obuhvaća i dalje preventivne državne zadaće te o vezanju za opće međunarodno pravo. Za iskazivanje tih pet strukturalnih načela demokratske ustavne države dovoljno je ovdje uputiti na sistematizirajuće pokušaje znanstvene literature¹³ ili također na normativne datosti političke konstitutivnosti, sadržane u dokumentima KESSA između Bečke konferencije i “Pariške povelje za novu Europu”, ili također već u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine.

Drugo, valja pobliže razjasniti pojmovni status “demokratske ustavne države”. Ne ulazeći ni ovdje u raspravu o pojedinostima, predlažem, pozivajući se na Kantovu “Kritiku praktičnoga uma”¹⁴, da se demokratska ustavna država označi kao “praktični tip političke slobode”. Praktični su tipovi, prema Kantu, potrebni tipovi za predstavljanje konstelacija slobode, koji, s jedne strane, izražavaju praktičnu nužnost, dakle trebanje, a s druge strane, pak, pokazuju utoliko empirijski sadržaj što posežu za zatečenim oblicima ozbiljenja slobode. Jedan primjer iz Kantova vremena je “ugovor”, koji sadrži pojmovno isto tako potrebu obostranoga priznavanja pravnih subjekata i postulat ugovorne vjernosti, kao i predodžbu voljnoga dogovora, poznatoga pravnog oblika od vremena rimskoga prava. Analogno “praktični tip” demokratske ustavne države obuhvaća okolnost potrebe političke slobode i demokracije, na jednoj strani, i empirijsku predodžbu, na drugoj strani, da u poznatim primjerima demokratskih ustavnih država, koliko god se razlikovale, ta potreba postaje zbilja.

Treće, na koncu, valja upozoriti na to da svako pojedino strukturalno načelo demokratske ustavne države počiva za sebe, a njihova zajednička igra u pojedinostima, na veoma različitim tradicijama političkoga mišljenja, povijesnoga iskustva i ustavnopravne konkretizacije. Već je spomenuta razlika između pravne države i rule of law; tako između SAD, Njemačke i Rusije postoje znatne razlike u pogledu tradicije i time također učvršćivanja demokratskoga mišljenja; pozicija socijalne države spram demokraciji bitno je, opet, u Njemačkoj drukčija nego, npr., u Velikoj Britaniji ili SAD.

¹² Vidi Kriele, Martin, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, Opladen, 1994., 128 i dalje.

¹³ Npr. Habermas, Jürgen, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt/M., 1992., 166 i dalje te češće, Johannes Schwartländer, *Demokratie — Verwirklichung oder Gefährdung der Menschenrechte?* u *isti* (bilj. 5), 189 i dalje.

¹⁴ AA V, 67 i dalje.

Kako bi se, u ovome mnogolikom sklopu napetosti praktičnoga tipa, demokratska ustavna država pokazala analitički uporabljivom strukturom, valja sada, u drugome koraku, pobliže odrediti tri strukturna načela — demokraciju, pravnu državnost i socijalnu državnost, pri čemu se u slučaju demokracije, s obzirom na ostale referate, mogu ograničiti na dva upućivanja, a u slučaju pravne države i socijalne države oslanjam se na konvencionalna određenja.

II. Demokratsko načelo — pravna država — socijalna država

1. I pojam “demokracija” i obje najspretnije formulacije demokratskoga načela, “government by consent” i ona u njemačkome ustavu — “sva vlast proizlazi iz naroda” (čl. 20, st. 2) — dovode politologa pred niz sustavnih problema diferenciranja. Jer i pojam demokracija i navedene formulacije uvode u igru dva konteksta veoma otvorena za interpretiranje, koji tek daju sadržaj demokratskome načelu: prvo, demokratsko načelo narod hoće konstituirati kao politički subjekt i, drugo, upućuje na jedan činitelj “vladavine”, odnosno “governmenta”.

Zanimljivo je da pojam “demokracija” nije egzaktno preveden na latinski. Zato se *Ciceron* potrudio da što točnije u svojoj čuvenoj definiciji republike prikaže što jedan narod čini narodom. Ne slučajno skupljeno mnoštvo, odnosno stjerano stado, već tek zajedničke koristi i zajednica prava — tako on to izvodi — čine jedan narod narodom.¹⁵ S time su povezana tri tradicijsko-utemeljivačka fundamentalna iskaza: prvo, političkome je narodu potrebna konstitucija; drugo, zajednička su korist i pravo dvije — po sebi krajnje različite — konstituente jednoga naroda; i, treće, ne postoji narod bez republike, tj. bez političkoga sustava, koji izražava zajedničku korist i pravo te time konstituciji jednoga naroda daje trajnost. Ta su tri iskaza prisutna i kod Rousseaua i, npr., u demokratskim zahtjevima revolucije iz 1848. godine.¹⁶ Zajednička korist i pravo, na jednoj strani, te integrativni, republikanski sustav na drugoj pripadaju time kontekstu demokratskog načela.

