https://doi.org/10.63356/stes.soc.2026.002 УДК 005.96:342.531.1(497.6)

PRAVNA I POLITIČKA ODGOVORNOST NOSILACA JAVNIH FUNKCIJA

Autor: STEFAN MILIĆ
e-mail: stefan.milic@strategije.rs
Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Banjoj Luci

Uvod: Odgovornost nosilaca javnih funkcija predstavlja jedno od temeljnih pitanja savremene demokratske i pravne države. Vršenje javne vlasti podrazumijeva postojanje institucionalnih mehanizama kojima se obezbjeđuju zakonitost, odgovornost i kontrola nosilaca političke moći. Iako se pravna i politička odgovornost u praksi često međusobno prepliću, riječ je o različitim oblicima odgovornosti koji se razlikuju prema osnovu, postupku utvrđivanja, subjektima koji o njima odlučuju i posljedicama koje proizvode.

Cilj: Cilj rada je analizirati pojam i osnovna obilježja pravne i političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija, utvrditi kriterijume njihovog međusobnog razgraničenja i ukazati na njihov odnos u sistemu demokratske kontrole javne vlasti.

Materijal i metode: Rad je zasnovan na pregledu i analizi relevantne pravne i politikološke naučne literature, uz primjenu deskriptivne, normativno-pravne, konceptualne i komparativne metode. Posebna pažnja posvećena je analizi osnova odgovornosti, postupka njenog utvrđivanja, institucionalnih mehanizama kontrole i posljedica koje nastupaju za nosioce javnih funkcija.

Rezultati: Analiza pokazuje da pravna i politička odgovornost predstavljaju samostalne, ali komplementarne mehanizme ograničavanja i kontrole javne vlasti. Pravna odgovornost zasniva se na povredi pravne norme i utvrđuje se u pravno uređenom postupku, dok politička odgovornost proizlazi prvenstveno iz odnosa političkog povjerenja, mandata i procjene načina vršenja javne funkcije. Njihovo razlikovanje posebno je značajno u situacijama u kojima odsustvo pravne odgovornosti ne isključuje mogućnost postojanja političke odgovornosti.

Zaključak: Efikasan sistem odgovornosti nosilaca javnih funkcija zahtijeva istovremeno postojanje pravnih i političkih mehanizama kontrole. Jasno razgraničenje ova dva oblika odgovornosti doprinosi zaštiti vladavine prava, demokratskog legitimiteta i odgovornog vršenja javne vlasti.

Ključne riječi: pravna odgovornost; politička odgovornost; javne funkcije; javna vlast; vladavina prava; demokratski legitimitet

UVOD

Odgovornost predstavlja jedan od temeljnih normativnih korelata javne vlasti. Pravo da se u ime političke zajednice donose obavezujuće odluke, raspolaže javnim resursima i određuju pravci javne politike ne može se, u demokratskoj i pravnoj državi, razumjeti kao samostalna privilegija nosioca funkcije. Javna vlast istovremeno je ovlašćenje i obaveza, mogućnost odlučivanja i dužnost polaganja računa. Zbog toga odgovornost nije samo naknadna reakcija na nezakonitost, zloupotrebu ili politički neuspjeh, već jedno od svojstava legitimnog vršenja javne funkcije.

Korijeni takvog shvatanja nalaze se još u antičkoj političkoj misli. Aristotel političku

zajednicu ne opravdava pukim postojanjem organizovane vlasti, već njenom svrhom. Polis nastaje iz ljudske društvenosti, ali se njegov smisao ne iscrpljuje u fizičkom opstanku zajednice: „država nastaje radi održanja života, a postoji radi srećnog života" (Aristotel, 1984, str. 5). Njegovo razlikovanje ispravnih i izopačenih oblika vladavine počiva upravo na pitanju da li se vlast vrši radi zajedničke koristi ili posebnog interesa vladajućih (Aristotel, 1984). Iako antička teorija, razumljivo, nije poznavala pravnu i političku odgovornost u savremenom institucionalnom smislu, ona je postavila trajno relevantan kriterijum – vlast ne može biti vrednovana samo prema tome ko je posjeduje, već i prema svrsi kojoj služi.

U istoriji srpskog prava moguće je prepoznati i rane normativne pokušaje ograničavanja neposredne volje nosioca najviše vlasti pravom. Dušanov zakonik, proglašen 1349. i dopunjen 1354. godine, u čl. 171. nalaže sudijama da ne postupaju po carevoj naredbi ukoliko je ona protivna Zakoniku, dok čl. 172. određuje da sudije treba da sude prema Zakoniku, a ne „po strahu od carstva". Iako bi bilo anahrono ove odredbe poistovjećivati sa savremenom vladavinom prava, podjelom vlasti ili pravnom odgovornošću nosilaca javnih funkcija, njihov pravnoistorijski značaj nalazi se u ideji da konkretna volja vladara nije sama po sebi dovoljna za pravno valjanu odluku. Savremena pravnoistorijska istraživanja upravo u ovim odredbama prepoznaju svjesno pravno ograničavanje vladarske vlasti i jedan od ranih domaćih izraza zahtjeva da sudijska odluka bude vezana pravom, a ne strahom od političkog autoriteta (Joksić, 2022).

Sa nastankom moderne države težište se postepeno pomjera sa pitanja dobre vladavine prema suverenitetu, ograničavanju vlasti i institucionalnom položaju onih koji je vrše. Žan Boden u *Šest knjiga o republici* republiku određuje kao „ispravno vladanje nad više domaćinstava, kao i nad onim što im je zajedničko, i to s pomoću suverene vlasti" (Bodin, 2002, str. 13). Time se u istoj teorijskoj konstrukciji susreću dva elementa koja će ostati presudna za razvoj savremene države – potreba postojanja vrhovnog političkog autoriteta i zahtjev da se vlast vrši prema određenom standardu ispravnog upravljanja.

Tomas Hobs, čiji je *Levijatan* objavljen 1651. godine u političkom ambijentu engleskih građanskih ratova, snažno je naglasio potrebu za jedinstvenom suverenom vlašću sposobnom da obezbijedi mir i sigurnost. Ipak, za problem ovog rada posebno je značajno to što Hobs istovremeno razlikuje državu od konkretnih lica koja u njeno ime vrše javna ovlašćenja. U poglavlju posvećenom javnim službenicima on navodi da je javni službenik lice kojem je povjereno ovlašćenje da u vršenju službe „predstavlja osobu države" (Hobbes, 2004, str. 165). U toj konstrukciji već je prepoznatljivo razdvajanje privatne ličnosti i javne funkcije, bez kojeg bi kasniji razvoj individualne odgovornosti nosilaca javnih ovlašćenja bio teško zamisliv.

Liberalni konstitucionalizam dodatno mijenja logiku javne vlasti. Džon Lok političku vlast vezuje za zaštitu prava pojedinca, dok Šarl Monteskje njeno ograničavanje institucionalizuje kroz razdvajanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti (Kecmanović, 2010). Žan-Žak Ruso, s druge strane, legitimitet premješta prema suverenitetu građana i odbacuje mogućnost da sama sila predstavlja dovoljan osnov prava, izričito zaključujući da „iz sile ne proizlazi nikakvo pravo" (Ruso, 1993, str. 30). U njegovom *Društvenom ugovoru* politička zajednica postaje izvor suvereniteta, dok je vlast izvedena iz političkog tijela koje je stvoreno zajedničkim ugovorom (Ruso, 1993). Time se postepeno oblikuje pretpostavka bez koje nema savremene političke odgovornosti – nosilac vlasti ne raspolaže funkcijom kao vlastitim pravom, već je vrši na osnovu institucionalno legitimisanog ovlašćenja.

Moderna država ovaj proces dovodi do depersonalizacije vlasti. Funkcija se odvaja od njenog trenutnog nosioca, nadležnost od lične volje, a politički autoritet sve više se vezuje za ustav, zakon, mandat i institucionalnu proceduru. U tom kontekstu Maks Veber racionalno-legalni autoritet povezuje sa pravilima, nadležnostima i profesionalnom upravom, ali istovremeno pravi važnu razliku između činovnika i političkog vođe. Kako pokazuje Pedro Magaljaeš, Veberov političar nije samo izvršilac unaprijed propisanog pravila, već akter

koji donosi odluke u uslovima političke neizvjesnosti i prihvata odgovornost za njihove posljedice (Magalhães, 2021). Dejvid Bitam dodatno upozorava da legitimitet moderne države nije moguće svesti samo na postojanje formalno legalnog poretka, već zahtijeva složeniji odnos pravila, njihovog opravdanja i društvenog prihvatanja (Beetham, 1991).

U približno istom istorijskom periodu Leon Digi razvija solidarističko shvatanje javnog prava, polazeći od društvene međuzavisnosti i solidarnosti kao osnove organizovanja javne vlasti. Nasuprot shvatanju suverenosti kao subjektivnog prava zapovijedanja, težište javnog prava pomjera prema javnoj službi i obavezama onih koji vrše vlast da obezbijede djelatnosti neophodne za funkcionisanje zajednice. Javna vlast u takvoj koncepciji nije sama sebi svrha niti privilegija njenog nosioca, već funkcija čije se opravdanje nalazi u ostvarivanju društvene solidarnosti i kontinuiranom vršenju javnih službi. Takvo solidarističko polazište predstavlja važnu prethodnicu savremenog shvatanja javne funkcije kao institucionalno ograničenog i odgovornog vršenja vlasti (Digi, 1998).

Upravo se ovdje nalazi važna tačka susreta prava i politike. Pravo određuje nadležnost, postupak i granice dopuštenog djelovanja, ali ne može unaprijed normirati svaku političku odluku i svaku okolnost u kojoj će ona biti donesena. Kecmanović to sažima konstatacijom da se društveni život „nikada ne može u potpunosti normirati, jer je uvijek mnogo bogatiji i složeniji od bilo kakvog propisa" (Kecmanović, 2010, str. 87). Zato nosilac političke funkcije nije samo primjenjivač norme. Unutar pravno dozvoljenog prostora on bira između alternativa, određuje prioritete, procjenjuje rizike i snosi političke posljedice odluka koje mogu biti potpuno zakonite, ali istovremeno politički neuspješne, neracionalne ili neprihvatljive.

Savremena demokratska teorija upravo zato razvija više paralelnih mehanizama kontrole vlasti. Volfgang Merkel pokazuje da minimalistički model demokratije u prvi plan stavlja vertikalnu odgovornost izabranih predstavnika prema biračima, koji na periodičnim izborima mogu potvrditi ili uskratiti njihov mandat. Međutim, razvijena ustavna demokratija izbornoj odgovornosti pridružuje vladavinu prava, zaštitu prava i sloboda i horizontalne mehanizme uzajamne kontrole državnih institucija (Merkel, 2014). Time postaje jasno da politička legitimacija i pravna ograničenost vlasti nisu konkurentska, već komplementarna načela.

Sličnu logiku razvija i savremeni koncept javne odgovornosti. Mark Bovens odgovornost određuje kao institucionalni odnos između aktera i foruma u kojem akter mora objasniti i opravdati svoje postupanje, forum ga može ispitivati i ocijeniti, a iz takve ocjene mogu nastupiti određene posljedice (Bovens, 2007). Takvo određenje omogućava da se opšta tvrdnja da je nosilac javne funkcije „odgovoran" rastavi na preciznija pitanja – ko odgovara, kome odgovara, za šta, prema kojem standardu, u kakvom postupku i sa kakvom posljedicom.

