

Odgovornost i povjerenje kao normativna načela politike

HENNING OTTMANN

Sažetak

Autor politiku, političke odnose u zajednici, temelji na načelima odgovornosti i povjerenja. Ta su dva načela u modernoj pravnoj državi univerzalna, ona se odnose na sve bitne institucije: diobu vlasti, temeljna prava i političko predstavništvo. Politički proces jest natjecanje za povjerenje. U novijim teorijama povjerenje postaje povjerenjem u proceduru samu. Autor smatra da povjerenje u institucije i proceduru mogu zaštititi modernu demokraciju od toga da postane bezlična proceduralna tehnika ili nekontrolirana osobna vladavina. Zapovijed i poslušnost ne spadaju u civilnu politiku pa tako i kontrola dolazi nakon povjerenja.

Politika se u modernim demokracijama temelji na odgovornosti i povjerenju. Ta tvrdnja može začuditi. Pojam »odgovornosti« srozao se u krilaticu političkih slatkorječivih govora, a prije nezaobilazno citiranje Maxa Webera danas se nadomješta jedino upućivanjem na »Prinzip Verantwortung« Hansa Jonasa. Ljudi su rado odgovorni, osobito ako uspiju biti samo retorički odgovorni. To je uvijek tako kad »odgovornost« biva nadlicitirana odgovornošću svih za sve, čovječanstva za čovječanstvo, čovječanstva za Zemlju i sličnim oblicima retoričke sveodgovornosti. Ali realno postojeća politika — tako bi se moglo reći — sve je drugo nego odgovorna. Ona je, prije, visoko umijeće da to ne bude; ona je velika igra s prebacivanjem odgovornosti, sa sadašnje vlade na prijašnju, s vlade na opoziciju, s jedne stranke na drugu. Povjerenje — moglo bi se zaključiti — uopće ne spada u politiku. Prije bi se moglo reći da je nepovjerenje prva građaninova dužnost. Trebamo i smijemo biti nepovjerljivi jer, ako to nismo, sve biva još gore.

Puko pričanje o odgovornosti i dužnost nepovjerenja, oboje se ne može osporiti. Ipak je opravdano politiku utemeljiti na *načelu odgovornosti* i na *načelu povjerenja*. Anglosaksonska politička tradicija poznaje od vremena Lockea i federalista pojmove »responsible government« i »trust«, »odgovorna vlada« i »povjerenje«,¹ a ti pojmovi nisu značajni samo za anglosaksonski svijet. Neovisno

¹ Locke, *Second Treatise*, §§ 142, 149; *Federalist* Nr. 63. O značenju te tradicije vidi A. Birch, *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, London 1964. — C. J. Friedrich (ed.), *Responsibility*, New York 1960. (=Nomos III). — H. Mandt, »Responsible Government« und kontinentale Demokratietheorie, u: *Civitas* 13/1974, 84—103.

o svojim konkretnim oblicima u Engleskoj ili Americi, »odgovornost« i »povjerenje« temeljni su pojmovi moderne pravne državnosti i moderne demokracije uopće. To su pojmovi bez kojih se smisao moderne politike ne može dostatno razumjeti.

Bernski stručnjak za državno pravo Peter Saladin nazvao je »odgovornost« u jednoj zanimljivoj knjizi »državnim načelom« modernih pravnih država.² On ukazuje na izjašnjavanje mnogih ustavotvoraca »za odgovornost pred Bogom i ljudima«, a premda to mnogim pravnicima može biti prije neugodno, ipak se već u tome nalazi značajan smisao pojma odgovornosti. On je pogodan da izrazi ne samo međuljudsku odgovornost već i religioznu odgovornost, odgovornost čovjeka pred Bogom. To što je ona u mnogim ustavima navedena, nema više u svjetonazorski neutralnoj državi izravno religiozni već *civilnoreligiozni smisao*. Politika se time štiti od opasnosti legitimacijske samoopskrbe; civilna religija drži za modernu pravnu državu horizont onoga otvorenim čim ova ne može raspolagati; ona je »jamstvo liberalnosti«, i pojam odgovornosti uključiv je u teoriju civilnoreligiozno utemeljene demokracije.³

