

## 1. Pojam političke odgovornosti

Pitanje odgovornosti doživljava se kao prvorazredno **pravno** pitanje. No ono je samo dijelom pitanje prava, normi obveza i ovlaštenja. Pitanje odgovornosti je više od prava: ono je pitanje politike i zajednice, demokracije i dobre vlasti. Smatrajući odgovornost pravnim pitanjem (a pravo je statično), izmaknuti će nam najvažnije: dinamika promjena. Stvarnost je drukčija.

Pravnici koju razmišljaju preko granica pozitivne dogmatske norme, koji razmišljaju o pravnoj doktrini to lako priznaju. U kaznenom i građanskom pravu, kao uvodni i sastavni dio izlaganja problema naglašava se dinamika i mijenjanje funkcija te prihvaća činjenica da postoji sadržajna promjena u tim pojmovima.

Treba primijetiti da su promjene bile spore i trajale tisuću godina, a da se u slijedećih tisuću godina opet načelo promijenilo, jer se u modernom pravu probila koncepcija, da u određenim slučajevima štetnik često odgovara za štetu bez obzira na krivnju. Danas, u većini slučajeva krivnja, u mnogim područjima prava, nije pretpostavka odgovornosti za materijalnu štetu već je potrebno dokazati šteti kauzalnu vezu (nexus).

U pogledu odgovornosti sve veću važnost imaju van-pravne norme, ne samo moral i običaj, etička evaluacija . U drugi plan potisnuta je i individualistička koncepcija slobodne volje i krivnje, odgovornost zasnovana na antropomorfnom shvaćanju zajednice kao nad individualnog bića koje ima jedinstvenu volju i znanje ne odgovara kada se radi o složenim modernim društvima. „Odgovornost se vezuje neposredno i isključivo za službu, ona postoji i ima iste posljedice bez obzira koji organ to čini“ ( Duguit, 1928. ).

Ovaj uvod ima za cilj pokazati da je pojam odgovornosti dinamičan fenomen koji mijenja značaj, značenje i sadržaj, da se ne može smatrati da je njegova svrha uvijek ista. Zašto onda ne prihvatiti i dinamiku promjena političke odgovornosti? Svrha, sadržaj i temelji političke odgovornosti se mijenjaju:

## 1.1- Politička odgovornost: povijest

### 1.1-1. Simbolička žrtva

Primitivne protoetatiističke zajednice imale su elementarne forme političkih institucija, vođe, manje ili više spodobne da nose teret poteškoća zajednice. Potreba da se živi u zajednici često je vodila tome da se neizvjesnosti života projiciraju na neku osobu.

Institucija vođe uvijek je značila uvjerenje da sama činjenica da netko vodi, odmiče teret neizvjesnosti od pojedinaca: „pritisak okoline i neizvjesnost u njoj tako je jak da je glavni motiv traženja vođe oslobađanje bar jednog dijela tog pritiska“ (Pusić 1976, Kregar2013).

Uvijek će postojati pojedinci koji vole moć i odgovornost, privilegije vođe ili samo šansu da njima bude bolje. Takvi će preuzimati moć i nastojati izbjeći odgovornost izmišljenjem neprijatelja, nepovoljnu volju bogova i nesretan slučaj. Posebno omiljena metoda zadržavanja položaja i odmicanja krivca bilo je traženje „žrtvenog jarca“, osobe ili grupe koja bi primila krivnju za neuspjeh vođe/vlasti i time otklonila krivnju ili odgovornost. Danas s prezirom gledamo na žrtvovanje životinja da bi se umirili narodi ili bogovi, ali vještina zavaravanja (spin) postala je puno veća, kao i ljudska slabost da vjeruje i u nemoguće.

Zanimljivo, latinska riječ za taj postupak žrtvovanja je *lustratio*. (Jean Baudrillard, )

Ljudi, razmravljeni u masi, nisu uvijek racionalni. Priče o masovnoj zaludjenosti, radilo se o cijeni lukovica tulipana, dionicama opskurnih banaka i kompanija, zlatnim groznicama, urbanim mitovima, bankarskim spekulacijama (great bubble) prolaznim ludostima i modama, kao i tradicija u psihologiji, ekonomiji i sociologiji, ne dozvoljavaju da ignoriramo apsurdne neodgovorne politike. (J.K. Galbraith, G:Le Bon, 1985) Traženje žrtve, radi umirenja bolnih istina ili neizvjesnosti nije samo legenda već i, mutatis mutandis, suvremenih društava

O ovome se ne bi ni trebalo danas raspravljati da su nestale metode ritualnog traženja krivca,, no suprotno, taj postupak vještije se racionalizira i provodi. Društvene mobilizacije (rat, ekonomska kriza, natjecanja) i jačanje identiteta (nacionalizam, religija) u zemljama na margini centralnih Demonizacija neprijatelja i „žrtvenih jaraca“ postala je temelj (i opravdanje) za progone i milijunske žrtve, situaciju da krvnici spavaju mirne savjesti a

moćnici mirno obnavljaju svoje zle planove i bolesne motive. Mase su žrtve, a ne akteri pokretanja odgovornosti.