Problem je u tome što odgovori na ova pitanja nisu jednaki u pravnoj i političkoj sferi. Sud i biračko tijelo nisu isti forum odgovornosti. Povreda pravne norme i gubitak političkog povjerenja nisu isti osnov odgovornosti. Krivična ili građanskopravna sankcija, izglasavanje nepovjerenja, ostavka i izborni poraz nemaju istu pravnu prirodu ni istu demokratsku funkciju. Istovremeno, obje vrste odgovornosti mogu nastati povodom istog događaja i u odnosu na istog nosioca javne funkcije. Upravo zbog toga njihovo razgraničenje nije jednostavno pitanje terminologije, već problem koji se nalazi na presjeku teorije države, ustavnog prava i demokratske teorije.

U analiziranom korpusu postoje različite tipologije javne, pravne, političke, administrativne, vertikalne i horizontalne odgovornosti, ali se ne izdvaja jedinstven analitički model koji pravnu i političku odgovornost nosilaca javnih funkcija istovremeno posmatra kao normativno autonomne i funkcionalno komplementarne režime, operacionalizuje kriterijume njihovog razgraničenja i sistematizuje moguće modalitete njihovog paralelnog ili odvojenog ostvarivanja (Bovens, 2007; Lührmann et al., 2020; Papadopoulos, 2023; van

Gerven, 2011).

Cilj rada je da se analizom relevantne pravne i politikološke literature utvrde osnovna obilježja pravne i političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija, identifikuju kriterijumi njihovog međusobnog razgraničenja i objasni njihov odnos u sistemu demokratske kontrole javne vlasti. Polazi se od pretpostavke da pravna i politička odgovornost predstavljaju normativno autonomne, ali funkcionalno komplementarne mehanizme kontrole. Nepostojanje pravne odgovornosti zato samo po sebi ne isključuje političku odgovornost, kao što ni politička osuda ili gubitak povjerenja sami po sebi ne mogu predstavljati dokaz pravne odgovornosti. Njihovo precizno razgraničenje istovremeno štiti dva osnovna zahtjeva savremene demokratske države – da vlast politički odgovara za način korištenja povjerenog mandata i da se pravna odgovornost utvrđuje isključivo prema pravnim kriterijumima i u pravno uređenom postupku.

MATERIJAL I METODE

Istraživanje je koncipirano kao interdisciplinarna teorijsko-pravna i politikološka analiza odgovornosti nosilaca javnih funkcija. Polazna pretpostavka jeste da se pravna i politička odgovornost ne mogu valjano objasniti unutar samo jedne naučne discipline, budući da se u njihovom odnosu neposredno prepliću pitanja legaliteta, legitimnosti, političkog mandata, institucionalne kontrole, sankcije i odgovornog vršenja javne vlasti. Zbog toga predmet istraživanja nije ograničen na jedan nacionalni pravni sistem niti na pojedinačnu kategoriju javnih funkcionera, već je usmjeren na identifikovanje opštih kriterijuma prema kojima se dva režima odgovornosti mogu razlikovati, ali i posmatrati kao dijelovi jedinstvenog sistema demokratske kontrole vlasti.

Istraživački materijal čini odabrani korpus klasičnih djela političke i pravne misli, savremenih monografija i naučnih članaka iz oblasti teorije države, ustavnog i javnog prava, demokratske teorije, javne uprave i političke odgovornosti. U teorijsko-istorijskom dijelu neposredno su korištena djela Aristotela, Žana Bodena, Tomasa Hobsa i Žan-Žaka Rusoa, dok je razvoj modernih koncepcija legalnosti, legitimnosti i racionalno institucionalizovane vlasti sagledan kroz radove o Maksu Veberu, Hansu Kelzenu i Karlu Šmitu (Beetham, 1991; Magalhães, 2021). Posebno mjesto u domaćem politikološkom korpusu zauzima analiza Nenada Kecmanovića o državi, političkoj moći, legitimnosti i ograničavanju vlasti, koja predstavlja važnu vezu između klasične teorije države i savremenih problema političkog odlučivanja i odgovornosti.

Savremeni teorijski korpus obuhvata radove posvećene javnoj odgovornosti, demokratskoj kontroli vlasti, ministarskoj i parlamentarnoj odgovornosti, pravnoj odgovornosti javnih funkcionera i različitim institucionalnim modelima polaganja računa. Kao polazni konceptualni okvir korišteno je Bovensovo određenje odgovornosti kao odnosa između aktera i foruma u kojem akter mora objasniti i opravdati svoje postupanje, forum može postavljati pitanja i ocijeniti ponašanje, a iz takve ocjene mogu nastupiti određene posljedice (Bovens, 2007). Ovakav pristup posebno je značajan, jer omogućava da se opšta ideja odgovornosti razloži na konkretnija pitanja – ko odgovara, kome odgovara, zbog čega, prema kojem standardu, u kakvom postupku i sa kakvom posljedicom.

Analizirane su i savremene tipologije vertikalne, horizontalne i dijagonalne odgovornosti, jer pokazuju da se demokratska kontrola vlasti ne ostvaruje samo putem izbora, već i kroz međusobnu kontrolu institucija, djelovanje sudova, nezavisnih tijela, medija i civilnog društva. U tom smislu, posebno je značajna koncepcija prema kojoj odgovornost pretpostavlja i mogućnost zahtijevanja obrazloženja i mogućnost sankcionisanja nosilaca vlasti, što omogućava povezivanje pitanja političkog mandata sa institucionalnom kontrolom javnog odlučivanja (Lührmann et al., 2020). Papadopulosova analiza demokratske

odgovornosti korištena je radi objedinjavanja izbornih, parlamentarnih, upravnih i sudskih mehanizama u širi model demokratskog upravljanja (Papadopoulos, 2023).

Pravna dimenzija istraživanja zasnovana je na literaturi koja pravnu odgovornost ne svodi isključivo na krivičnopravnu sankciju. Posebno su razmatrani administrativni, građanskopravni, krivičnopravni i ustavnopravni oblici odgovornosti, kao i razlike u pogledu osnova odgovornosti, vrste sankcije, nadležnog organa i postupka njenog utvrđivanja. Da Ros razlikuje više modaliteta pravne odgovornosti prema težini sankcije, opsegu sankcionisanog ponašanja, institucijama nadležnim za njeno provođenje, stepenu njihove međuzavisnosti i vjerovatnoći da će sankcija biti stvarno primijenjena (Da Ros, 2019). Takvo raščlanjivanje omogućava da se pravna odgovornost posmatra kao složen sistem normativnih reakcija, a ne kao jedinstvena i homogena kategorija.

Politička dimenzija istraživanja obuhvata odgovornost prema biračima, parlamentarnu i ministarsku odgovornost, individualnu i kolektivnu odgovornost, gubitak političkog povjerenja, ostavku, razrješenje i izbornu sankciju. Posebna pažnja posvećena je onim situacijama u kojima politička odgovornost može nastati i bez prethodno utvrđene protivpravnosti. Upravo literatura o ministarskoj odgovornosti pokazuje da nosilac javne funkcije može politički odgovarati zbog načina rukovođenja, neuspješne politike, gubitka povjerenja ili posljedica odluke, iako njegovo ponašanje nije istovremeno osnov za građansku, upravnu ili krivičnu odgovornost (van Gerven, 2011; Lawson, 2011).

U radu su primijenjene deskriptivna, konceptualna, normativno-pravna, komparativna i analitičko-sintetička metoda. Deskriptivna metoda korištena je za sistematizovanje postojećih teorijskih pristupa i klasifikacija odgovornosti. Njena funkcija nije bila puko prikazivanje literature, već identifikovanje elemenata koji se ponavljaju u različitim pravnim i politikološkim koncepcijama – osnov odgovornosti, standard ocjenjivanja, forum pred kojim se odgovornost ostvaruje, postupak, posljedica i funkcija odgovornosti.

Konceptualna metoda primijenjena je radi preciznog razgraničenja pojmova *responsibility* i *accountability*, pravne i političke odgovornosti, političkog povjerenja, sankcije, legitimnosti i polaganja računa. U radu se termin *accountability* ne tretira kao potpuni sinonim pojma odgovornost, već kao širi analitički koncept koji obuhvata institucionalni odnos polaganja računa, obrazlaganja postupanja, kontrole i mogućnosti nastupanja posljedice.

Normativno-pravna metoda korištena je radi utvrđivanja obilježja koja pravnu odgovornost razlikuju od političke. Posebno su analizirani zahtjevi prethodne normiranosti, postojanja pravno relevantnog osnova, nadležnosti organa, pravno uređenog postupka i normativno određene posljedice. Istovremeno su razmotreni i granični instituti, poput opoziva, izglasavanja nepovjerenja i pojedinih oblika ustavnopravne odgovornosti, kod kojih se pravna forma i politička funkcija mogu međusobno preplitati.

Komparativna metoda primijenjena je na dva nivoa. Na prvom su poređene različite teorijske klasifikacije odgovornosti – pravna, politička, moralna, administrativna, građanska, krivična, ustavnopravna, vertikalna, horizontalna i dijagonalna. Na drugom nivou poređene su institucionalne situacije u kojima isti nosilac javne funkcije može istovremeno biti izložen različitim režimima odgovornosti. Posebno su analizirani slučajevi u kojima postoji pravna odgovornost bez odgovarajuće političke posljedice, kao i situacije u kojima nastupa politička odgovornost bez utvrđene protivpravnosti.

Analitičko-sintetička metoda korištena je u završnoj fazi istraživanja, kada su različiti teorijski i normativni nalazi objedinjeni u zajednički model odnosa pravne i političke odgovornosti. Cilj takvog postupka nije bio da se različiti oblici odgovornosti vještački svedu na jednu kategoriju, već da se utvrde njihove granice, tačke dodira i mogući modaliteti istovremenog ili odvojenog ostvarivanja. Na toj osnovi izvedeni su zajednički kriterijumi razgraničenja, koji predstavljaju osnov za dalje oblikovanje modela diferencirane komplementarnosti pravne i političke odgovornosti.

Istraživanje je ograničeno na teorijsko-konceptualni nivo i ne uključuje anketno

istraživanje, statističku obradu niti analizu pojedinačnog nacionalnog uzorka nosilaca javnih funkcija. Pojedinačni ustavni i politički sistemi koriste se isključivo kao komparativne ilustracije teorijskog problema. Takvo metodološko ograničenje odgovara postavljenom cilju rada, jer je primarni istraživački zadatak utvrđivanje kriterijuma razgraničenja i teorijska sistematizacija odnosa pravne i političke odgovornosti, dok bi empirijska provjera predloženog modela na pojedinačnim državama, institucijama ili političkim krizama mogla predstavljati predmet narednih istraživanja.

Istraživanje nije koncipirano kao samostalno empirijsko istraživanje zasnovano na statističkom uzorku ili sistematskoj studiji slučaja. Pojedinačni politički i ustavnopravni slučajevi koriste se kao empirijsko-komparativne ilustracije analitičkog modela i kao sredstvo ilustrovanja njegove eksplanatorne primjenjivosti.

Najvažnija metodološka pretpostavka rada jeste izbjegavanje dva suprotna redukcionizma. Isključivo pravni pristup mogao bi odgovornost javnog funkcionera svesti na pitanje povrede norme i formalne sankcije, dok bi isključivo politikološki pristup mogao zamagliti granicu između političke osude i pravno utvrđene odgovornosti. Njihovim povezivanjem nastoji se izgraditi analitički okvir u kojem pravo i politika ostaju međusobno povezani, ali se njihovi kriterijumi ne poistovjećuju. Upravo u tom prostoru nalazi se osnov za dalje izvođenje rezultata istraživanja.