Osim toga, pojam »odgovornosti« može otključati sve bitne institucije moderne pravne državnosti. Spominjem samo tri: diobu vlasti, temeljna prava, predstavništvo. *Dioba vlasti* može se pojmiti kao odgovornost vlasti jedne za drugu i jedne pred drugom.⁴ *Temeljna prava* mogu se shvatiti kao jamstva za samoodgovorno djelovanje.⁵ *A predstavništvo* — što je ono drugo nego odgovornost — naime odgovornost za povjereni mandat?⁶

Pojam odgovornosti, koji se retorički može tako lako zlouporabiti, pravnim i političkim obličjem samo dobiva. *Prvo*, tako se *instancije* odgovornosti mogu precizno imenovati; čovjek je odgovoran za nešto, za mandat i realiziranje mandata, odgovoran je pred nekom instancijom. *Drugo*, odgovornost se može jasno pripisati osobama i ona znači, shvaćena pravno i politički, da se netko može i *pozvati na odgovornost*. Tko se učini odgovornim, može — priznajem — ne uvijek, ali ipak često, biti pozvan na polaganje računa; on mora nekome odgovarati; mora dati ostavku; može biti smijenjen. »Odgovornost« je komunikacijski pojam — izvanredno prikladan kao temeljni pojam demokratske politike o govorenju i protugovorenju — a iskazivanje odgovornosti upućuje na demokratsku *javnost* i njezinu kontrolnu funkciju. Odgovorno djelovanje u politici je ono koje bi se — u danome slučaju — moglo javno opravdati.

² P. Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*, Bern — Stuttgart 1984.

³ Ovo tumačenje civilne religije slijedi H. Lübbee, »Staat und Zivilreligion. Ein Aspekt politischer Legitimität«, u: H. Kleger A. Müller (ed.), *Religion des Bürgers, Zivilreligion in Amerika und Europa*, München 1986, 195—219. »Adresat religiozne odgovornosti, na kojega civilna religija doista upućuje na liberalnu državu, upravo je Bog a ne sveti polibiro kao religiozni legitimacijski jamac. U toj funkciji civilna religija upravo nije medij sakralizacije političkoga sustava, već njegov jamac liberalnosti« (nav. dj., 209). Usp. također E. L. Behrendt, *Gott im Grundgesetz*, München 1980. O religioznoj odgovornosti posebno W. Weischedel, *Versuch über das Wesen der Verantwortung*, Freiburg 1934, 43 i d.

⁴ Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip*, nav. dj., 40 i d.

⁵ Nav. dj., 67 i d.

⁶ W. Hennis, *Amtsgedanke und Demokratiebegriff*, u: isti, *Die missverstandene Demokratie*, Freiburg 1973, 9—26.

⁷ Ovdje bi se moglo nadovezati na Kantovu teoriju »publiciteta«, kao što ju je objasnio u dodatku »Vječnome miru«.

Odgovornost je u modernoj pravnoj državi *univerzalna*. U modernoj pravnoj državi nije samo vlada odgovorna, odgovorna parlamentu; svi su mandati i vlasti odgovorni, a odgovorni su da ne razočaraju dano im povjerenje. Smrtni je grijeh liberalnih demokracija i modernih pravnih država kršenje povjerenja, a njihova je najveća opasnost gubitak vjerodostojnosti. Svi mandati i vlasti ovise o danom im povjerenju, pa se demokratska politika ne može pogrešnije shvatiti ako se shvati jedino kao borba za moć. Demokratska politika nije borba za moć. Ona je natjecanje za povjerenje i to je natjecanje smisao izborne borbe i pridobijanja glasova.⁸ Političko temeljno pitanje nije »who gets what when and how?« (Lasswell); temeljno je pitanje, prije, kome se ili što može pod kojim uvjetima povjeriti.