Ako je time već dodirnut drugi čimbenik, onaj “vladavine”, odnosno “governmenta”, nužna je već stoga bliža diferencijacija zato što vladavina i government nisu sinonimi. Zajedničko je obadvama pojmovima što upućuju na nužnost institucionalizirane moći odlučivanja u politici. Dok, međutim, pojam vladavine sadrži barem čimbenik raspolaganja podčinjenima vladavini,

¹⁵ Cicero, *De re publica* I, 39

¹⁶ Usp. bilj. 1 i 2.

pa ga zbog toga slobodi oprečnoga zvuka odbijaju republikanske pozicije¹⁷, dotle je pojam “governmenta” republici otvoreniji. Konstelacija, koju oba, na koncu, misle jest ona političke moći; i premda je u njemačkome govornom području pojma vladavine politička apatija stekla teorijske počasti — Burckhardt kaže: “Moć je zla” — valja ovdje ustvrditi da i moć predstavlja pojmovno nužan kontekst demokratskog načela.

2. Kod *načela pravne države* ograničavam se radi jednostavnosti na kontinentalnu europsku tradiciju, ostavljam, dakle, po strani načelo “rule of law”. Samo ću kratko dotaknuti njegovo sadržajno određenje.¹⁸

Prema njezinom povijesnom nastanku i teorijskoj koncepciji, mogu se ograničenje i racionalizacija politike odrediti kao oba cilja ideje pravne države. Pravna država ograničava prakticiranje suverenog djelovanja u višestrukome pogledu: prvo, uloga države ograničava se na reguliranje vanjskoga djelovanja i time na “najnužnije ograđenje”, ali ne na ozbiljenje “čudorednih ideja”;¹⁹ njezin je cilj poredak komuniciranja slobodnih građana koji stvara sigurnost ponašanja. Drugo, svako državno djelovanje, osobito djelovanje države koje ograničava prostore slobode građanina, veže se za zahtjev forme “općeg zakona”, dakle zakona koji vrijedi za sve članove pravne zajednice na jednak način, bez izuzetaka i povlastica. Sa zakonskim zahtjevom povezana je istodobno racionalizacija politike: građaninu mora biti svagda i predočljivo poznato gdje država smije regulirati i kako neku konstelaciju regulira. Racionalizacija postupaka uvodi u politiku, povrh toga, čimbenik provjerljivosti: oblik nastajanja neke norme, a ne njezina svrhovitost, omogućuje građaninu prosudbu njezine pravovaljanosti. Zakonitost uprave i njezino sudsko provjeravanje, vezanost zakona na ustav, a tu osobito na ustavnopravno zajamčena temeljna prava, te također na mogućnost njihove sudske provjere i napokon, načelo diobe vlasti najvažnije su ugaone točke pravne državnosti u demokratskoj ustavnoj državi.

Nije povijesno nevažno ukazati na to da je načelo pravne države proizašlo iz fundamentalne kritike, orijentirane na slobodu pojedinca, onoga pojma politike, usmjerenoga aristotelovski na “sreću” zajednice, koji je vladao tzv. prosvijećenim apsolutizmom. Prema njemu je najvažniji zadatak vladara koji se shvaća kao “otac domovine”, brinuti se za “sreću” i dobrobit svojih podanika. I doista je bila politička zasluga građanstva u 19. stoljeću da se ta briga smjesti u granice zakona pravne države. Iz kritike

¹⁷ Schachtschneider. Usp. također Dicke, Klaus, *Menschenrechte und europäische Integration*, Kehl/Paul Strasbourg, 1986., 37 i dalje.

¹⁸ O tome, npr., Isensee, Josef, Rechtsstaat — Vorgabe und Aufgabe der Einigung Deutschlands, u Josef Isensee/Kirchhof (ured.), *Handbuch des Staatsrechts* IX, Heidelberg, 1996., 3-127.