REZULTATI

Analiza teorijskog i normativnog korpusa pokazuje da pravna i politička odgovornost nosilaca javnih funkcija ne predstavljaju različite stepene jednog istog instituta, niti se njihov međusobni odnos može objasniti prostom podjelom na „strožu" pravnu i „blažu" političku sankciju. Riječ je o dva normativno različita režima vrednovanja javne vlasti koji mogu biti pokrenuti istim događajem i usmjereni prema istom nosiocu funkcije, ali počivaju na različitim osnovima, aktiviraju se prema različitim standardima i proizvode posljedice različite pravne i političke prirode. Upravo činjenica da se oni u praksi često susreću, ne poništava njihovu autonomiju, nego čini njihovo precizno razgraničenje još značajnijim.

Takav zaključak proizlazi već iz strukture savremenog pojma javne odgovornosti. Bovens odgovornost analizira kao odnos između aktera i foruma u kojem akter objašnjava i opravdava svoje djelovanje, forum ga ispituje i vrednuje, a nakon ocjene mogu nastupiti određene posljedice (Bovens, 2007). Iz takve strukture slijedi da odgovornost nije moguće odrediti samo prema tome da li je nastupila sankcija. Jednako su važni identitet foruma, standard prema kojem se ponašanje procjenjuje, predmet polaganja računa i priroda posljedice. Rok na sličan način pokazuje da se konkretni mehanizmi odgovornosti mogu analizirati kroz pitanja ko odgovara, kome, za šta i na koji način, pri čemu različiti mehanizmi mogu služiti različitim svrhama, uključujući popravljanje posljedice, sankcionisanje neprihvatljivog ponašanja i odvraćanje od budućih povreda (Rock, 2019).

Prvi rezultat istraživanja stoga jeste utvrđivanje da pravnu i političku odgovornost nije opravdano razlikovati prema težini posljedice, već prema strukturi odnosa odgovornosti. Na osnovu analizirane literature izdvojeno je šest međusobno povezanih kriterijuma: normativni osnov odgovornosti, osnov njenog aktiviranja, forum pred kojim se odgovornost ostvaruje, postupak u kojem se utvrđuje, vrsta posljedice i dominantna funkcija odgovornosti.

Prvi kriterijum odnosi se na normativni osnov. Pravna odgovornost zasniva se na normi pravnog poretka koja određuje uslove pod kojima određeno ponašanje proizvodi pravnu posljedicu. To ne znači da svi oblici pravne odgovornosti imaju istu strukturu. Da Ros pokazuje da se administrativna, građanskopravna i krivičnopravna odgovornost

razlikuju prema sankcijama, opsegu ponašanja koja mogu biti sankcionisana, institucijama koje odlučuju i vjerovatnoći primjene sankcije, ali im je zajedničko da predstavljaju institucionalizovanu reakciju pravnog poretka na ponašanje koje je pravno relevantno (Da Ros, 2019). Politička odgovornost, nasuprot tome, svoj primarni osnov nalazi u političkom mandatu, povjerenju i posebnoj prirodi javne funkcije. Njeno postojanje ne pretpostavlja nužno povredu pravne norme, jer predmet političke procjene može biti način rukovođenja, kvalitet odluke, uspješnost određene politike, odnos prema parlamentu ili biračima i sposobnost funkcionera da i dalje opravdava političko povjerenje na kojem njegova funkcija počiva.

Drugi kriterijum jeste osnov aktiviranja odgovornosti. Kod pravne odgovornosti mora postojati pravno relevantna činjenica koja se može podvesti pod prethodno određen normativni standard. Upravo zato politička kritika, društvena nepopularnost ili negativan medijski tretman sami po sebi ne mogu zamijeniti utvrđivanje elemenata pravne odgovornosti. Posebno je ilustrativna krivičnopravna sfera, u kojoj Sutopo i Pandžaitan ukazuju na potrebu razgraničavanja greške javne politike, administrativne pogreške i namjerne korupcije. Njihov argument da se subjektivni element krivičnog djela mora pažljivo dokazivati upozorava na rizik da se neuspješna ili sporna politička odluka naknadno kriminalizuje samo zbog negativnih posljedica koje je proizvela (Sutopo & Panjaitan, 2025).

Kod političke odgovornosti osnov aktiviranja je širi. Funkcioner može biti pozvan da odgovara zato što je izgubio povjerenje parlamentarne većine, zato što određena politika nije ostvarila javno postavljene ciljeve, zato što je način upravljanja resorom politički neprihvatljiv ili zato što birači više ne podržavaju njegov mandat. Drugim riječima, politička odgovornost može nastati i kada je postupanje pravno dopušteno. To proizlazi iz same prirode političkog odlučivanja, jer pravo određuje granice dopuštenog, ali u tim granicama često postoji više pravno mogućih odluka. Izbor između njih pripada prostoru političke procjene, a upravo taj prostor stvara potrebu za posebnom vrstom odgovornosti.

Treći kriterijum odnosi se na forum odgovornosti. Pravna i politička odgovornost razlikuju se ne samo prema tome zbog čega se odgovara, nego i prema tome pred kim se polaže račun. U pravnoj sferi to je sud, ustavni sud, upravni, disciplinski ili drugi pravno nadležni organ čija je mogućnost odlučivanja određena propisom. U političkoj sferi forum može biti parlament, biračko tijelo, predsjednik vlade, politička većina ili druga institucija kojoj ustavni i politički sistem priznaje mogućnost ocjene političkog povjerenja. Savremena teorija demokratske odgovornosti pokazuje da ovom odnosu treba dodati i šire mehanizme javne kontrole. Lirman, Markvart i Mečkova razlikuju vertikalnu odgovornost prema građanima, horizontalnu odgovornost između državnih institucija i dijagonalnu odgovornost povezanu sa medijima i civilnim društvom (Lührmann et al., 2020). Time se pokazuje da savremeni nosilac javne funkcije ne odgovara samo jednom centru kontrole, već djeluje unutar mreže različitih foruma čije nadležnosti, sredstva i standardi nisu jednaki.

Četvrti kriterijum jeste postupak. Pravna odgovornost utvrđuje se kroz postupak čija pravila nisu samo tehnička formalnost, nego važna garancija zakonitosti i zaštite pojedinca od arbitrarnog korištenja državne moći. Nadležnost organa, dokazivanje činjenica, pravo na odbranu, pravni lijek i standard dokazivanja predstavljaju sastavni dio samog pojma pravne odgovornosti. Politička odgovornost nema istu procesnu strukturu. Parlament može uskratiti povjerenje vladi ili ministru zbog političke procjene njegovog djelovanja, a birači mogu sankcionisati političku opciju bez obaveze da utvrđuju bilo kakvu protivpravnost. Politički postupak zato dopušta znatno širi prostor za procjenu svrsishodnosti, uspjeha, političkog integriteta i povjerenja.

To, međutim, ne znači da je politička odgovornost pravno neuređena. Upravo granični instituti pokazuju da pravna forma i politička sadržina mogu djelovati zajedno. Izglasavanje nepovjerenja, opoziv, prijevremeno razrješenje ili drugi oblici ustavnopravne odgovorno-

sti mogu biti detaljno normirani ustavom i zakonom, a da njihova dominantna funkcija ipak ostane politička. Melnik pokazuje da se kod najviših organa vlasti političko-pravna odgovornost može ostvarivati kroz ustavnopravne sankcije poput opoziva, prijevremenog prestanka mandata i nepovjerenja, dok političko-moralna odgovornost može dobiti oblik javne osude, gubitka povjerenja ili neizbora (Melnyk, 2020). Otuda proizlazi da pravna uređenost postupka sama po sebi nije dovoljna da neki institut bude kvalifikovan kao isključivo pravna odgovornost.

Peti kriterijum jeste priroda posljedice. Pravna odgovornost proizvodi pravno priznatu posljedicu koja može biti krivična kazna, naknada štete, poništenje ili druga pravna mjera, disciplinska sankcija, prestanak određenog prava ili posebna ustavnopravna posljedica. Politička odgovornost proizvodi drugačiji tip posljedice – ostavku, gubitak parlamentarnog povjerenja, razrješenje, pad vlade, političku marginalizaciju, gubitak podrške ili izborni poraz. Pojedine posljedice, naročito prestanak funkcije, mogu se pojaviti u oba režima, ali njihova pravna priroda zavisi od osnova na kojem su nastale. Nije isto da li je funkcioneru mandat prestao kao pravna posljedica pravosnažne odluke nadležnog organa ili zato što je izgubio političko povjerenje institucije od koje njegov mandat zavisi.

Šesti kriterijum odnosi se na funkciju odgovornosti. Pravna odgovornost prvenstveno štiti legalitet, pravnu sigurnost, subjektivna prava i integritet pravnog poretka. Njena osnovna svrha jeste da javna vlast ostane podređena pravu i da se pravna posljedica ne određuje prema političkoj podobnosti ili trenutnom odnosu političkih snaga. Politička odgovornost prvenstveno štiti demokratsku vezu između vlasti i političke zajednice, odnosno sposobnost institucija i građana da ocjenjuju način vršenja povjerenog mandata. Merkel upravo zbog toga vertikalnu izbornu odgovornost povezuje sa mogućnošću da birači potvrde ili odbace svoje predstavnike, dok horizontalnu odgovornost smješta uz vladavinu prava i institucionalni sistem ograničenja vlasti (Merkel, 2014).

Navedeni kriterijumi omogućavaju izvođenje centralnog rezultata istraživanja – modela diferencirane komplementarnosti pravne i političke odgovornosti. Model počiva na dvije povezane tvrdnje. Prva je da se pravna i politička odgovornost moraju diferencirati prema osnovu, standardu, forumu, postupku, posljedici i funkciji. Druga je da se ta diferencijacija ne smije pretvoriti u njihovu institucionalnu izolaciju, jer oba režima, svaki na svoj način, ograničavaju javnu vlast i čine njeno vršenje podložnim kontroli.

Kriterijumi modela sistematizovani su u Tabeli br. 1.

Tabela br. 1. Kriterijumi razgraničenja pravne i političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija

Kriterijum	Pravna odgovornost	Politička odgovornost
Normativni osnov	Pravna norma i pravno utvrđene obaveze	Politički mandat, povjerenje i standard odgovornog vršenja funkcije
Osnov aktiviranja	Pravno relevantna činjenica i ispunjenje normativnih pretpostavki odgovornosti	Politička procjena djelovanja, rezultata, upravljanja ili posljedica odluke
Forum	Sud ili drugi pravno nadležni organ	Parlament, biračko tijelo ili drugi politički forum
Postupak	Formalizovan i pravno uređen, uz procesne garancije	Parlamentarni, izborni ili drugi politički postupak
Posljedica	Pravna sankcija ili druga pravno određena mjera	Gubitak povjerenja, ostavka, razrješenje, gubitak podrške ili neizbor
Primarna funkcija	Zaštita zakonitosti, pravne sigurnosti i pravnog poretka	Demokratska kontrola, politička responzivnost i odgovornost za mandat

Izvor: Autorova sistematizacija na osnovu rezultata istraživanja.

Na osnovu tako postavljenog modela moguće je razlikovati četiri osnovna modaliteta odnosa pravne i političke odgovornosti.

Prvi modalitet predstavlja kumulativnu odgovornost. Ona postoji kada isto ponašanje nosioca javne funkcije proizvodi i pravne i političke posljedice. Funkcioner, na primjer, može odgovarati pred nadležnim pravnim organom zbog povrede pravne norme, dok istovremeno zbog istog događaja gubi političko povjerenje i funkciju. Ovdje dva režima djeluju paralelno, ali svaki zadržava vlastiti normativni osnov. Politička osuda ne dokazuje pravnu krivicu, kao što pravna odluka sama po sebi ne određuje intenzitet političke reakcije.