Kao svo povjerenje, tako i političko povjerenje ovisi o *pouzdanosti* onoga komu se poklanja povjerenje. Povjerenje ima i u političkome pogledu zajedničkoga s uobičajenim i prisnim, sa sigurnošću i pouzdanošću institucija i ono je utoliko lakše što su čvršće i pouzdanije te institucije. U modernoj pravnoj državi povjerenje se temelji na pravilima i procedurama, na pouzdanosti i sigurnosti prava. Strojnost pravne države, njezina uračunljivost, njezina jednoobraznost, njezina preciznost imaju tu svoj dobar smisao što budi povjerenje, isto kao što su proizvoljnost i neuračunljivost obilježja tiranije.

U mnogim novijim teorijama — mislim na Luhmannovu teoriju sistema ili Popperov formalistički liberalizam — povjerenje postaje čak *povjerenjem u proceduru samu*.⁹ U prijašnjim je društvima — tako se kaže — povjerenje bilo usredotočeno u osobu, u diferenciranim društvima moderne ono je postalo povjerenjem u sistem; vjeruje se kupovnoj moći novca, premda se zna da ne mogu svi istodobno svoj novac pretvoriti u materijalne vrijednosti; vjeruje se pravu, što ima smisla jedino ako se smije vjerovati pravnom povjerenju drugih. Povjerenje postaje u modernim društvima sistemskim i ono postaje refleksivnim, povjerenjem u sistemsko povjerenje drugih. Zašto se tu politika, kao u Poppera, ne depersonalizira? Zašto ne reći da uopće nije važno *tko* vlada? Jedino je važno kako se vlada, to znači kojim se procedurama može osigurati da ni vladavina loših političara ne vodi u katastrofu.¹⁰

Povjerenje u proceduru i pitanje *kako* se vlada, i jedno i drugo je opravdano. Može se vjerovati jedino onim državama koje su pomoću »checks and balances«, postupcima kontrole moći i ravnoteže moći — proceduralnom tehnikom — osigurane od zlouporabe moći. Pogrešna je u tim teorijama tvrdnja da više nije važno *povjerenje u osobe*. U tome je stvar. Procedure se realiziraju same od sebe, a nikakvo se pravo ne izvršava samo po sebi (postoji više sudova i svagda može viši odlučiti drukčije nego niži);¹¹ *kako* se mandat vrši, to ovisi presudno

⁸ Hennis, *Amtesgedanke und Demokratiebegriff*, nav. dj., 13.

⁹ N. Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart ²1973. — K. R. Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*. Sv. I. *Der Zauber Platons*, München ⁶1980, 169 i d. (pogl. 5).

¹⁰ Platonovo pitanje »Tko vlada« trebalo bi, prema Popperu, nadomjestiti pitanjem: »Kako možemo političke institucije tako organizirati da je lošim i nekompetentnim vladarima nemoguće napraviti preveliku štetu?«, nav. dj., 170.

¹¹ Značenje sudske »odluke« naglasio je rani spis Carla Schmitta »Gesetz und Urteil« (1912, München ²1969); prema tome se jurisdikcija ne može primjereno shvatiti kao supsumpcijska logika.

o osobi njegova nosioca. I u demokracijama pravne države zaštićenim procedurama posve je legitimno pitanje da li bi se kupila »rabljena kola od gospodina Nixona«. Ni moderna demokracija ne može postojati bez *osobnoga* povjerenja. To je njezin — rekao bih — ostatak platonizma, i Johann Friedrich Herbart opisao ga je 1831. godine na svoj način kada je održao govor s lijepim naslovom: »O nemogućnosti da se osobno povjerenje u državi umjetnim oblicima učini suvišnim«. ¹² To mu je izgledalo tako kao da bi se kemičari odvažili da »naprave krv«, ¹³ a Herbart je usporedio osobno povjerenje nužno u politici s onim koje valja iskazati svećeniku ili liječniku.