¹⁹ Tako Friedrich Julius Stahl, citirano prema Alexander Hollerbach, Stahl, u *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, sv. 5, 7. izd. Freiburg/Basel/Beč, 1995., 245.

novonastajućih povlastica građanstva nastalo je opet, ne i na poslijetku, načelo socijalne države.²⁰

3. *Načelo socijalne države* izraslo je povijesno iz kritike liberalne pravne države, usmjerene na pravednu diobu mogućnosti slobode u društvu, s jedne strane, i iz stvarne nužnosti, s druge strane, da se socijalne nevolje i žrtve industrijalizacije minimaliziraju. U biti ono kaže da se država mora brinuti za socijalnu pravdu kao političku poretkovnu maksimu društva te skrbiti za socijalnu sigurnost koja jamči odgovorno egzistiranje u društvu bez nužde — svakako tamo gdje to društveni angažman nije u stanju sam učiniti. Socijalna sigurnost bez nužde danas ne znači jedino osiguravanje često prizivanoga egzistencijalnog minimuma, već također sve one sposobnosti potrebne za slobodno kretanje u modernome društvu: izobrazbu i naobrazbu, mogućnosti fleksibilnoga pristupa zvanjima, itd.²¹

Na kraju ovoga ulomka naglasimo još jednom da sva tri strukturalna načela — demokracija, pravna država i socijalna država — imaju svoje normativno porijeklo u čovjekovoj slobodi: u slobodi sudjelovanja u političkome dogovaranju, u slobodi od prisile i neopravdane vladavine te u slobodi od nužde i u slobodnome sudioništvu u “mi” modernoga industrijskog, tehnološkog i informacijskog društva.

III. Napetosti u odnosu demokracija — pravna država i demokracija — socijalna država

Na ovoj pozadini valja se sada osvrnuti na napeti odnos između demokracije i pravne države, s jedne strane, i demokracije i socijalne države s druge. Najprije o odnosu demokracija i pravna država:

1. Posredna je spona između demokracije i pravne države zakon, odnosno zakonodavstvo. Već je pri, o kompetenciji zakonodavstva u ustavnoj državi, s aspekta načela pravne države odlučnom pitanju, vidljiv odnos napetosti: smije li Konferencija ministara prosvjete i kulture u Njemačkoj, dakle koordinacijsko tijelo federalno ustrojene izvršne vlasti, donijeti reformu pravopisa ili je pak odluka o ovome pitanju, što ipak dotiče identitet njemačkoga naroda, u kompetenciji parlamenta? Dokle sežu surađivačke

²⁰ O nastanku socijalne države v. Ritter, Gerhard A., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2. izd. München, 1991.; Koslawski, Stefan, *Die Geburt des Sozialstaates aus dem Geist des Deutschen Idealismus. Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein*, Weinheim, 1989.; Böckenförde, E. W., Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, u isti, *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt/M., 1991., 170-208.

²¹ Usp., npr., Zacher, Hans F., Das soziale Staatsziel, u Josef Isensee/Paul Kirchhof (ured.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, sv. 1: *Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg, 1987., 1045-1111.

ovlasti personalnih zastupstava u nekoj upravi, npr. u ministarstvu? Smije li se zakonodavac u nekome vanjskopolitičkom pitanju obvezivati rezultatom plebiscita? Već ta tri primjera, o kojima se raspravljalo ili raspravlja pred njemačkim sudovima, pokazuju da odnos između demokracije i pravne države te njihove granice moraju stalno iznova voditi do pitanja razgraničavanja, odnosno provjeravati se. Rezu između demokracije i pravne države potrebna je, dakle, posebna pozornost. Ona je potrebna već stoga što demokratsko načelo ima tendenciju širenja, o kojoj se osobito u anglosaksonskoj tradiciji raspravljalo i raspravlja pod natuknicom “tiranija većine” (de Tocqueville, John St. Mill). Nedvojbeno je jedan od učinaka pravne države što stabiliziraju demokraciju da se opire takvim tendencijama širenja na dvostruk način: zaštita temeljnim pravima osiguranih pravnih prostora od zahvata većinskih odluka, s jedne strane, te utvrđivanje postupaka demokratskoga odlučivanja, koje, ne i na posljetku, i manjinama dopušta zaštitne pozicije.