Drugi modalitet predstavlja pravnu odgovornost bez odgovarajuće političke posljedice. U ovoj situaciji nadležni organ utvrđuje pravnu odgovornost, ali politički sistem ne proizvodi ostavku, razrješenje ili drugi oblik političke sankcije. Ovaj modalitet pokazuje da pravno sankcionisanje i političko povjerenje pripadaju različitim institucionalnim ravnima. Njegovo postojanje istovremeno otvara pitanje kvaliteta demokratske odgovornosti, jer formalno utvrđena pravna odgovornost ne mora nužno dovesti do prekida političke podrške.

Treći modalitet predstavlja političku odgovornost bez utvrđene protivpravnosti. Ovaj modalitet ima posebno značenje za predmet istraživanja, jer najjasnije potvrđuje autonomiju političke odgovornosti. Nosilac funkcije može politički odgovarati zbog lošeg upravljanja, ozbiljne greške u procjeni, neuspješne javne politike, gubitka parlamentarnog povjerenja ili neprihvatljivih posljedica djelovanja, iako se njegov postupak ne može kvalifikovati kao pravno nedopušten. U parlamentarnim sistemima upravo je ministarska odgovornost klasičan primjer takvog odnosa. Van Gerven pokazuje da politička odgovornost može dovesti do ostavke i bez prethodnog utvrđivanja individualne krivične odgovornosti, što jasno razdvaja politički standard povjerenja od pravnog standarda krivice (van Gerven, 2011).

Četvrti modalitet predstavlja odsustvo realizovane pravne i političke odgovornosti. Riječ je o situaciji u kojoj određeno ponašanje nije dovelo ni do pravne sankcije ni do političke posljedice. Ovaj modalitet sam po sebi ne dokazuje postojanje institucionalnog deficita. Moguće je da ponašanje objektivno nije predstavljalo osnov ni za jedan režim odgovornosti. Međutim, ukoliko su postojali ozbiljni razlozi za aktiviranje jednog ili oba mehanizma, njihovo odsustvo može ukazivati na slabost institucija, nedostatak političke konkurencije, neefikasne mehanizme kontrole ili raspad veze između javne moći i odgovornosti.

Ovakva četvoropoljna struktura pokazuje da odsustvo jednog oblika odgovornosti nema nužnu logičku posljedicu za drugi. Upravo je ta činjenica centralna za razumijevanje odnosa prava i politike. Ako se svaka politička odgovornost uslovi prethodnim utvrđivanjem nezakonitosti, demokratska kontrola se redukuje na pitanje minimalne pravne dopuštenosti. Ako se, suprotno tome, politička osuda tretira kao dokaz pravne odgovornosti, pravni poredak prestaje da funkcioniše prema vlastitim pravilima i postaje instrument trenutnog odnosa političkih snaga.

Rezultati analize dodatno pokazuju da savremena javna vlast sve rjeđe funkcioniše kroz jednostavan hijerarhijski lanac u kojem je lako utvrditi ko je donio odluku i ko za nju odgovara. Klizerova analiza koalicionih vlada pokazuje da se ministarska odgovornost može dijeliti između više resora i političkih aktera, naročito kada se javne politike oblikuju kroz koordinaciju koalicionih partnera (Klüser, 2024). Ekersli i saradnici pokazuju da se u savremenim mrežama javnog upravljanja moć i resursi raspoređuju između većeg broja državnih i nedržavnih aktera, zbog čega klasični vertikalni lanci odgovornosti postaju složeniji i ustupaju mjesto horizontalnim i višesmjernim odnosima (Eckersley et al., 2025).

Ovaj nalaz ima važnu posljedicu. Odgovornost nije samo pitanje postojanja formalne sankcije, već i mogućnosti da se identifikuje nosilac odluke. Raspršivanje moći može proizvesti i raspršivanje odgovornosti. Kada odluka nastaje kroz složenu mrežu ministarstava, agencija, ekspertskih tijela, međunarodnih institucija i privatnih aktera, raste mogućnost da svaki učesnik svoj dio odgovornosti predstavi kao ograničen, tehnički ili izveden iz odluke drugog aktera. Cirn je sličan problem uočio kod sistema pregovaračkog

upravljanja izvan nacionalne države, gdje slabljenje transparentnosti i nejasna mogućnost sankcionisanja predstavnika neposredno umanjuju demokratsku odgovornost donosilaca odluka (Zürn, 1998).

Istovremeno, odgovornost nije samo spoljašnji institucionalni pritisak. Overman i Šilemans pokazuju da ponašanje javnog službenika zavisi i od njegove anticipacije buduće evaluacije, odnosno od osjećaja da će za svoj rad morati da položi račun određenom forumu. Koncept takozvane osjećane odgovornosti ukazuje da formalno postojanje mehanizma kontrole nije dovoljno ako sam nosilac funkcije ne smatra vjerovatnim da će njegovo postupanje biti stvarno ocijenjeno i da iz takve ocjene mogu nastupiti posljedice (Overman & Schillemans, 2022). Suprotno tome, de Bur pokazuje da se određeni oblici polaganja računa mogu razvijati i izvan strogo obaveznih mehanizama, kroz dobrovoljno obrazlaganje odluka, konsultacije i druge oblike javne otvorenosti (de Boer, 2023).

Zbirno posmatrani, rezultati pokazuju da je odgovornost nosilaca javnih funkcija slojevita struktura u kojoj se pravni i politički režim mogu podudarati, razilaziti ili djelovati nezavisno jedan od drugog. Njihova autonomija nije nedostatak sistema, nego pretpostavka njegove uravnoteženosti. Pravo treba da spriječi da se politička volja automatski pretvori u pravnu krivicu, dok politička odgovornost treba da spriječi da se javna funkcija vrednuje samo prema minimalnom kriterijumu formalne zakonitosti. Na toj tački model diferencirane komplementarnosti prelazi iz deskriptivnog u problemski okvir, što predstavlja osnov za naredno poglavlje – diskusiju o juridizaciji političke odgovornosti, politizaciji pravne odgovornosti i granicama njihovog legitimnog preplitanja.

DISKUSIJA

Rezultati istraživanja potvrđuju da odnos pravne i političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija nije moguće svesti na odnos između „strože" i „blaže" sankcije, niti na linearni slijed u kojem pravna odgovornost nužno prethodi političkoj. Riječ je o različitim normativnim režimima koji djeluju u istom institucionalnom prostoru javne vlasti. Pravna odgovornost prvenstveno ispituje da li je ponašanje pravno relevantno i da li su ispunjene normativne pretpostavke određene pravne posljedice, dok politička odgovornost postavlja šire pitanje opravdanosti načina na koji je povjereni mandat vršen. Zato jedan događaj može istovremeno pokrenuti sud, parlament, biračko tijelo, medije, nezavisna tijela i javnost, a da svaki od tih foruma ispituje različitu dimenziju odgovornosti. Bovensov koncept odnosa između aktera i foruma upravo pokazuje da smisao odgovornosti ne određuje samo konačna sankcija, već i ko zahtijeva objašnjenje, prema kojem standardu i sa kakvim ovlašćenjem da izrekne posljedicu (Bovens, 2007).

Predloženi model diferencirane komplementarnosti polazi zato od autonomije prava i politike, ali ne od njihovog institucionalnog razdvajanja. Ovakav pristup ima uporište i u klasičnoj raspravi o odnosu prava i političke moći. Kelzenova težnja ka odvajanju pravne nauke od političkih vrijednosnih zahtjeva bila je pokušaj sprječavanja da se subjektivni politički ciljevi predstavljaju kao objektivni zahtjevi prava. Magaljaeš pokazuje da je za Kelzena upravo „čisti rez" između pravne nauke i politike bio usmjeren protiv pretvaranja političkih zahtjeva u navodno pravne istine (Magalhães, 2021). Istovremeno, potpuno odvajanje pravnog poretka od političke i društvene stvarnosti nije održivo, jer država ostaje sistem institucionalizovanog pripisivanja odluka i ovlašćenja stvarnim nosiocima vlasti.

Ova napetost između pravne normativnosti i političke moći dodatno se može razumjeti kroz Suganamijevo poređenje Kelzena i Šmita. Iako polaze od gotovo suprotstavljenih koncepcija suverenosti, Suganami pokazuje da oba autora, svaki iz vlastitog teorijskog ugla, osvjetljavaju neraskidivu povezanost prava i politike u samom fenomenu suverene vlasti. Kelzen naglašava normativnu strukturu pravnog poretka, dok Šmit u prvi plan stavlja političku odluku i mogućnost djelovanja vlasti u okolnostima koje pravna norma ne može u

potpunosti anticipirati. Upravo ta teorijska napetost potvrđuje osnovnu pretpostavku ovog rada: pravo i politika u vršenju javne vlasti ne mogu biti potpuno razdvojeni, ali se njihove funkcije i kriterijumi odgovornosti zbog toga ne smiju poistovjetiti (Suganami, 2007).

Na drugoj strani, politika se ne može iscrpiti u pukoj primjeni unaprijed propisanih normi. Kecmanovićeva konstatacija da se društveni život nikada ne može potpuno normirati posebno je važna upravo za analizu političke odgovornosti: između onoga što zakon izričito nalaže i onoga što zabranjuje postoji širok prostor dopuštenog političkog izbora. U tom prostoru funkcioner određuje prioritete, bira između više mogućih rješenja, procjenjuje rizike i preuzima odgovornost za posljedice odluke. Zakonitost je zato donja granica legitimnog djelovanja javne vlasti, ali nije potpuni standard njenog političkog kvaliteta (Kecmanović, 2010).

Iz toga proizlazi prva deformacija odnosa dva režima, koju ovaj rad označava kao reduktivnu juridizaciju političke odgovornosti. Ona nastaje kada se politički problem prevodi isključivo na pitanje postojanja protivpravnosti. Ukoliko se od ministra, predsjednika vlade ili drugog nosioca političkog mandata zahtijeva odgovor zbog ozbiljne greške u procjeni, neuspjele politike ili gubitka povjerenja, odgovor da „nije prekršen zakon" nije nužno dovoljan politički odgovor. Ukoliko bi bio, politička odgovornost bila bi svedena na minimalni standard pravne dopuštenosti, a izbori, parlamentarna kontrola i političko povjerenje izgubili bi dio vlastitog smisla.

Van Gerven upravo na ovom mjestu upozorava na potrebu razlikovanja političke i krivične odgovornosti. Njegova analiza francuskog slučaja kontaminirane krvi pokazuje koliko se njihov odnos može zaoštriti kada veliki društveni neuspjeh traži personalizovani odgovor. U Francuskoj je sredinom osamdesetih godina, prema podacima koje navodi Van Gerven, približno 1.200 hemofiličara zaraženo HIV-om preko krvnih preparata, a oko 250 je umrlo. Pred Sudom pravde Republike našli su se bivši premijer Loran Fabijus, bivša ministarka socijalnih pitanja Žoržina Difoa i bivši državni sekretar za zdravstvo Edmon Erve. Presudom od 9. marta 1999. Fabijus i Difoa oslobođeni su, dok je Erve oglašen krivim, ali oslobođen kazne. Van Gerven upravo ovaj predmet navodi kao primjer kritike prelaska težišta sa političke na penalnu odgovornost (van Gerven, 2011; Cour de justice de la République, 1999). Francuski institucionalni izvori potvrđuju da je postupak pred Sudom pravde Republike otvoren u februaru 1999, a presuda donesena 9. marta iste godine.