### 1.1.2. Funkcija odgovornosti

U arhajskim političkim sustavima funkcija političke odgovornosti nije bila odgovornost sama, efikasnost dobre vlasti, već očuvanje mira zajednice, društvene integracije i poštivanja vrijednosti. U primitivnim društvima (jer nemamo bolji naziv za njih) (Parsons, Luhmann) svrha odgovornosti ne vidi se radi sinkretičke predodžbe o umiješanosti bogova u događaje i slučaj te je naglasak na kaznama razumljiv kao sredstvo oslobađanja od psihološkog pritiska radi nekog nepovoljnog ishoda, potrebe da se ukloni smetnja društvenom božanskom redu, sinkretičke stopljenosti sasvim različitih svrha. Žrtvovanje nekog radi božje volje, smjenjivanje radi nesposobnosti, rješavanje napetosti u zajednici sve je to pokriveno pojmom odgovornosti. Najvažnije je to da netko narušava tradicionalni, i zato sigurni, poredak stvari pa se pozivanjem na običaje i tradiciju tražila odgovornost.

Pitanje političke odgovornosti se „zamagljivalo sve dok je ponašanje upravljača bilo pod stvarnim i snažnim utjecajem moralnog učenja Crkve i njenih univerzalnih zahtjeva za svekolikom podložnosti. Moderne sekularne metode osiguranja političke odgovornosti imalo je za posljedicu da je suvremeni čovjek gotovo zaboravio: „ *Pojam odgovornosti najprije se susreće unutar pravnog područja gdje se njegovo značenje svodi na pravnu i(li) moralnu uračunljivost. U tom kontekstu on pretpostavlja znanje, volju i slobodu kao nužne elemente uračunljivosti.*

*U našem stoljeću pojam odgovornosti sve više postaje jedan od temeljnih etičkih pojmova pri čemu zauzima mjesto koje je u etici zauzimao pojam dužnosti.*

*No, osim što se pojam odgovornosti preselio iz pravnog u etičko područje, sama je etika doživjela promjene. U antičko vrijeme ona je shvaćena kao učenje o ljudski sretnom životu pri čemu je polis mjesto ostvarenja takvog života. U srednjem se vijeku odvajaju sretan život i politika. Politika nije više mjesto ostvarenja dobra, nego ograničenje zla. U modernoj pojedinac prostor samoostvarenja pronalazi ne više u političkoj zajednici, nego u ostvarenju osobne slobode. Politika postaje društvenim ugovorom. Ne bavi se sadržajem, nego uvjetima ostvarenja. Ovaj princip ograničenja Kant uvodi u etiku gdje moral ne uči kako postati*

*sretnim, nego postati dostojnima sreće. Max Weber tematizira etiku odgovornosti razlikujući je od etike namjere (Vuković,*

### **1.3. Svrha odgovornosti**

Politička odgovornost znači da je svaki dužnosnik osobno odgovoran i bez svoje krivnje prema tijelu ili građanima koji su ga izabrali ili imenovali. Shvaćanje da je politička odgovornost samo odgovornost prema biračima na početku i isteku mandata, nije posljedica neznanja, već raširene prakse da se političke dužnosti tretiraju kao područje neregulirane osobne slobode i neodgovornosti. Politička odgovornost je objektivna odgovornost bez krivnje i namjere, ona je odgovornost za rezultat i nevezana za stvarne, deklarirane ili putativne namjere dužnosnika. Ona je konzekvenca prekida odnosa povjerenja, bez obzira na uzrok i krivnju. Postojanje jasnih načela i obaveza čvrst su temelj ocjenjivanja takve odgovornosti. „Politička odgovornost proizlazi iz određenog odnosa povjerenja (između dva organa) i njezin je temelj upravo u prestanku tog odnosa“ i dalje: „Pravno-politička odgovornost regulirana je pravnim propisima. To je odgovornost za nesvrshodan rad, nesvrshodan prema ocjeni organa pred kojim se takva odgovornost snosi. Svrshodnost naravno, ne može biti regulirana pravom, te se ocjenjuje prema drugim, vanpravnim kriterijima...sankcija odgovornosti je uvijek gubitak funkcije, opoziv, razrješenje odnosno smjenjivanje“ (Smerdel, 1976.)