Habermas je ukazao na jedan drugi moment pravne države koji stabilizira demokraciju: pod pretpostavkama svjetonazorskoga pluralizma i razvoja društva, koji potencira i ubrzava nužnost zakonodavnih zahvata, mogu “zakon” i zakonodavstvo dobiti legitimitet jedino javnom autonomijom, dakle demokracijom.²² Ipak, koliko god taj iskaz normativno bio predočljiv, njegov se analitičar s obzirom na faktične datosti demokratske ustavne države fiksira ovdje gotovo prisilno na ulogu patologa, jer ovdje postaje vidljiv strukturni problem demokratske države koji je već 1953. godine analizirao Franz Neumann.²³

Taj se strukturni problem očituje najprije u mnogolikim pojavnim i artikulacijskim oblicima političkoga otuđenja. U diskreditiranju Weimarske Republike kao “sustava” održava se, nipošto na Weimar ili Njemačku ograničeno, iskustvo da se zakon i zakonodavstvo često osjećaju na svojstven način kao prazni, kao odmaknuti od “općega duha” (Montesquieu), kao nekonkretni i nerazumljivi, ili pak kao da mimoilaze zahtjev za pravednošću. Schuller je nedavno na primjeru Carla Schmitta iznova upozorio na taj fenomen.²⁴ Već je kritika kako liberalna država jamči slobodu da se spava ispod mostova ili socijalistička kritika “građanske formalnosti” pravne države artikulirala slično. I kada se danas govori o “zasićenosti politikom”²⁵ ili o “političkoj klasi” odvojenoj od naroda,²⁶ tada se u tome

²² Habermas, Jürgen, Inklusion — Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, u isti, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt/M., 1996., 154-184; o unutarnjoj povezanosti između pravne države i demokracije, na i.mj. 293-305.

²³ *Demokratischer und autoritärer Staat* (bilj. 6), 127 i dalje, 261 i dalje.

²⁴ Schuller, Wolfgang, Der Rechtsstaat bei Carl Schmitt. Der Einbruch der Zeit in das Spiel, u Rudolf Morsey u.a. (ured.), *Staat, Politik, Verwaltung in Europa. Gedächtnisschrift für Roman Schnur*, Berlin, 1997., 117-133.

²⁵ Usp. Rudzio, Wolfgang, Politikverdrossenheit. Woher kommt die wachsende Kritik an der Parteidemokratie? u *Politische Studien*, Sonderheft 5/1992., 5-15.

iskazuju posve ozbiljna iskustva političkoga otuđenja. Jedno od njegovih posljedica uvijek je poziv na neposrednu demokraciju, odnosno na više plebiscitarnih elemenata.

Usudio bih se ovdje izreći tezu da se time susrećemo s čimbenikom pravne države koji relativizira demokraciju, a na koji je na stanovit način upozorio već Neumann u svome, već navedenom, članku iz 1953. godine. Neumann je tada rekao da formulacija “vladavina prava” nosi utoliko ideologijski moment u sebi što prikriva da zakon ne može vladati, već da i u pravnoj državi ljudi vladaju ljudima. On je, nadalje, voljni čimbenik političke slobode odredio kao pravo načelo demokracije i moć što proizlazi iz voljnoga elementa kao veličinu koja dopušta političkom sustavu “da drži korak s povijesnim razvojem”, dakle onu veličinu koja autoritetu zakona daje onaj *sadržaj* što ga čini istodobno iskusivim kao zajedničku korist i kao pravo.²⁷

Međutim, ovim su posredničkim učinkom pravna država i njezine institucije preopterećene; on se može postići jedino kroz demokratsku instituciju: kroz parlament, političke stranke i javnu raspravu. Što se više širi tendencija da se politička sporna pitanja privode pravnodržavnoj odluci — u Njemačkoj Saveznome ustavnom sudu — to se jače zamjećuju tri tendencije: prvo, kao rezultat preopterećenosti delegitimiranje institucija pravne države, drugo, jačanje poziva na više neposrednoga odlučivanja naroda i, treće, potpuni gubitak uvida u republikanski element predstavničke demokracije, da njezini postupci predstavljaju “bonifikacijski proces”²⁸ stvarnih odluka u korist naroda.

2. Dopustite da time predem na načelo socijalne države. Za Saveznu Republiku Njemačku nema nikakve dvojbe da je konkretno oblikovanje načela socijalne države takozvanom socijalnom tržišnom privredom znatno pridonijelo stabilizaciji mlade borske demokracije. Posve je, međutim, upitno je li to također bio doprinos dostatnoj čvrstoći demokracije Njemačke. Time sam stigao do polja napetosti između demokracije i socijalne državnosti.