Ovaj primjer je značajan, jer pokazuje da ozbiljnost političkog ili društvenog ishoda ne rješava sama po sebi pitanje individualne pravne krivice. Što je posljedica dramatičnija, politička potreba za utvrđivanjem odgovornosti može biti veća, ali se pravni standard dokazivanja time ne smije sniziti. Isto upozorenje nalazi se u analizi Sutopa i Pandžaitana, koji insistiraju na razlikovanju greške u javnoj politici, administrativnog propusta i namjerne korupcije. Negativan rezultat državne politike nije dokaz kriminalne namjere, a naknadno posmatranje odluke kroz posljedice koje u trenutku donošenja nisu bile potpuno poznate može otvoriti prostor kriminalizaciji legitimnog političkog odlučivanja (Sutopo & Panjaitan, 2025).

Suprotna deformacija jeste politizacija pravne odgovornosti. Ona nastaje kada politička osuda počne da funkcioniše kao zamjena za pravni dokaz. Javna nepopularnost, parlamentarna većina, politička kampanja ili medijski pritisak mogu biti relevantni za političku sudbinu funkcionera, ali ne mogu sami dokazati elemente krivičnog djela, građanskopravnu odgovornost ili drugi pravno određeni osnov sankcije. Upravo u tome leži zaštitna funkcija načela zakonitosti, nezavisnosti suda, prava na odbranu i odgovarajućeg standarda dokazivanja.

Ovakvo razgraničenje dobija dodatnu težinu u savremenom kontekstu demokratskog nazadovanja, političke polarizacije i jačanja populističkih obrazaca vlasti. Koliba odgovornost u liberalnoj demokratiji ne svodi na tehnički postupak polaganja računa, već je

povezuje sa širim skupom institucionalnih standarda koji obuhvataju zakonito vršenje autoriteta, zaštitu individualnih prava, toleranciju i uzdržanost, provjerljivost tvrdnji o činjenicama i uvažavanje profesionalnih standarda. Poseban značaj imaju ustavne kočnice i ravnoteže, procesne garancije i vladavina prava, jer upravo one sprječavaju da politička moć sama određuje standard prema kojem će biti pravno ocijenjena (Koliba, 2025). U tom smislu, autonomija pravne odgovornosti nije samo zaštita pojedinca koji je predmet postupka, već i institucionalna zaštita liberalno-demokratskog poretka od pretvaranja političke većine u konačnog arbitra pravne krivice.

Problem nije samo teorijski. Činibajeva i saradnici, analizirajući ustavnopravnu odgovornost najviših organa u Kirgistanu, ukazuju da nejasno definisani osnovi za pokretanje odgovornosti i nedovoljno precizirane procedure stvaraju prostor za političko tumačenje pravnih kategorija. U odnosu na predsjednika i poslanike posebno upozoravaju na mogućnost da nedovoljno precizna pravila o krivičnoj odgovornosti i razrješenju budu podložna političkoj manipulaciji. Autori navode da je u periodu 2021–2024. krivičnim postupcima bilo obuhvaćeno 15 poslanika sedmog saziva Jogorku Keneša, što dodatno naglašava značaj jasnih proceduralnih granica između političkog sukoba i pravnog progona (Chynybaeva et al., 2024).

Zbog toga pravna institucionalizacija političke odgovornosti ne smije biti poistovjećena sa njenom potpunom juridizacijom. Ustav može propisati postupak izglasavanja nepovjerenja, opoziva ili razrješenja, odrediti potrebnu većinu i nadležni organ, a da sadržina odluke i dalje ostane dominantno politička. Melnik s pravom ukazuje na postojanje političko-pravne i političko-moralne odgovornosti najviših organa vlasti, pri čemu opoziv, prijevremeni prestanak mandata i nepovjerenje mogu istovremeno imati čvrstu pravnu formu i političku funkciju (Melnyk, 2020). Time se potvrđuje opravdanost pristupa prema kojem se priroda odgovornosti ne određuje prema samo jednom obilježju.

Ministarska odgovornost najbolje pokazuje zašto je takva višekriterijumska analiza potrebna. U klasičnom parlamentarnom modelu ministar politički odgovara parlamentu čak i onda kada sporni događaj nije rezultat njegovog ličnog protivpravnog ponašanja. Međutim, savremena javna uprava postaje toliko organizaciono složena da pretpostavka o jednom jasno identifikovanom nosiocu odgovornosti često više ne odgovara stvarnosti. Loson pokazuje da razvoj javne uprave komplikuje tradicionalni odnos ministra i administracije, dok Klizer empirijski demonstrira da se odgovornost u koalicionim vladama može namjerno raspoređivati između resora različitih stranaka (Lawson, 2011; Klüser, 2024).

Klizerova baza obuhvata više od 30.000 pojedinačnih ministarskih nadležnosti u pet danskih, četiri njemačke i sedam holandskih vlada u periodu približno od sredine devedesetih do 2013. godine. Rezultat pokazuje da se politički osjetljiva i konfliktna pitanja češće dijele između koalicionih partnera kako bi se ograničila autonomija jednog ministra ili stranke (Klüser, 2024).

Posebno slikovit primjer pruža prva velika koalicija Angele Merkel od 2005. do 2009. godine. Kada su neželjeni komercijalni telefonski pozivi postali ozbiljan politički problem, zakon nije pripremao samo jedan „odgovorni" resor. Socijaldemokratsko Ministarstvo pravde pokrenulo je zakonodavnu inicijativu, ali su u njenom oblikovanju učestvovala i dva ministarstva pod kontrolom CDU/CSU. Razlike između resora odložile su donošenje rješenja približno godinu dana, a konačni akt nosio je potpise troje ministara. Klizer taj slučaj koristi da pokaže kako formalno pitanje „ko je nadležan" ponekad ima nekoliko istovremeno tačnih odgovora (Klüser, 2024).

Takvi slučajevi otvaraju problem raspršene odgovornosti. Ekersli i saradnici pokazuju da u mrežama javnog upravljanja odnos moći i odgovornosti postaje višesmjeran. Privatizacija, ugovaranje usluga, agencifikacija i međuinstitucionalna saradnja zamagljuju klasični odnos principala i agenta, dok difuzija moći otežava primjenu tradicionalnih vertikalnih mehanizama kontrole (Eckersley et al., 2025).

Isti problem postaje izraženiji kada se odlučivanje premješta izvan klasičnog nacionalnog institucionalnog lanca. Cirn ukazuje da u međunarodnim pregovaračkim sistemima politička odgovornost slabi ukoliko građani ne mogu dovoljno jasno utvrditi ko je donio odluku niti imaju forum preko kojeg takvog aktera mogu sankcionisati (Zürn, 1998). Džajasurija pokazuje da se u globalnom regulatornom upravljanju državne agencije, privatni akteri i međunarodne mreže povezuju u strukture koje mogu biti znatno udaljenije od tradicionalne zakonodavne odgovornosti. Njegov primjer međunarodnih regulatornih mreža pokazuje da upravo oni koji oblikuju pravila tržišta mogu djelovati izvan neposrednog parlamentarnog lanca odgovornosti (Jayasuriya, 1999).

To ipak ne znači da globalizacija ukida državu. Vajs, polazeći od Mana, pokazuje da nacionalna i transnacionalna moć mogu istovremeno rasti i međusobno se dopunjavati. Država ostaje glavni proizvođač velikog dijela pravila potrebnih tržištu i važan nosilac regulatornog kapaciteta, ali način na koji se njena vlast ostvaruje postaje složeniji (Weiss, 2006). Za teoriju odgovornosti posljedica je jasna: savremeno pitanje nije samo ko formalno potpisuje odluku, nego ko je imao stvarnu moć da je oblikuje, spriječi ili promijeni.

Odgovornost, osim toga, nije djelotvorna samo onda kada sankcija zaista nastupi. Overman i Šilemans razvijaju koncept osjećane odgovornosti i pokazuju da ponašanje javnog službenika zavisi od očekivanja da će u budućnosti morati da objasni i opravda svoje postupanje relevantnom forumu. Formalno moćan mehanizam koji se gotovo nikada ne koristi može imati slabiji učinak od institucionalnog odnosa za koji akter razumno očekuje da će se aktivirati (Overman & Schillemans, 2022).

De Bur opravdano proširuje ovu sliku konceptom dobrovoljne odgovornosti. Javna institucija može omogućiti polaganje računa i kada je pravni poredak na to izričito ne prisiljava, na primjer kroz javna obrazloženja, konsultacije ili dobrovoljno izlaganje radu spoljnog foruma. Takvi mehanizmi ne mogu zamijeniti sud, parlament ili izbore, ali mogu popuniti prostor između formalne institucionalne obaveze i šire potrebe za transparentnošću (de Boer, 2023). U tom smislu, odgovornost treba shvatiti, ne samo kao sankcionisanje već nastalog neuspjeha, nego i kao preventivni institucionalni odnos.

Ovo je naročito značajno u kontekstu savremenih rasprava o krizi demokratije i postdemokratiji. Merkel podsjeća da demokratija nije iscrpljena postojanjem izbora: vladavina prava, horizontalna odgovornost i zaštita prava čine nužne sastavne elemente razvijene ustavne demokratije (Merkel, 2014). Erkan i Ganjon među karakteristikama savremenih demokratskih problema navode rast moći aktera bez neposredne izborne odgovornosti, transnacionalnih institucija, centralnih banaka i regulatornih tijela, kao i složene aranžmane upravljanja koji mogu izmicati transparentnosti i klasičnim mehanizmima odgovornosti (Ercan & Gagnon, 2014).

Još u ranijoj formulaciji postdemokratije Krauč pravi distinkciju koja je neposredno značajna za problem političke odgovornosti. Formalne institucije demokratije mogu ostati netaknute – izbori se održavaju i vlast se može promijeniti – dok građani postepeno prelaze iz uloge aktivnih učesnika u ulogu posmatrača profesionalizovanog političkog takmičenja, a stvarno oblikovanje javnih politika sve više postaje predmet interakcije političkih i ekonomskih elita (Crouch, 2000). Krauč pritom upozorava i na paradoks kulture odgovornosti koja se iscrpljuje u traženju pojedinca kojeg treba javno okriviti. Ukoliko se politička katastrofa ili institucionalni neuspjeh smatraju razriješenim samim tim što je jedan ministar ili funkcioner podnio ostavku, odgovornost se može personalizovati do mjere koja prikriva strukturu moći, proces odlučivanja i odgovornost drugih učesnika. Politička odgovornost zato ne bi trebalo da bude samo potraga za licem koje će snositi posljedicu, već i mehanizam kojim se javnosti otkriva ko je raspolagao stvarnom moći, kako je odluka nastala i zbog čega je institucionalni sistem proizveo određeni ishod (Crouch, 2000).

Kolin Krauč ide korak dalje tvrdnjom da formalne demokratske institucije mogu

nastaviti da funkcionišu dok se realna politička moć premješta prema užim krugovima političkih i ekonomskih elita. U njegovom modelu postdemokratije izbori nisu ukinuti, ali građani sve više postaju posmatrači profesionalizovanog političkog takmičenja, dok se važan dio oblikovanja politike odvija u interakciji političkih i poslovnih elita (Crouch, 2016). Čambora i Holcer sličan problem prepoznaju u tehnokratizaciji politike, kada se javno odlučivanje predstavlja kao domen stručnog upravljanja iz kojeg se politički sukob i građanska kompetencija postupno potiskuju (Čambora & Holzer, 2024).

Upravo zato formalno postojanje mehanizama odgovornosti nije dovoljno. Sistem može imati izbore, parlamentarne odbore, sudove, revizorske institucije i procedure razrješenja, a da mogućnost stvarnog pozivanja nosilaca moći na odgovornost ostane slaba. Odgovornost je djelotvorna tek kada postoji spoj informacije, foruma, mogućnosti obrazloženja, nezavisne ocjene i realne posljedice. Na toj tački pravna i politička odgovornost ponovo se susreću, ali se ne stapaju.

