

**Virtuelna škola demokratskog rukovođenja**

***Koncept vladavine prava– Siniša Bjeković***  
**IV lekcija**



***Siniša Bjeković***

**Biografija**

Autor je rođen u Pljevljima 1963.godine. Diplomirani je pravnik i magistar pravnih nauka u oblasti prava Evropske unije. Zaposlen je na Pravnom fakultetu u Podgorici, kao rukovodilac Centra za ljudska prava. Član je Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (Savjet Evrope) i jedan od članova timova za pripremu pregovora Crne Gore sa EU u poglavljima 19, 23 i 24.

Angažovan je u djelatnostima u okviru civilnog sektora, gdje je pored ostalog kandidovan i biran za predstavnika u tijelima za praćenje kodeksa profesionalne etike policije i carine.

Bio je podpredsjednik Upravnog odbora Balkanske mreže za ljudska prava i koordinator više projekata koji su realizovani u regionu i Evropi.

Kao autor ili koautor objavio je više knjiga iz domena ljudskih prava i prava EU, kao i veliki broj članaka u ovim i srodnim oblastima.

Predavač je u Upravi za kadrove i Centru za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija Crne Gore, a u oblasti neformalnog obrazovanja predavao je na brojnim skupovima sa temama iz oblasti pravosuđa, ljudskih prava, medijskog prava i prava Evropske unije.

## VLADAVINA PRAVA

*Inde leges datae, ne firmior omnia posset  
(Zakoni se donose da moćniji ne bi mogao sve)*

Ovidije

### Uvod

Aktuelni događaji i perspektiva evro-atlantskih integracija u post-konfliktnim društvima usloveli su buđenje svijesti o građanskom društvu, njegovim korijenima, sociološkim efektima i kulturnom nasljeđu. Negdje u dubini svih ovih procesa ležalo je pravo kao elementarni odraz politike u datim društvenim okolnostima. Spoj ovih strukturnih elemenata društva donosi novi pogled na stvarnost – negdje zaboravljen u magli globalnih dešavanja, a negdje nikad rođen kao posljedica različitih trvenja, geo-strateškog položaja ili pak naprosto marginalizacije potrebe da jedna vrsta hrabrosti – ona ratnička, ustupi mjesto drugoj – građanskoj. U svemu tome leži notorna činjenica da globalno društvo ne čeka zaostale, niti pak nespremne. Uslovi ulaska u elitne integracijske klubove su sve zahtjevniji, resursi sve slabiji, a efekti zaostajanja sve teži. Pojam vladavine prava nije izvan ovih događaja. Naprotiv. U svakom zahtjevu ili pak uslovu koji stoji pred daljim koracima naprijed, primarno se insistira na komunikaciji političkog i pravnog okvira zasnovanog upravo na ovom načelu. Osim nedostatka bliže i jedinstvene definicije vladavine prava, čini se da ne postoji veći problem u poimanju zahtjeva za obezbjeđenjem funkcionisanja države i društva na principu koji uvažava i objedinjuje sve temeljne civilizacijske vrijednosti i tekovine moderne pravne, sociološke i politikološke nauke. U takvim uslovima nameće se skoro revolucionaran pogled na vladavinu prava, odnosno krucijalnu dilemu – da li se doista radi samo o sistemu, načelu, modelu ili pak naprosto željenom stanju države. Čini se da odgovor leži pomalo u svim navedenim pojmovima.