To je lakše reći nego učiniti. I koliko god je osobno povjerenje u modernoj demokraciji nezaobilazno, mora se ipak razlikovati između povjerenja koje privatne osobe mogu poklanjati jedna drugoj i povjerenja koje one mogu poklanjati nosiocima političkih mandata. Između privatnoga i političkoga povjerenja čitavi su svjetovi. *Privatno* se može *gotovo neograničeno* vjerovati nekoj osobi (i to nije uopće iracionalno po sebi ako se dobro poznaju). *Politički* je neograničeno povjerenje u osobe svakako suviše riskantno, a zahtjev za neograničenim povjerenjem siguran je znak totalitarnoga zahtjeva za vladavinom. Zacijelo nije slučajno što je pravnik Herbert Krüger opisao »temeljno raspoloženje Trećega Carstva« 1940. godine kao »temeljno raspoloženje povjerenja«, »povjerenje međusobno sunarodnjaka, prvenstveno, međutim, povjerenje između vode i sljedbenika«. ¹⁴ Zahtjev karizmatičkih vođa za povjerenjem nije, zapravo, ništa drugo nego pokušaj da se dobije osobni popust na procedure i kontrole pravne države, a to je popust koji, kao što znamo, građane skupo stoji.

Iz toga slijedi da moderna demokracija ne može zahtijevati neograničeno povjerenje u osobe, ipak ne pristaje povjerenje samo procedurama i institucijama. Modernoj demokraciji treba oboje: osobe i procedure kojima se može vjerovati. Tu nije riječ o ili-ili, već o i-i. A jedino kombinacija obiju vrsta povjerenja, osobnoga i proceduralno orijentiranoga, štiti modernu demokraciju od toga da bude ili *bezlična proceduralna tehnika* ili *nekontrolirana osobna vladavina*.

U modernoj pravnoj državi i u modernim demokracijama povjerenje je svagda povezano s nepovjerenjem. Smije se i valja biti nepovjerljiv i već je u Lockea, prvoga političkog filozofa koji državu temelji na povjerenju, bila nužnost podjele vlasti, kao što znamo, zasnovana na nepovjerenju. ¹⁵ U modernim su društvima povodi nepovjerenju iz mnogih razloga sve veći. Sve manje pojedinac efektivno vlada, sve se manje pojedincu vjeruje, sve manje pojedinac prozire. Moderno društvo postaje društvom neprestanih izazova povjerenja. Oni sežu od povjerenja u lijekove, čiji se način djelovanja ne poznaje, preko povjerenja u nepoznate avionske mehaničare do posebno političkih izazova povjerenja. Tako treba, npr.,

¹² J. F. Herbart, Über die Unmöglichkeit, persönliches Vertrauen im Staate durch künstliche Formen entbehlich zu machen. Govor održan u Kraljevskome njemačkom društvu u Königsbergu na dan krunidbe, 18. siječnja 1831. u: *Johann Friedrich Herbart's Schriften zur praktischen Philosophie*, sv. IX/2, uredio G. Hartenstein, Hamburg — Leipzig 1890, 223—240.

¹³ Herbart, *Über die Unmöglichkeit...*, nav. dj., 225.

¹⁴ H. Krüger, *Vertrauen als seelische Grundlage der Volksgemeinschaft*, Heidelberg 1940, 12.

¹⁵ *Second Treatise* § 143.

vjerovati zakonodavcu, čije ruke što glasaju često ne znaju što čine (ili recimo da još samo mali dio zastupnika zna što svaki put čini), ili treba vjerovati političkom osoblju, s kojim se može upoznati u svakome slučaju jedino još preko stvorenoga imidža političke reklame.

Kao *privatnim osobama* nije nam osobito teško izaći na kraj s tim izazovima povjerenja. Privatno obavljamo obično kompenzacijski posao. Svoje nepoznavanje stvari npr. medicine, kompenziramo, osobnim povjerenjem, povjerenjem u liječnika, ili kompenziramo nepoznavanje stvari, kao npr. stanja aviona, povjerenjem u avionsku liniju koja zaslužuje povjerenje zbog svoga poznato dobrog servisa.