Elementarno pitanje odgovornosti jest njena svrha. Stvar je jednostavna: nositelji javne dužnosti odgovaraju za grešku koju učine. Na taj način želi se povećati pažnja i savjesnost obavljanja službe, spriječiti zlorabe i pristranost. Svrha je jasna na prvi pogled, no vremenom jasno određenje se iskrivljuje, uvjeti se ne mogu sasvim opisati, pa nije dobro razmišljati samo o posljedicama ili pozitivnom normativnom određenju, već o dinamici promjene. Izbjeći grešku nije jedino što je važno. Zapravo je najvažnije postalo održanje povjerenja u efikasnost i vjerodostojnost vlasti, legitimnost koja je zadobivena na izborima ali je na stalnoj kušnji. Uostalom fraza da će o svemu odlučiti glasači na nekim budućim izborima je lažna, legitimnost nema vječitu vrijednost zlata, već prije sličí ledu koji se lako otapa, i čekati znači miriti se s unaprijed priznatim izbornim hendikepom. Ostavka,

smjenjivanje, razrješenje su olakšanje za sve ostale izborne saveznike koji bez tereta skandala i nerazjašnjenih krivnji mogu obnoviti svoju izbornu uvjerljivost. Nakon .na primjer ostavke, nitko nije sretniji od stranačkih saveznika

Promjena funkcija odgovornosti jest dvostruka: odgovornost se diferencira i specificira, a drugo, sve važnije postaje odgovoriti zahtjevima legitimizacije političkog i pravnog poretka, ili drugačije izrečeno: kao što se promijenila funkcija političke etike, moderna društva imaju sasvim različitu svrhu političke odgovornosti od ranijih oblika . Ideja da je pozivanje na odgovornost isključiva prerogativa neke institucije, da su presudno važne forme postupka i da je ishod pozivanja na odgovornost predvidiv, jednostavno ne stoji. Ne mislimo samo na to da je teško odoljeti pritisku tisuća na ulicama koje traže odgovornost (i žrtvu), da kampanje medijima stvaraju neodoljivi pritisak, da neizvjesnosti tope često već narušeni legitimitet vlasti, već i na činjenicu da su rezultati nepredvidivi. Ono što je predvidivo je da se bez povjerenja ne može vladati ni upravljati i da je svrha političke odgovornosti ponovna uspostava povjerenja u vlast. Politička odgovornost, naravno, ima i funkciju generalne prevencije jer sankcija ostavke ili smjenjivanja, predstavlja realnu prijetnju svakom tko se ne držim obećanja ili očekivanja u svom radu. U političkim društvima neostvariva je dobra vlast bez sustava odgovornosti za loše posljedice.

Dva pitanja posebno su važna. Jedno je semantičko, a drugo bitno, sadržajno.

### 1.3.1. *Odgovornost bez krivnje*

Politička odgovornost je objektivna odgovornost bez krivnje i namjere, ona je odgovornost za rezultat i nevezana za stvarne, deklarirane ili putativne namjere dužnosnika. Ona je konzekvenca prekida odnosa povjerenja, bez obzira na uzrok i krivnju. Postojanje jasnih načela i obaveza čvrst su temelj ocjenjivanja takve odgovornosti (*Public duty is a public trust*).

Krivnja je subjektivan stav počinitelja. Pretpostavlja slobodu odlučivanja, a u pravu pretpostavlja odnos prema protupravnoj radnji i njenim posljedicama. Namjera i nepažnja su dva oblika krivnje; počinitelj namjerom postupa kad je svjestan radnje i njene posljedice,

odnosno želi radnju i njenu posljedicu, neposrednu ili posrednu. Nepažnjom postupa kada postoji svijest i htijenje. U građanskom pravu štetnik je kriv ako se ne pridržava izvjesnih standarda pažnje.

Međutim u političkom ponašanju nije moguće držati se takvih subjektivnih i racionalnih standarda. Namjere i želje kod odlučivanja mješavina su poželjnog i nepoželjnog, u politici se rijetko bira najveće dobro već najmanje zlo. Rizici se ne mogu izbjeći ni jasno izračunati. Osloniti se na krivnju, uz ograničeno racionalnost odlučivanja (Simon, March) uz kalkulaciju koja uključuje osjećajem procjene i percepciju javnosti, onemogućilo bi svako odlučivanje, poticalo bježanje od rizika, a teško bi bilo utvrditi stvaran subjektivan stav. U političkom odlučivanju ne događa se ono što se htjelo već su ishodi i slučajni (kontingentni). Radi toga minimizira se subjektivni stav i krivnja a odgovornost podređuje jednostavnoj konstrukciji: legitimna vlast temelji se na povjerenju, nestankom povjerenja propituje se odgovornost.