### Pravna i politička teorija i filozofija

Pravna i politička nauka baštine svojevrstne neprolazne vrijednosti na kojima se temelji funkcionisanje društva u najširem smislu te riječi. Tragovi pravne i političke nauke kojima se ustanovljava formalni i suštinski pravni i politički okvir takvih vrijednosti skoro po inerciji nas vraća u antičko vrijeme, u čijoj nauci tražimo korijene mnogih pravnih i filozofskih instituta prilagođenih pozitivnoj pravnoj nauci. Jedna od takvih, očigledno trajnih vrijednosti civilizacije, jeste ideja ili koncept vladavine prava, koja u uporednim pravnim i političkim sistemima predstavlja osnovu savremenog demokratskog društvenog poretka i moderne države. U takvim okolnosti potpuno je prirodno da put prava, odnosno pravna i politička nauka i praksa ponudi objašnjenje, bolje rečeno odredi značenje pojmu vladavine prava, kako bi se - ponekad nazivana i „metappravna ideja o valjanom pravnom poretku“ (*K.Čavoški*), stavila u funkciju onih kojima je i namijenjena, a to su svi članovi jedne društvene zajednice. Svakako da opšta dobrobit zajednice jeste jedan od motiva stvaranja pravila na kojima ona funkcioniše, ali je činjenica da se pravila primarno reperkutuju na status pojedinca. Upravo zbog toga, takva pravila se ne smiju uporišiti kao sredstvo neograničene vladavine, već vladavine prava koja je bolja nego vladavina jednog čovjeka. Čak i oni koji se mogu prepoznati kao čuvari prava moraju biti njemu podređeni, kako naglašava *Aristotel*. Po njemu, više je prihvatljivo da vlada pravo, nego bilo koji građanin.

Platon u vezi sa tim napominje: "Gdjegod je pravo podređeno nekom drugom autoritetu, a ne sebi samom, kolaps države nije daleko; ali ako je pravo gospodar vlasti, a vlast služi pravu onda je situacija u cjelosti obećavajuća, a ljudi uživaju svu blagost kojom sva božanstva obasipaju državu"<sup>1</sup>.

U protivnom budućnost jedne zajednice mogla bi biti dovedena u rizik stanja koje *Lok* opisuje sentencom: „Tamo gdje prestaje pravo počinje tiranija“.<sup>2</sup> Vladavina prava štiti ljude od samovoljnog nasilja, te ukoliko pravo postoji ono je pretpostavka očuvanja društvenog mira i stabilnosti, čime se izbjegava situacija koju *Hobs* opisuje kao društvo u kojem je svaki čovjek svakome neprijatelj<sup>3</sup>. *Monteskje* također ukazuje na neophodnost postojanja i poštovanja vladavine prava, jer bez zakona i pravila, u despotskoj vlasti, vladar sve čini shodno svojoj volji i kapricu, a jedini princip despotske vlasti je vladavina straha<sup>4</sup>. *Žan-Žak Ruso* retorički otvara dilemu: kako se svi moraju povinovati, a niko ne zapovijeda, kako to da svi služe, a nema gospodara? Po njemu, ta čuda su djelo prava i samo je na pravu da čovjeka učini uživaocem pravde i slobode, a prvi od svih zakona je poštovanje prava.

Terminom vladavina prava mnogi se koriste kako bi pojasnili suštinu svojih političkih stremljenja, dali težinu drugim sferama bavljenja društvenim životom, učinili korak naprijed u prevazilaženju otpora društvenim promjenama, unapređenje ekonomskog ambijenta uslovili prethodnim rješavanjem drugih elementarnih pretpostavki za njegovo funkcionisanje, označili neophodnost poštovanja pravnog poretka i institucija. Sve što je naprijed rečeno može dati vrlo važnu sliku o tome šta u stvari traži jedan poredak utemeljen na vladavini prava. Kako jedan teoretičar reče, u samom postojanju Gospoda nema sporenja, ali način kako se vidi ili tumači volja njegova inspiriše raspravu i proizvodi brojne kontraste i dileme. Možda je i to razlog što još uvijek nije pronađena opšteprihvaćena i široko utemeljena definicija vladavine prava. Umjesto toga, više pažnje se posvećuje konstruktivnim elementima sistema, koji se često percipira kao načelo, a ne proces u kojem se ti elementi stvaraju. U nastojanju da se odredi početni rakurs za pogled na vladavinu prava kao opšte načelo, teoretičari slijede odgovarajući model pravno-političkog režima u kojemu se vlast ograničava ostvarivanjem građanskih sloboda u predvidljivom pravnom poretku, koji tendira da zaštiti građane od arbitrarnih postupaka i zloupotrebe monopola vladanja. Taj zahtjev istovremeno korespondira sa zahtjevom za odgovornom vlašću, obzirom da granice vladanja u konačnom i jesu produkt prava kao izraza političke volje, u kojoj dominantnu ulogu ima upravo onaj ko vrši tu i takvu vlast.