Empirijsko-komparativne ilustracije modela

Najjasniju empirijsko-komparativnu ilustraciju predloženog modela pružaju konkretne političke i ustavnopravne krize, jer upravo krizne situacije posebno jasno pokazuju da li određeni sistem razlikuje političku odgovornost od pravne krivice ili ih pokušava svesti na isti kriterijum.

Predloženi model prepoznatljiv je i u savremenoj domaćoj političkoj i pravnoj praksi. Posebno ilustrativan primjer predstavlja slučaj Dade Dogana, kojeg je Narodna skupština Republike Srpske 21. decembra 2022. izabrala za ministra porodice, omladine i sporta. Nakon što je u javnosti otvoreno pitanje njegove ranije osuđivanosti zbog saobraćajne nesreće, Dogan je 23. decembra podnio ostavku. U naknadnom obrazloženju predsjednik Vlade Republike Srpske Radovan Višković naglasio je upravo razlikovanje pravnog statusa od moralne i političke odgovornosti: raniji događaji više nisu predstavljali prepreku u službenim evidencijama, ali je ocijenjeno da postoji moralna i politička odgovornost koja opravdava prestanak ministarske funkcije (Narodna skupština Republike Srpske, 2022; RTRS, 2022). Slučaj pokazuje da prethodno ostvarena pravna odgovornost, pa čak ni odsustvo aktuelne pravne prepreke za obavljanje funkcije, ne iscrpljuju pitanje političke prihvatljivosti njenog daljeg vršenja.

Srodan, ali institucionalno drugačiji primjer predstavlja slučaj ministra odbrane Republike Srbije Bratislava Gašića. Nakon njegove neprimjerene i seksističke izjave upućene novinarki u decembru 2015. godine uslijedila je snažna javna i parlamentarna reakcija. Ženska parlamentarna mreža Narodne skupštine osudila je izjavu i naglasila da naknadno izvinjenje ne uklanja pitanje odgovornosti (Narodna skupština Republike Srbije, 2015). Narodna skupština je 5. februara 2016. godine, na prijedlog predsjednika Vlade, sa 195 glasova „za" usvojila prijedlog za Gašićevo razrješenje (Narodna skupština Republike Srbije, 2016). Za analitički model ovog rada nije presudno da li je sporno ponašanje moglo imati i određene pravne implikacije, već činjenica da politička posljedica nije bila uslovljena prethodnom pravosnažnom sudskom odlukom. Parlament je odluku o opstanku ministra na funkciji donosio prema političkom i institucionalnom standardu primjerenosti njegovog ponašanja javnoj funkciji.

Još izrazitiji primjer iz perioda Vlade Zorana Đinđića predstavlja razrješenje potpredsjednika Vlade Vuka Obradovića 2001. godine. Nakon što su njegove saradnice iznijele optužbe za seksualno uznemiravanje, Obradović je odbio da dobrovoljno podnese ostavku, pa je pitanje njegovog političkog položaja preneseno u parlament. Narodna skupština Republike Srbije ga je 11. juna 2001. razriješila funkcije sa 142 glasa „za", 20 „protiv" i 52 „uzdržana" (Otvoreni parlament, 2001; B92, 2001). Posebno je značajno što predsjednik

Vlade Zoran Đinđić zahtjev za razrješenje nije obrazlagao utvrđenom individualnom pravnom krivicom, nego političkom štetom koju je dugotrajna afera nanosila radu i ugledu Vlade. Obradović je optužbe osporavao i tvrdio da eventualnu protivpravnost tek treba dokazati pred nadležnim pravosudnim organima. Ovaj slučaj zato veoma jasno pokazuje da politički forum može odlučiti o političkom povjerenju i prije konačnog pravnog razrješenja činjeničnog i pravnog spora.

Drugačiji odnos dva režima odgovornosti pokazuje slučaj tadašnjeg potpredsjednika Vlade Srbije Momčila Perišića iz marta 2002. godine. Nakon privođenja zbog sumnje za špijunažu i odavanje vojne tajne, Perišić je pušten iz pritvora, jer istražni sudija u toj fazi postupka nije našao zakonski osnov za njegovo dalje zadržavanje (B92, 2002). Nekoliko dana kasnije, 19. marta, obavijestio je predsjednika Vlade da podnosi ostavku na mjesto potpredsjednika, istovremeno negirajući krivicu i najavljujući da će svoju nevinost braniti bez pozivanja na imunitet (B92, 2002b; Vlada Republike Srbije, n.d.). Pravna odgovornost, dakle, u trenutku ostavke nije bila pravosnažno utvrđena, dok je politička posljedica već nastupila. Ovaj slučaj posebno jasno pokazuje zašto pokretanje pravnog postupka, politička održivost funkcije i konačno utvrđivanje pravne krivice predstavljaju tri različita pitanja koja se ne smiju međusobno poistovjećivati.

Najzad, jugoslovenska praksa pruža primjer političke odgovornosti koja nije nastala ni zbog afere ni zbog sumnje u protivpravnost, nego zbog suštinskog neslaganja sa pravcem državne politike. Predsjednik Saveznog izvršnog vijeća SFRJ Ante Marković podnio je ostavku 20. decembra 1991. godine, u završnoj fazi raspada jugoslovenske federacije. Kao neposredan razlog naveo je neslaganje sa prijedlogom saveznog budžeta za 1992. godinu, u kojem je približno 81% sredstava bilo predviđeno za potrebe vojske (European Bank for Reconstruction and Development, 1992). Markovićeva ostavka nije predstavljala posljedicu utvrđene protivpravnosti, već političku odluku da više ne može institucionalno zastupati i preuzimati odgovornost za pravac politike sa kojim se nije slagao. Ovaj primjer proširuje pojam političke odgovornosti izvan afere i sankcije: odgovornost nosioca izvršne vlasti može se manifestovati i odbijanjem da formalno ostane na čelu politike čije ciljeve i posljedice više nije spreman da politički opravdava.

Sličnu autonomiju političke odgovornosti u komparativnoj perspektivi posebno jasno pokazuje britanski slučaj lorda Pitera Karingtona iz 1982. godine, koji gotovo idealno odgovara trećem modalitetu predloženog modela. Argentinske snage zauzele su Folklandska ostrva 2. aprila 1982, a Karington je 5. aprila podnio ostavku na položaj ministra spoljnih poslova zajedno sa još dvojicom ministara Foreign Officea. Naknadni Frenksov izvještaj zaključio je da se invazija nije mogla predvidjeti niti spriječiti i nije pripisao krivicu tadašnjoj vladi. Karington je i nakon objavljivanja izvještaja tvrdio da, na osnovu tada raspoloživih informacija, ne bi učinio ništa bitno drugačije. Ipak, smatrao je da kao politički šef resora treba da napusti funkciju (UK Parliament, 1982; UK Parliament, 1983) .

U tom slučaju ne postoji pravnosnažno utvrđena protivpravnost, krivična osuda niti pravni zaključak da je ministar lično skrivio invaziju. Ipak, politička posljedica bila je najteža koju parlamentarno-politička odgovornost može proizvesti bez pravne sankcije: dobrovoljni prestanak funkcije. Karingtonova ostavka zato pokazuje da politička odgovornost može biti zasnovana na institucionalnom položaju i odgovornosti za resor, a ne na dokazanoj individualnoj krivici. Da je politički standard bio sveden na pitanje: „Da li je ministar prekršio zakon?", ostavka bi bila konceptualno nerazumljiva.

Drugačiji obrazac predstavlja Votergejt. Provala u prostorije Demokratskog nacionalnog komiteta dogodila se 17. juna 1972, a kriza je tokom naredne dvije godine prerasla iz političkog skandala u sukob više institucija američkog ustavnog sistema. Vrhovni sud SAD je 24. jula 1974. u predmetu *United States v. Nixon* jednoglasno naložio predsjedniku da preda tražene snimke. Odbor za pravosuđe Predstavničkog doma potom je 27, 29. i 30. jula usvojio tri člana optužbe za opoziv, koji su se odnosili na ometanje istrage, zloupotrebu

predsjedničkih ovlašćenja i nepostupanje po zahtjevima Predstavničkog doma. Nikson je 9. avgusta 1974. podnio ostavku prije nego što je puni sastav Predstavničkog doma glasao o opozivu (National Archives and Records Administration, n.d.).

Votergejt je važan upravo zato što nijedan forum nije sam „riješio" čitavu odgovornost predsjednika. Sud je odlučivao o pravnom pitanju izvršne privilegije i obavezi predaje dokaza. Kongres je koristio ustavni mehanizam opoziva. Javnost i politički akteri vrednovali su političku održivost predsjednikovog mandata. Ostavka je konačno prekinula proces opoziva prije odluke punog Predstavničkog doma. Zato Votergejt nije primjer u kojem se pravo i politika stapaju, nego primjer njihove kumulativne interakcije: različiti mehanizmi kontrolišu istu vlast sa različitih normativnih pozicija.

Još izraženiji primjer pruža Republika Koreja. Nacionalna skupština je 9. decembra 2016. proslijedila Ustavnom sudu odluku o opozivu predsjednice Park Geun-hje. Ustavni sud je tokom približno tri mjeseca održao 17 ročišta i razmatrao oko 48.000 stranica dokaznog materijala, a 10. marta 2017. jednoglasno je usvojio opoziv i razriješio predsjednicu funkcije (Constitutional Court of Korea, 2017; Supreme Court of Korea, 2021) .

Međutim, prestankom predsjedničke funkcije nije bilo riješeno pitanje krivične odgovornosti. Ono je nastavljeno pred redovnim sudovima u zasebnim postupcima. Vrhovni sud Republike Koreje je u januaru 2021. pravnosnažno okončao ključni dio predmeta u kojem je bivšoj predsjednici potvrđena višegodišnja zatvorska kazna. Ovaj slijed događaja izrazito jasno pokazuje smisao diferencirane komplementarnosti. Ustavna odluka o tome može li predsjednica ostati na funkciji i krivičnopravna odluka o njenoj individualnoj krivici nisu bile ni isti postupak, ni isti standard, ni isti forum, ni ista posljedica. One su se odnosile na povezano ponašanje, ali su ostale normativno autonomne.

Francuski slučaj kontaminirane krvi pokazuje drugu stranu iste dileme. Tamo je snažan društveni zahtjev za odgovornošću doveo do intenzivne upotrebe krivičnopravnih instrumenata protiv bivših članova vlade. Ishod iz 1999. godine, u kojem su dva člana bivše vlade oslobođena, dok je treći proglašen krivim ali bez izrečene kazne, izazvao je dodatne rasprave upravo o granici političke i penalne odgovornosti. Van Gerven zato ovaj slučaj ne koristi kao argument protiv pravne odgovornosti ministara, nego kao upozorenje da krivični postupak ne može postati opšti supstitut za političku odgovornost kada se društvo suoči sa ozbiljnim neuspjehom javne vlasti (van Gerven, 2011).

Još jednu varijantu predstavlja britanska Hatonova istraga. Nakon smrti stručnjaka za oružje Dejvida Kelija u julu 2003. uspostavljena je javna istraga pod predsjedavanjem lorda Hatona. U postupku su javno svjedočili i premijer Toni Bler i visoki državni i obavještajni funkcioneri, a završni izvještaj objavljen je 28. januara 2004. Van Gerven ovaj slučaj koristi da pokaže posebnu britansku tradiciju ad hoc istražnih tijela kao mehanizma političkog polaganja računa koji nije identičan ni sudskom postupku ni klasičnom parlamentarnom izglasavanju nepovjerenja. Prema njegovoj analizi, Alaster Kembel je napustio funkciju, dok je Bler prihvatio političku odgovornost bez priznanja lične krivice (The National Archives, n.d.; van Gerven, 2011).