To polje napetosti obilježeno je ponajprije nizom povijesnih prethodnih opterećenja.

1. Tri velike tradicije socijalne državnosti u Njemačkoj obilježene su izrazito nedemokratskim, djelomice čak antidemokratskim crtama. To vrijedi možda najmanje za socijalističku tradiciju, koja je, doduše, u svojoj dogmatskomarksističkoj varijanti političku demokraciju smatrala i kreditirala je kao građanski prolazni stadij na putu u socijalističku usavršenost, ali koja je ipak u mnogoj socijaldemokratskoj i pogotovo socijalnoliberalnoj varijanti

²⁶ Usp. von Beyme, Klaus, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt/M., 1993.

²⁷ Neumann (bilj. 6), 108, 126.

²⁸ Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, 2. izd. Stuttgart, 1996.

već rano posve ozbiljno shvaćala političku autonomiju. Sigurno ova presuda o nedemokratskome karakteru ne vrijedi za tradiciju socijalnopolitičke odgovornosti države koju predstavlja Lorenz von Stein i koja se, na koncu, temelji na Hegelu. Ali obje druge tradicije, naime katolički socijalni nauk i pragmatička Bismarckova socijalna politika, imaju — ne želimo time umanjiti njihove socijalne zasluge — ipak veoma problematičan odnos prema političkoj demokraciji.²⁹

2. Tema socijalna državnost ne može se u Njemačkoj obraditi bez pogleda na Njemačku DR, koja je nedavno obilježena kao “skrbna diktatura”.³⁰ U političkoj zbilji društva Njemačke DR bio se razvio paternalistički opskrbni sustav, u kojemu je gotovo svaka socijalna tekovina vrijedila kao postignuće zajednice. Time izazvani, četrdeset godina rastući stav očekivanja od države kao životnoga opskrbljivača nije nipošto nestao. Rezultati anketa u novim saveznom zemljama pokazuju jasno viši stav očekivanja od državnih opskrbnih učinaka i potvrđuju time njihovo dalje postojanje. Štoviše: postoje jasne naznake da se u tome pogledu stavovi u starim saveznom zemljama prilagođavaju opskrbnome mentalitetu. Godine 1998. aktualna je kao i 1955. godine zabrinutost Ludwiga Erharda “da bi se širenjem očekivanja, koja država utemeljuje na svojim socijalnim davanjima, moglo dovesti do obrtanja odnosa individualne odgovornosti i kolektivne skrbi”.³¹

3. U stranačkome nadmetanju demokratskih država postoji jako iskušene da se socijalnodržavna davanja prihvate kao glasačka premija u političkoj pragmatiki. Politologija je tu konstelaciju analizirala pod naslovom “Država blagostanja i lojalitet masa”.³² Bez obzira na to što je o toj temi u pojedinostima rečeno, presudno je ovdje načelno pitanje da li država obvezana na cilj “blagostanje”, prvo, još odgovara, odnosno još može odgovoriti svome utemeljenju u političkoj slobodi i, drugo, zadržava li ona mogućnost da opet jednom zategne vijak zahtjeva pri padu financijske i ekonomske učinkovitosti društva, a da time ne stavi pretjerano na kocku demokratsku integraciju. Ova su upozorenja ipak dovoljna za relativiranje teze o funkciji socijalne državnosti koja stabilizira demokraciju. Jedino

²⁹ Za te oblike ideja socijalne državnosti usp., npr., Wilfred Gottschalch/Friedrich Karrenberg/Franz-Joseph Stegmann, *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland*, ured. H. Grebing, München, 1969.; točnije o katoličanstvu: Franz-Joseph Stegmann, *Geschichte der sozialen Ideen im deutschen Katholizismus*, u W. Gottschalch/F. Karrenberg/F.-J. Stegmann, *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland*, ured. H. Grebing, München, 1969., 325-560; o Bismarcku: Kliesch, Georg, *Motive Bismarcks bei seiner klassischen Sozialversicherung*, u *Die neue Ordnung* 10 (1956.), 222-228.

³⁰Jaraus, Konrad H., *Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen Einordnung der DDR*, u *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 8. Mai 1998., 33-46.

³¹ Biedenkopf, Kurt, *Die Rolle des Staates in der sozialen Sicherung im 21. Jahrhundert*, u Wilkens, Herbert (ured.), *Wie sicher ist unsere Zukunft*, Berlin, 1976., 176-194 (179).