*Ferrajoli* naglašava dva uobičajena značenja fraze vladavina prava. Prema jednom, koje je čisto formalne prirode, ova fraza se vezuje za pravni sistem u kojemu javna ovlašćenja deriviraju iz zakona koji propisuje sredstva i procedure za vršenje vlasti. Prema drugom konceptu javna ovlašćenja se ne zasnivaju samo na zakonima u kojima dominira forma, već i na suštinskom poimanju njihove sadržine i tumačenju odluka donosilaca takvih zakona (cilju zakona, *prim. autora*). Prema ovom posljednjem tumačenju, fraza vladavina prava označava pravni i politički sistem u kojemu svi vidovi vlasti, uključujući i zakonodavnu, bivaju ograničeni suštinskim materijalnim principima (najčešće sadržanim u ustavnom aktu), kao što su podjela vlasti i temeljna prava.<sup>5</sup> Formalni koncept pak posmatra način na koji je zakon usvojen (da li je to učinjeno od ovlašćenog subjekta), jasnoću konkretne norme (da li je ona dovoljno jasna da usmjeri individuu ka propisanom ponašanju), te da li je norma vremenski dimenzionirana (predvidljiva)<sup>6</sup>.

U konceptualnom smislu postoje različita uvjerenja o odnosu između prava i vladavine prava. Neki teoretičari zasnivaju svoje razmišljanje na premisi da je vladavina prava dio šireg

<sup>1</sup> Plato, *Laws, Book IV*, 715 d

<sup>2</sup> J. Lock, *Second Treaties on Government*, Cambridge University Press, 1988, str.400

<sup>3</sup> T. Hobbes, *Leviathan* (1651), Chapter XIII, para.62.

<sup>4</sup> Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (1748), Bk.2. Chapter 1.

<sup>5</sup> L. Ferrajoli, *The Past and the Future of the Rule of Law* - P. Costa, D. Zolo (eds.), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Springer – Dordrecht, 2007, p.323.

<sup>6</sup> B.Z. Tamanaha, *On the Rule of Law - History, Politics, Theory* – Cambridge, 2004, str.91.

koncepta prava. To će reći da prava i nema ako ne postoje unutrašnje pretpostavke vladavine prava, odnosno ako ono nije kreirano po principu vladavine prava (*Fuller*). Za razliku od ovog shvatanja, drugačiji – dualistički pristup posmatra pravo i vladavinu prava kao dva odvojena koncepta (*Ratz*). Dualistički pristup negira da je pravo *samo po sebi* utemeljeno na zahtjevima vladavine prava, odnosno ide za tim da dokaže da pravo ispunjava zahtjeve vladavine prava samo kao posljedica slučajnosti.

*Fridrih August von Hajek* u svom bestselleru *Put za Serfdom* zaključuje da vladavina prava implicira na granice svrhe zakona: ona ga ograničava opštim pravilima poznatim kao formalno pravo i isključuje zakonodavstvo koje bi bilo direktno usmjereno samo ka specifičnoj grupi ljudi.<sup>7</sup> Država, nastavlja Hajek, treba ograničiti sebe ustanovljavanjem pravila primjenjivih u svim situacijama, dozvoljavajući pojedincima slobodu zavisno od okolnosti, vremena i mjesta dešavanja, zato što samo pojedinci kojih se to tiče mogu u potpunosti sagledati te okolnosti i svoje ponašanje tome prilagoditi. Ako su pojedinci sposobni da efektivno koriste svoje znanje za pravljenje planova, njima mora biti omogućeno da predvide aktivnosti države koje utiču na te njihove planove.