Ovi primjeri pokazuju i zašto političku odgovornost nije moguće razumjeti samo kroz sankciju. Karingtonova ostavka, Niksonova ostavka pod pritiskom procesa opoziva, odluka korejskog Ustavnog suda, francuski krivični postupak protiv bivših ministara i Hatonova javna istraga predstavljaju veoma različite institucionalne odgovore. Njih povezuje samo jedno: javna vlast je bila prinuđena da izađe iz prostora samostalnog odlučivanja i uđe u prostor obrazlaganja, dokazivanja i institucionalne ocjene.

Komparativni materijal istovremeno potvrđuje da isti formalni institut može imati različitu normativnu funkciju. Razrješenje predsjednika može biti rezultat političkog glasanja, ustavnosudskog postupka ili kombinacije oba mehanizma. Ostavka može biti posljedica utvrđene nezakonitosti, ali može nastupiti i bez ikakve pravne osude. Krivični postupak može uslijediti nakon prestanka funkcije, paralelno sa političkom odgovornošću

ili uopšte ne mora postojati. Zbog toga nijedna pojedinačna oznaka, poput „ostavke", „opoziva" ili „sankcije", nije dovoljna da odredi prirodu odgovornosti bez analize njenog osnova, foruma, postupka i funkcije.

Na isti problem ukazuje i indonežanski primjer analiziran u radu Saida, Minana i Hude. Nakon demokratskih reformi direktni izbori postupno su proširени na predsjednika, predstavnička tijela i regionalne izvršne funkcije, pri čemu se regionalni čelnici neposredno biraju od 2005. godine. Autori ipak ukazuju na paradoks: birači koji neposredno proizvode mandat nemaju jednako neposredan instrument njegovog opoziva. Kao mogući alternativni putevi pojavljuju se politički izbori, građanske tužbe i postupci protiv nezakonitog rada uprave, ali ostaje otvoreno pitanje da li pravna odluka može ili treba automatski proizvesti politički prestanak funkcije (Said et al., 2021). Ovo pitanje je praktično identično centralnoj dilemi ovog rada: pravna i politička odgovornost mogu biti povezane, ali jedna ne treba automatski da apsorbuje drugu.

Zbirno posmatrani, teorijski i empirijski nalazi potvrđuju centralnu pretpostavku istraživanja. Efikasan demokratski poredak ne zahtijeva maksimalno pravno sankcionisanje političkih neuspjeha niti maksimalnu političku kontrolu pravnih postupaka. Potrebna mu je raspodjela odgovornosti u kojoj svaki forum zadržava vlastiti standard i institucionalnu funkciju. Sud treba da odlučuje prema pravu, parlament prema ustavnim pravilima i političkom povjerenju, birači prema političkoj procjeni, a javnost treba da raspolaže informacijama koje omogućavaju smisleno vrednovanje vlasti.

U tom smislu, model diferencirane komplementarnosti nije pokušaj da se između prava i politike podigne neprobojna granica. Naprotiv, empirijski primjeri pokazuju da takva granica u savremenoj državi ne postoji. Ono što mora postojati jeste razlika u kriterijumima. Kada politička odgovornost postane moguća samo nakon utvrđene protivpravnosti, nastaje reduktivna juridizacija politike. Kada politička osuda postane dovoljna za pravni zaključak o krivici, nastaje politizacija prava. Prvi proces slabi demokratsku odgovornost, drugi vladavinu prava.

Zato se osnovni nalaz ovog rada može izraziti jednostavnom, ali normativno zahtjevnom formulom: **pravo mora biti zaštićeno od politizacije, a politička odgovornost od reduktivne juridizacije**. Demokratska pravna država funkcioniše upravo u prostoru između te dvije opasnosti. Ona od nosioca javne funkcije zahtijeva više od pukog odsustva nezakonitosti, ali mu istovremeno garantuje da se pravna krivica neće određivati prema političkoj popularnosti, medijskom pritisku ili trenutnoj većini. Tek u takvom odnosu pravna i politička odgovornost postaju ono što bi u ustavnoj demokratiji trebalo da budu: autonomni, ali međusobno dopunjujući mehanizmi ograničavanja javne moći.

ZAKLJUČCI

Istorija političke zajednice može se, između ostalog, čitati i kao istorija dugog nastojanja da se vlast odvoji od samovolje njenog nosioca. Od Aristotelovog zahtjeva da se vlast prosuđuje prema opštem dobru, preko Bodenove suverenosti, Hobsovog razlikovanja države i lica koja je predstavljaju, Rusoovog narodnog suvereniteta, do Veberove racionalno-legalne vlasti i Kelzenovog insistiranja na autonomiji pravnog poretka, mijenjao se odgovor na pitanje ko vlada, ali je postajalo sve važnije drugo pitanje – kome, za šta i prema kojem standardu vladalac odgovara. Savremena demokratska država u tom smislu predstavlja institucionalni pokušaj da se politička moć istovremeno legitimiše, ograniči i učini odgovornom.

Osnovni nalaz ovog istraživanja jeste da pravna i politička odgovornost nosilaca javnih funkcija nisu sinonimi, niti jedna predstavlja nepotpunu verziju druge. Pravna odgovornost nastaje na osnovu pravno relevantnih činjenica i normativno utvrđenih pretpostavki,

utvrđuje se pred nadležnim organom u pravno uređenom postupku i proizvodi pravnu sankciju ili drugu pravno određenu posljedicu. Njena legitimnost zavisi upravo od toga što ne smije biti određena trenutnim političkim raspoloženjem, snagom parlamentarne većine, intenzitetom javnog nezadovoljstva ili medijskim pritiskom. Pravna odgovornost štiti legalitet, pravnu sigurnost i jednakost pred pravom, pa je njena autonomija jedan od uslova vladavine prava.

Politička odgovornost ima drugačiju logiku. Ona ne pita samo da li je funkcioner djelovao unutar granica zakona, već da li je povjereni mandat vršio uspješno, razumno, transparentno i u skladu sa političkim povjerenjem na kojem njegova funkcija počiva. Njena osnova može biti gubitak parlamentarne podrške, ozbiljna greška u procjeni, neuspješna politika, neadekvatno rukovođenje, gubitak povjerenja javnosti ili politička procjena da nosilac funkcije više ne može uvjerljivo zastupati mandat koji mu je povjeren. Upravo zato politička odgovornost može postojati bez protivpravnosti. Zakonitost odluke ne predstavlja dokaz njene političke opravdanosti.

Između ova dva režima ne postoji, međutim, neprobojna granica. Isti događaj može aktivirati sudski postupak, parlamentarnu kontrolu, javnu istragu, ostavku, opoziv i izbornu sankciju. Empirijski primjeri analizirani u radu potvrđuju da demokratski sistemi upravo kroz takvo preplitanje proizvode složenije oblike kontrole vlasti. Karingtonova ostavka nakon Folklandske krize pokazuje da politička odgovornost može nastupiti bez utvrđene pravne krivice. Votergejt pokazuje kako sudska kontrola, ustavni mehanizam opoziva i politički pritisak mogu djelovati paralelno, bez međusobnog poistovjećivanja. Slučaj Park Geun-hje pokazuje da ustavnopolitičko razrješenje i krivična odgovornost mogu proisteći iz povezanog činjeničnog sklopa, ali ostati odvojeni prema forumu, postupku, standardu i posljedici. Francuski slučaj kontaminirane krvi upozorava, sa druge strane, koliko je osjetljiva granica na kojoj društveni zahtjev za političkom odgovornošću može biti prenesen u sferu penalnog prava.

Na osnovu teorijske i komparativne analize razvijen je model diferencirane komplementarnosti pravne i političke odgovornosti. Njegova suština nalazi se u stavu da ova dva oblika odgovornosti moraju biti diferencirana prema normativnom osnovu, aktivirajućem osnovu, forumu, postupku, posljedici i dominantnoj funkciji, ali istovremeno komplementarna u zajedničkoj svrsi ograničavanja javne vlasti. Iz toga proizlaze četiri moguća odnosa: istovremeno ostvarivanje pravne i političke odgovornosti, pravna odgovornost bez odgovarajuće političke posljedice, politička odgovornost bez utvrđene protivpravnosti i odsustvo oba oblika odgovornosti. Posebnu teorijsku važnost ima treći modalitet, jer najjasnije potvrđuje da politički mandat sadrži standard odgovornosti koji je širi od minimalnog zahtjeva zakonitosti.

Upravo ovdje nastaju dvije suprotne opasnosti. Prva je reduktivna juridizacija političke odgovornosti, kada se političko pitanje svodi na tvrdnju da odgovornosti nema sve dok nije utvrđeno kršenje zakona. Takav pristup osiromašuje demokratsku kontrolu, jer funkcionera pretvara u odgovornog aktera samo onda kada postane pravni prestupnik. Druga opasnost je politizacija pravne odgovornosti, kada politička osuda ili zahtjev većine postanu zamjena za pravni standard dokazivanja. Tada se pravo pretvara u instrument političke borbe, a pravna odgovornost gubi upravo ono svojstvo zbog kojeg postoji – normativnu predvidivost i institucionalnu nepristrasnost.

Zato se jedna od ključnih konkluzija ovog rada može izraziti formulom: **pravo mora biti zaštićeno od politizacije, a politička odgovornost od reduktivne juridizacije**. Neuspješna politika ne smije automatski postati krivično djelo, ali ni odsustvo krivičnog djela ne može predstavljati univerzalno opravdanje za politički neuspjeh. Demokratska država mora biti sposobna da istovremeno izgovori dvije rečenice koje se često pogrešno smatraju protivrječnim: određeno ponašanje može biti pravno dopušteno, a politički neprihvatljivo; isto tako, politički neprihvatljivo ponašanje ne postaje zbog toga samo po sebi pravno kažnjivo.

U XXI vijeku ova distinkcija postaje još važnija. Javna moć više se ne ostvaruje samo kroz klasičnu hijerarhiju parlamenta, vlade, ministarstva i uprave. Ona se raspoređuje između nezavisnih agencija, regulatornih tijela, koalicionih struktura, međunarodnih institucija, transnacionalnih mreža, ekspertskih tijela i javno-privatnih aranžmana. Globalizacija nije ukinula državu, ali je promijenila prostor u kojem se njena moć proizvodi i ostvaruje. Posljedica toga može biti paradoks savremenog upravljanja: odluke postaju kolektivnije i tehnički složenije, dok odgovornost postaje teže personalizovati. Što se vlast više raspršuje, raste opasnost da se rasprši i mogućnost njenog pozivanja na odgovornost.

Zato najveći izazov savremenoj demokratiji nije samo ograničiti moć, nego sačuvati vidljivu vezu između moći i odgovornosti. Kada je moguće identifikovati ko ima ovlašćenje, mora biti moguće utvrditi i pred kim taj akter polaže račun. Kada više aktera zajedno oblikuje odluku, sistem odgovornosti mora biti dovoljno sofisticiran da kolektivnost odlučivanja ne postane kolektivni izgovor. Kada se odlučivanje prenese sa parlamenta na regulatorno tijelo, iz nacionalne institucije u transnacionalnu mrežu ili iz državnog organa prema privatnom izvršiocu javne funkcije, demokratska kontrola ne smije ostati vezana za institucionalnu strukturu koja više ne raspolaže stvarnom moći. Jednostavno rečeno, **gdje god se premješta javna moć, za njom mora slijediti i djelotvoran lanac odgovornosti**.