Analiza političkih skandala pokazuje da je pitanje odgovornosti o obnašanju javne vlasti nepredvidivo: za isto nekog se smjenjuje a nekog nagrađuje i poštuje.

No ako je politička odgovornost nepredvidiva, uvijek ostaje kaznena odgovornost. Kriteriji odgovornosti u tim postupcima su jasni (Luhmann), no i ovdje se ne može unaprijed tvrditi kakav će ishod biti. Svakako tvrdi standardi i mehanizmi zaštite ljudskih prava jamče da grešaka neće biti, da će se greške popraviti, pa makar i protiv osjećaja i stava javnosti. Pravda je slijepa, no to znači i da nije brzopleta. Sud slijedi postupak i pazi na stroga pravila utvrđivanja i provjere činjenica. Nijedna strana nije načelno u prednosti („jednakost oružja“), a sud mora izdržati pritiske javnosti i medija. Ispravnost odluke plaćena je vremenom. Kod političke odgovornosti radi se o povjerenju, vjerodostojnosti i legitimnosti, dovoljan je dojam i sumnja. Svrha nije utvrđenje subjektivnih namjera, svrha nije stanje uma pojedinca koji ne postiže što je obećao, ne radi što njegovi građani žele. Svrha političke odgovornosti je stabilizacija legitimnog poretka.

### *1.3.2. Polaganje računa i odgovornost*

Još jedan prijevor onemogućava jasno razlaganje problema. Pojam odgovornosti u engleskom jeziku, dominantnom jeziku međunarodnih dokumenata i teorije, izražava se uz

pomoć dva izraza: *accountability* i *responsibility*. Iako se često prevode kao riječ odgovornost, njihovo značenje se razlikuje. *Accountability* je izraz koji potječe iz riječi „*accounting*“ - računovodstvo. Trebalo bi ga prevoditi izrazom „polaganje računa“. Pojam označava obavezu da se javno objasne okolnosti neke odluke, ponašanja ili namjere. Račun se polaže za učinak djelovanja, i izražava subjektivnu obavezu nekoga da opravda i objasni što radi i što je učinio i postigao. Polaganje računa pojavljuje se kao vrlina dobrog vršenja dužnosti (mandata) i daje sve mogućnosti legitimnog i odlaska s dužnosti. Ostavka pretpostavlja taj unutarnji zadržanja dostojanstva slobodnim i neprisiljenim okončanja dužnosti.

Drugo značenje riječi (*responsibility*) odgovara našem jeziku kao izraz „pozivanja na odgovornost“ i upućuje na postojanje prešutnog dobivanja mandata da se nešto čini, a ako ne tada i mandat, stečen postupkom izbora prestaje. Ako nema vrline i subjektivnog osjećaja odgovornosti tada postoje mehanizmi prisilnog okončanja dužnosti. „Mandat, u političkom smislu, funkcionira kao povjeravanje ovlaštenja ili političke moći u kojoj je jedna strana dužna izvršiti povjerene joj poslove i položiti račun nakon protoka određenog vremenskog perioda o urađenom, dok je druga strana ona koja je ovlastila, povjerila i kojoj se odgovara. Ono što dovodi do ovog odnosa je povjerenje, a ono što osigurava ostvarenje njegove svrhe je odgovornost. To su dva osnovna fenomenološka elementa mandata. Fenomenološki, *mandat je osnova političke odgovornosti*. Odnosno, politička odgovornost je *odnos*, zasnovan na povjerenju, u kojoj jedna strana drugoj prenosi ovlaštenja i političku moć a druga strane preuzima izvršavanje zadataka kojima se ostvaruje opće dobro i koja je dužna prvoj strani polagati račune za svoj rad, a prva strana je može pozvati da to učini“. U ovom značenju važna je proceduralna korektnost jer pozivanje na odgovornost mora imati izvjesna pravila postupka. Takva pravila odgovornost razgraničavaju odgovornost - jer kada se radi o javnoj funkciji govori se o opozivu (prijevremenog gubitku mandata) - od puke smjene (kada se koristi autoritet sile ili više vlasti).

Ovakve sofisticirane interpretacije semantičkog diferenciranja nisu sasvim uvjerljive. I jedan i drugi termin obilježje su dobre vlasti (PUMA/SIGMA) i u konačnici samo potvrđuju da je odgovornost ključni dio dobrog obavljanja dužnosti, legitimacije vlasti i vjerodostojnosti obećanja kod traženja povjerenja birača. Uostalom smjene i ostavke nisu motivirane samo

etičkim imperativima već i sasvim praktičnim razlozima čuvanja vlasti. Ostavke se ne daju da se samo oslobodi sebe mučne dužnosti radi grijeha ili neuspjeha već da se takve ocjene ne generaliziraju na vladajuću skupinu.