Politički je opseg takvih kompenzacijskih poslova vrlo ograničen. Oni nisu isključeni. Tako afirmiranome političaru vjeruje da će svoj zadatak već dobro riješiti ili nekoj stranci vjerujemo da, na osnovi svoje dosadašnje povijesti, neće suviše udaljiti od puta demokratske vrline. Granica političke kompenzacije davanja povjerenja jest, međutim, nemogućnost da se politika temelji na stručnjacima. Privatno se možemo prepustiti stručnjacima, politički to ne možemo ništa učiniti. Tko bi u političkome pogledu dobio ulogu liječnika ili avionskoga mehaničara? Ta uloga postoji samo u autoritarnoj državi, ne u liberalnoj demokraciji. U demokraciji je stručnjak politički *savjetnik*. Svi smo, međutim, stručnjaci za politiku. Nitko ne uzima građaninu politički sud.¹⁶ I tako je teško uvidjeti kako bi se neznanje u političkome području kompenziralo povjerenjem; politički je to svakako teže nego privatno.

Može se shvatiti iskušenje izraženo u čuvenoj izreci što ju je naveo Lenjin: »Povjerenje je dobro, kontrola je bolja«. Tamo gdje je povjerenje postalo tako teško, kontrola je svakako lakša, a prema Lenjinu kontrola se obavlja imperativnim mandatom, vezanjem mandataru za naloge birača, mogućnošću opoziva i smjenjivanja u svako doba. Marx naziva tu političku teoriju imperativne kontrole, s obzirom na Parišku komunu, »zbiljskom odgovornošću« i suprotstavio ju je pukoj »prividnoj odgovornosti« parlamentarne demokracije.¹⁷

»Povjerenje je dobro, kontrola je bolja«. Sa svom opreznosti izjašnjavam se za to da je obratno ispravno. Prvo se mora imati povjerenja, zatim valja — također — kontrolirati. Dakle: »Kontrola je dobra, povjerenje je bolje«. Gdje nema povjerenja, tu politika ni nalogom ne može steći povjerenje. Zapovijed i poslušnost zapovijed birača i poslušnost mandataru, kao što ih zahtijeva imperativni mandat, spadaju u vojsku, ne u civilnu politiku. One reduciraju odgovornost mandataru na hitro i točno izvršenje zapovijedi. Kao što je Edmund Burke u svojoj klasičnoj raspravi s Crugerom izveo, zastupnik nije mandatar, već »trustee«, on je »fiducijar« i povjerljiva osoba, kojoj je povjerena funkcija.¹⁸

¹⁶ Aristotelovski pojam politike vrijedi u tome pogledu i danas. Presudan je stručnjak za jelo »gost«, a »ne kuhar« (Pol. III, 11, 1282a 24). Ili: Ne odlučuje postolar da li pristaje cipela, nego onaj koji će je nositi.

¹⁷ K. Marx, *Erster Entwurf zum »Bürgerkrieg in Frankreich«*, u: MEW, sv. 17, Berlin 1971, 544.

¹⁸ E. Barker, Burke and his Bristol Constituency; 1774—1780, u: isti, *Essays on Government*, Oxford 1951, 154—204; W. Steffani, Edmund Burke: Zur Vereinbarkeit von freiem Mandat und Franktionsdisziplin, u: *Parlamentsfragen* 12/1981, 109—122.

Kao povjerljiva osoba zastupnik je odgovoran ne samo svojim biračima, nego i svojoj savjesti i naciji, a odgovoran je ne samo za interese svojih birača već isto tako za opće dobro.

Kontrola *ili* povjerenje, imperativni *ili* slobodni mandat, nalog *ili* sloboda odlučivanja — tu se, kao što je poznato, razilaze putevi rusooovsko-marksističke teorije identitetske demokracije i teorije predstavničke demokracije anglosaksonskoga tipa.

Pri tome se uopće ne može poreći da predstavnička demokracija ima svoje vlastite opasnosti. Ona može odvesti u personalizaciju politike, u kojoj se stvarni problemi prikrivaju personalijama. Ona može međusobno otuditi mandataru i građanina, postati politikom za one »dolje«, o kojima se više ne zna previše.