³² Narr, Wolf-Dieter /Offe, Claus (ured.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln, 1975.

tamo gdje socijalna državnost jača i privatnu i javnu autonomiju, može se od nje očekivati i jačanje demokratskoga načela.

IV. Zaključci

Što pruža bilanca raspravljenoga odnosa napetosti? Demokratska ustavna država u višestrukome je pogledu najambiciozniji projekt političke slobode u Europi: on se zasniva isključivo na povjerenju u svijest o odgovornosti građana, a da to, na koncu, ne može zajamčiti. Njezina krajnje složena unutarnja struktura uvijek je ugrožena kad se to povjerenje potkopava. Svaki njezin pojedinačni strukturni činitelj skriva u sebi opasnosti takvoga potkopavanja: demokratsko načelo zato što može dovesti do samodopadnosti većine; pravna država zato što upravo učinkovitost njezine formalnosti i racionalnosti može također izazvati njezinu preopterećenost, te socijalna državnost zato što iz mnogostrukih razloga individualnu odgovornost stavlja iza kolektivne skrbi. Koje posljedice nastaju iz toga za buduće oblikovanje demokratske ustavne države u Europi? Mislím da se moraju utvrditi četiri posljedice:

1. Politološka analiza demokratske ustavne države mora se jače nego dosad ustredotočiti na komplementarnost njezinih pojedinačnih strukturnih načela, ali i na napetosti koje nastaju između tih načela i njihova institucijskog ozbiljenja.

2. Svako strukturno načelo demokratske ustavne države mora se u kritičkoj ustavnoj teoriji stalno iznova svoditi i ograničavati na svoj aspekt slobode. Pri tome mora biti glavno gledište da egzistencijalna osnova demokratske ustavne države, povjerenje u svijest o odgovornosti građana, može izrastati samo iz slobode, a ne iz državne prisile.³³

3. Ali to ne znači da se svijest o odgovornosti ne može poticati. Hermann Heller³⁴ nastojao je opravdati po tome načelo socijalne državnosti što je demokracija upućena na najmanju mjeru socijalne homogenosti. Ovaj se postulat mora poglavito odnositi na homogenost kvalitete građana. To uključuje i poziciju vlastite odgovornosti u društvu i onu mjeru političke naobrazbe koja omogućuje kvalificirano suodlučivanje.

4. I na kraju: Ambiciozni pothvat demokratske ustavne države — a barem to možemo naučiti od njezinih prvih analitičara — ima samo onda izgleda na uspjeh ako se što življe u međunarodnim razmjerima sagleda koja su se iskustva stekla u različitim situacijama i na pozadini veoma

³³ “Liberalna, sekularizirana država živi od pretpostavki koje ne može sama zajamčiti. To je rizik u koji se ona upustila poradi slobode.” Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisierung*, u isti, *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie. Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/M., 1991., 92-114 (112).

³⁴ Staatslehre, u *Gesammelte Schriften* 3, Leipzig, 1971., 236 i dalje.

različitih tradicija na kojima ona počiva. Na ispravan pravac ukazuje razmjer koji je dosegla međunarodna ustavna suradnja nakon 1990. godine i o čemu svjedoči i ovaj skup.

S ova četiri zaključka navedeno je nekoliko važnih, premda nikako ne i svih pretpostavki za to da u Europi jača onaj uvid koji je Franz Neumann 1953. godine ovako fomulirao: “Demokracija nije naprosto politički sustav kao svaki drugi; njezina se bit sastoji u provođenju velikih socijalnih promjena koje maksimiraju čovjekovu slobodu.”³⁵

S njemačkog preveo

Tomislav Martinović

³⁵ Neumann (bilj. 6), 133.

Klaus Dicke

*LEGAL NATIONHOOD AND SOCIAL NATIONHOOD —
RELATIVIZING OR STRENGTHENING THE DEMOCRATIC
PRINCIPLE IN CONSTITUTIONAL STATES?*

Summary

The author analyses the relationship among legal nationhood, social nationhood, and democracy in democratic constitutional states. After identifying the definitions of democratic constitutional state, he concludes that it is an efficient structures within which one can investigate the relationship among democracy, legal and social nationhood. He suggests that these three principles have their normative roots in human freedom i.e. in the freedom of participating in political negotiation, in the freedom from coercion and unjust rule, in the freedom from exigency, and in the free participation in the “we” of the modern industrial, technological and information society. And finally, the author analyses the tension between the legal and social nationhood which may be fruitful only if democracy contributes to the accomplishment of major social changes that maximise human freedom.