Savremene rasprave o postdemokratiji upravo pokazuju da formalno očuvanje demokratskih institucija nije dovoljno ukoliko se stvarna politička moć udaljava od prostora u kojem građani mogu da je kontrolišu. Izbori mogu ostati slobodni, parlament može zasjedati, sudovi mogu postojati, a ipak se značajan dio javnih odluka može oblikovati u mrežama koje su za građane nedovoljno vidljive i teško sankcionisane. Demokratska odgovornost stoga u XXI vijeku više ne može biti mjerena samo pitanjem postoje li formalni mehanizmi kontrole, već i pitanjem mogu li oni stvarno dosegnuti mjesta na kojima se donose odluke.

Javna funkcija, u krajnjem smislu, nije privatno dobro njenog nosioca, nego institucionalno povjereno ovlašćenje. Od Hobsa do savremenih teorija javne odgovornosti mijenjao se jezik kojim se ta činjenica opisivala, ali je njena suština ostala ista: lice koje djeluje u ime države ne djeluje samo u svoje ime. Upravo zato ni njegova odgovornost ne može biti privatna stvar. Pravna država zahtijeva da vlast bude pod pravom, a demokratija zahtijeva da vlast ostane pod političkom kontrolom onih u čije ime se vrši.

Najvažniji zaključak ovog istraživanja zato nije da treba birati između prava i politike, već da demokratska država mora sačuvati njihovu napetost. Pravo bez političke odgovornosti može proizvesti formalno legalnu, ali demokratski neodgovornu vlast. Politička odgovornost bez autonomije prava može proizvesti vlast u kojoj trenutna većina određuje ko je pravno kriv. Između te dvije krajnosti nalazi se prostor ustavne demokratije.

U tom prostoru odgovornost nije slabost vlasti, nego dokaz njenog legitimiteta. Što je javna moć veća, institucionalno složenija i udaljenija od građanina, to je snažniji zahtjev da bude objašnjiva, kontrolisana i podložna posljedicama. Zato pitanje koje će određivati kvalitet države u XXI vijeku neće biti samo **ko vlada**, već prije svega **ko odgovara kada se vlada u ime drugih**.

LITERATURA

Aristotel. (1984). *Politika* (4. izd.). Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.

Beetham, D. (1991). Max Weber and the legitimacy of the modern state. *Analyse & Kritik, 13*(1), 34–45. doi: 10.1515/auk-1991-0102.

Bodin, J. (2002). *Šest knjiga o republici: Izbor*. Zagreb: Politička kultura.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468. doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

B92. (2001, 11. jun). Srpski parlament razrešio Vuka Obradovića.

B92. (2002a, 16. mart). Perišić pušten iz pritvora.
B92. (2002b, 19. mart). Perišić podneo ostavku.
Chynybaeva, N., Kubatbekova, A., Ormonova, A., Koombaev, A., & Askarbekov, D. (2024). Constitutional and legal responsibility of state bodies and senior officials. *Social & Legal Studios, 7*(3), 27–35. doi: 10.32518/sals3.2024.27.
Constitutional Court of Korea. (2017, March 10). *Case on the impeachment of the President (Park Geun-hye), Case No. 2016Hun-Na1*.
Cour de justice de la République. (1999, 9 mars). Décision n° 99-001, affaire dite du sang contaminé
Crouch, C. (2000). *Coping with post-democracy* (Fabian Pamphlet No. 598). London: Fabian Society.
Crouch, C. (2016). The march towards post-democracy, ten years on. *The Political Quarterly, 87*(1), 71–75. doi: 10.1111/1467-923X.12210.
Čambora, J., & Holzer, J. (2024). Post-democracy: Remarks on application possibilities and limits of the concept in the Czech context. *Humanities and Social Sciences, 31*(4), 43–56. doi: 10.7862/rz.2024.hss.42.
Da Ros, L. (2019). Accountability legal e corrupção. *Revista da CGU, 11*(20), 1251–1275. doi: 10.36428/revistadacgu.v11i20.175.
Digi, L. (1998). *Preobražaji javnog prava* (Ž. P. Ristić, prev.). Beograd: Pravni fakultet, Centar za publikacije: Dosije.
de Boer, T. (2023). Updating public accountability: A conceptual framework of voluntary accountability. *Public Management Review, 25*(6), 1128–1151. doi: 10.1080/14719037.2021.2006973.
European Bank for Reconstruction and Development. (1992). Annual report 1991. London: European Bank for Reconstruction and Development.
Eckersley, P., Lakoma, K., Murphy, P., Caygill, T., & Pell, C. (2025). Accountability as a function of power relationships in public governance networks. *Public Administration, 103*(3), 906–922. doi: 10.1111/padm.13032.
Ercan, S. A., & Gagnon, J.-P. (2014). The crisis of democracy: Which crisis? Which democracy? *Democratic Theory, 1*(2), 1-10. doi: 10.3167/dt.2014.010201.
Hobbes, T. (2004). *Levijatan ili Građa, oblik i moć crkvene i građanske države* (B. Mikulić, prev.). Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
Hutton, B. (2004). *Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David L. Kelly C.M.G.* (HC 247). London: The Stationery Office.
Jayasuriya, K. (1999). Globalization, law, and the transformation of sovereignty: The emergence of global regulatory governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies, 6*(2), 425–455.
Joksić, I. (2022). State-legal foundation of medieval Serbia in the provisions of Dušan's Code. *Law - Theory and Practice, 39*(4), 59–76. doi: 10.5937/ptp2204059J.
Kecmanović, N. (2010). *Politika, država i moć: Studije iz političke teorije* (2. dopunjeno izd.). Beograd: Čigoja štampa.
Klüser, K. J. (2024). Keeping tabs through collaboration? Sharing ministerial responsibility in coalition governments. *Political Science Research and Methods, 12*(1), 27–44. doi: 10.1017/psrm.2022.31.
Koliba, C. (2025). Liberal democratic accountability standards and public administration. *Public Administration Review, 85*(1), 21–31. doi: 10.1111/puar.13831.
Lawson, C. (2011). The legal structures of responsible government and ministerial responsibility. *Melbourne University Law Review, 35*, 1005–1048.
Lührmann, A., Marquardt, K. L., & Mechkova, V. (2020). Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability. *American Political Science Review, 114*(3), 811–820. doi: 10.1017/S0003055420000222.
Magalhães, P. T. (2021). *The legitimacy of modern democracy: A study on the political thought of Max Weber, Carl Schmitt and Hans Kelsen*. New York: Routledge.
Melnyk, Y. (2020). The correlation between political legal and political moral responsibility of the supreme bodies of public authority. *Visnyk of the Lviv University. Series Philosophical-Political Studies, 32*, 128–135. doi: 10.30970/PPS.2020.32.17.
Merkel, W. (2014). Is there a crisis of democracy? *Democratic Theory, 1*(2), 11–25. doi: 10.3167/dt.2014.010202.
Narodna skupština Republike Srpske. (2022, 21. decembar). Narodna skupština izabrala sedamnaestu Vladu Srpske.
Narodna skupština Republike Srbije. (2015, 7. decembar). Ženska parlamentarna mreža osuđuje izjavu ministra odbrane.
Narodna skupština Republike Srbije. (2016, 5. februar). Treće vanredno zasedanje Narodne skupštine Repu-

blike Srbije u 2016. godini.
National Archives and Records Administration. (n.d.). *Watergate: A chronology*. National Archives - Watergate chronology
Overman, S., & Schillemans, T. (2022). Toward a public administration theory of felt accountability. *Public Administration Review, 82*(1), 12–22. doi: 10.1111/puar.13417.
Otvoreni parlament. (2001, 11. jun). Sedmo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije.
Papadopoulos, Y. (2023). *Understanding accountability in democratic governance*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/9781108973823.
RTRS. (2022, 23. decembar). Višković: Kabić i Dogan neće biti ministri.
Rock, E. (2019). Misfeasance in public office: A tort in tension. *Melbourne University Law Review, 43*(1), 337–368.
Ruso, Ž.-Ž. (1993). *Društveni ugovor; O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima; Rasprava o naukama i umetnostima*. Beograd: Filip Višnjić.
Said, M., Minan, A., & Huda, M. N. (2021). The problems of horizontal and vertical political accountability of elected officials in Indonesia. *JILS - Journal of Indonesian Legal Studies, 6*(1), 83–124. doi: 10.15294/jils.v6i1.43403.
Suganami, H. (2007). Understanding sovereignty through Kelsen/Schmitt. *Review of International Studies, 33*(3), 511-530. doi: 10.1017/S0260210507007632.
Supreme Court of Korea. (2021). *Former President Park Geun-hye's 20-year prison sentence confirmed, Case No. 2020Do9836* [court decision information].
Sutopo, R. B. P., & Panjaitan, H. (2025). A juridical demarcation: Reconstructing the proof of mens rea to differentiate policy and corruption by public officials. *SIGn Jurnal Hukum, 7*(2), 765–784. doi: 10.37276/sjh.v7i2.525.
UK Parliament. (1982, April 5). *The Lord Carrington - Resignation tributes*. Hansard, House of Lords, Vol. 429.
UK Parliament. (1983, January 26). *Falkland Islands (Franks Report)*. Hansard, House of Commons.
United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974).
van Gerven, W. (2011). Political accountability and the rule of law. *ERA Forum, 12*, 255–265. doi: 10.1007/s12027-011-0212-1.
Vlada Republike Srbije. (n.d.). Članovi Vlade Republike Srbije u periodu od 25. januara 2001. do 3. marta 2004. godine.
Weiss, L. (2006). Michael Mann, state power, and the two logics of globalisation. *Millennium: Journal of International Studies, 34*(2), 529–539. doi: 10.1177/03058298060340020601.
Zürn, M. (1998). *Democratic governance beyond the nation state?* (InIIS-Arbeitspapier Nr. 12/98). Bremen: Universität Bremen, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien.

LEGAL AND POLITICAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC OFFICE HOLDERS

Author: STEFAN MILIĆ
E-mail: stefan.milic@strategije.rs
Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

Introduction: Ensuring effective accountability of public office holders is a central challenge in states governed by the rule of law. Public authority presupposes the existence of institutional mechanisms designed to ensure legality, accountability, and control over holders of political power. Although legal and political responsibility often overlap in practice, they constitute distinct forms of responsibility that differ with regard to their legal or political basis, procedures for their determination, decision-making authorities, and the consequences they produce.

Aim: To analyze the differences between legal and political responsibility of public office holders, and to examine their relationship within the system of democratic control over public authority.

Material and Methods: The paper is based on a review and analysis of relevant legal and political science literature, applying descriptive, normative-legal, conceptual, and comparative methods. Particular attention is devoted to the analysis of the grounds of responsibility, procedures for its determination, institutional mechanisms of control, and the legal or political sanctions arising for public office holders.

Results: The analysis indicates that legal and political responsibility constitute distinct but complementary mechanisms for limiting and controlling public authority. Legal responsibility is based on the violation of a legal norm and is determined through legally regulated procedures, whereas political responsibility primarily derives from political confidence, mandate, and the evaluation of the manner in which public office is exercised. Distinguishing between these two forms of responsibility is particularly important in situations where the absence of legal responsibility does not exclude the existence of political responsibility.

Conclusion: An effective system of responsibility of public office holders requires the simultaneous existence of both legal and political mechanisms of control. Clearly distinguishing legal responsibility—rooted in statutory violations—from political responsibility—grounded in public trust and electoral or parliamentary accountability—contributes to the protection of the rule of law, democratic legitimacy, and the responsible exercise of public authority.

Keywords: legal responsibility; political responsibility; public office; public authority; rule of law; democratic legitimacy