Ali predstavnička demokracija ima ono što ima identitetska, vezu između birača i biranoga; i predstavnik u predstavničkoj demokraciji mora se brinuti za biračku volju; mora je anketirati, respektirati i na nju reagirati. Povjerljiva osoba i fiducijar ne djeluju samo »za« drugoga ili »umjesto« drugoga; oni također djeluju »za dobrobit drugoga«; to je konstitutivno za svaku fiduciju.¹⁹

Predstavnička demokracija ima ono što ima identitetska; ali ona ima i više. Razumijevanje političkih mandata u njezinu smislu ima prednost što se odgovornost može misliti *opsežnije*, daleko iznad uskoga horizonta odnosnoga biračkog interesa. Jedino tako, u modelu slobodne odgovornosti, postaje moguće da se misli *političko vodenje*. Jedino se tako može izbjeći opasnost da politika postaje oportunističkom i da se demokracija srozava u *demokraciju raspoloženja*. Odgovorna se politika ne usmjerava samo na ono što svi hoće. Ona se usmjerava na ono što bi oni na uman način trebali htjeti. Predstavničke demokracije moraju svojim predstavnicima otvoriti slobodan prostor za djelovanje, u kojemu se politika može odgovorno oblikovati. To pretpostavlja stanovitu *duljinu mandata*, a idealna mjera za to može se — usput rečeno — naznačiti barem *ex negativo*. Mandatar mora politiku barem dotle smjeti oblikovati dok više ne mogne prebacivati odgovornost na prethodnike ili kratkoću mandata.

Mandataru se ne mora vjerovati. On biva kontroliran. Predstavniku se vjeruje i on biva tek u drugome redu kontroliran. Tek povjerenje, zatim kontrola — po tome poretku naslućujemo kako je teško vrednovati *kršenje političkoga povjerenja*. Ono znači razočarenje dobre volje i ono diskreditira ne samo osobu već još i funkciju.

Političko je povjerenje — kao svako povjerenje — *rizik*. Tko iskazuje povjerenje, riskira nešto, jer da ima sigurno znanje, ne bi uopće morao iskazivati povjerenje. Povjerenje je čin dobre vjere, koji se ne apsorpira u teorijskome znanju. Tko iskazuje povjerenje, postaje ranjiv, a kršenje povjerenja je iskorištavanje te ranjivosti.

Težina svakoga kršenja povjerenja očituje se, nadalje, time što povjerenje poklanjamo, a to znači da u povjerenju dajemo više nego što bismo morali

¹⁹ »A trust is a loyal arrangement whereby someone is given a title (ownership) of a piece of property, subject to the proviso that he is to use it for the benefit of another«, H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley — Los Angeles 1967, 127.

dati na osnovi čistoga razmjenskog posla. Dajemo dobrovoljno, povjerenje se ne da iznuditi. Ono je ulje ćudorednoga svijeta i već prethodi iznudljivosti i jednakosti svakoga prava; ono je njegov temelj. Tko razara povjerenje, razara više nego što se može pravno iznuditi.

I, na koncu, *lakše je pokloniti povjerenje nego povratiti izgubljeno povjerenje* — u tome je težina kršenja političkoga povjerenja. Nepovjerenje je sklono da se samo potvrđuje, a prirodno stanje između država koje je obilježeno nepovjerenjem pokazuje kakve razorne posljedice ima politika zasnovana na čistome nepovjerenju. Povjerenje je jedno od najdragocjenijih dobara liberalne i demokratske politike, i da se povjerenje ne povređuje — to mora biti jedna od prvih briga svake politike koja se smije nazvati odgovornom politikom.

Preveo s njemačkoga:
Tomislav Martinović

Henning Ottmann

RESPONSIBILITY AND CONFIDENCE AS NORMATIVE PRINCIPLES OF POLITICS

Summary

According to the author, politics, i.e. political relationships in a community, is based on the principles of responsibility and confidence. These two principles have a universal status in a modern state based on law. They relate to all the essential institutions: the division of power, fundamental rights, and political representation. The political process is a competition for confidence. In more recent theories confidence becomes confidence in the procedure itself. The author believes that confidence in institutions and in the procedure may protect a modern democracy from becoming an impersonal procedural technique or an uncontrolled personal government. Command and obedience do not belong to civil politics and therefore control has a place only after confidence.