Početak teorije vladavine prava mnogi vezuju za britanskog profesora Alberta Dajsija, koji definiše koncept vladavine prava kao apsolutnu supremaciju ili predominaciju redovnog prava u odnosu na uticaj arbitrne vlasti, što isključuje samovolju neograničene vlasti ili čak vladavine sa širokim diskrecionim ovlašćenjima. Po njemu svaki čovjek, bez obzira na rang ili položaj u društvu, mora biti podveden pod vlast običnog prava i podložan jurisdikciji redovnih sudova. Suština ove teorije podrazumijeva da je vlada u svim svojim aktivnostima ograničena jasnim, unaprijed datim pravilima, koja omogućavaju predvidljivost postupanja i time priličnu sigurnost u pogledu načina kako vlast koristi silu prinude u datim okolnostima. Time se svakom čovjeku daje prilika da svoje ponašanje uskladi sa takvim zahtjevima i saznanjem o njihovoj sadržini.<sup>8</sup> Ali i prije nego što ga je Dajsi formulisao ovaj pojam je već imao dvjestogodišnju tradiciju. Iako ona nije bila, poput kontinentalne pravne tradicije, inkorporirana u pisane ustave, sama koncepcija nije bila ništa manje ustavna. Upravo zbog toga se srž vladavine prava nalazi u pojmu konstitucionalizma kao teorije i prakse ograničene vlasti, odnosno vlasti ograničene pravom.<sup>9</sup> U pozadini ideje vladavine prava stoji zahtjev za slobodnim i nezavisnim sudstvom, koje primjenjuje zakone ili precedente na striktno objektivan način, što predpostavlja prevlast zakonodavne vlasti, jer zakon obavezuje i izvršnu i sudsku vlast i propisuje obim, odnosno granice njihove djelatnosti<sup>10</sup>.

*Dajsi* daje tri značenja vladavine prava. Prvo je vezano za načelo da niko ne može biti kažnjen ili nezakonito prinuđen da trpi tjelesne ili materijalne posljedice svog činjenja, osim u slučajevima propisanim pravom i utvrđenim u postupku pred sudom. Drugo značenje vladavine prava tiče se karakteristike države koja pretenduje usvajanje ovog koncepta, prema kojemu niko ne može biti iznad zakona u skladu sa sintagmom *Tomasa Fullera*, koji upozorava da niko ne može biti toliko visoko da zakon nije iznad njega. Konačno, treće značenje vladavine prava ukazuje na predominaciju duha zakona, što je rezultat djelovanja engleskih sudskih institucija, koje su u funkciji donošenja odluka u stvarima koje se tiču primjene opštih ustavnih principa, uključujući i one koje štite individualna prava i slobode.<sup>11</sup> Iz ovih premisa Dajsi identifikuje tri vrlo specifična principa vladavine prava:

- Suprematiju ustanovljenog pravnog poretka kao antipod samovolje i širokih diskrecionih ovlašćenja vlasti
- Jednakost pred zakonom, i

<sup>7</sup> F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago University Press, 2007,

<sup>8</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Oxford, 1914.

Izvor: [www.constitution.org/cmt/avd/law\\_con.htm](http://www.constitution.org/cmt/avd/law_con.htm)

<sup>9</sup> Lj. Tadić, *Filozofija prava*, Beograd, 1996, str.237.

<sup>10</sup> *Isto*, str.238

<sup>11</sup> T. Bingham, *The Rule of Law*, London 2011, str.4.

- Primjenu i tumačenje prava od strane nepristrasnih sudova.<sup>12</sup>

Očigledno je da se koncept vladavine prava neminovno vezuje za postojanje odgovarajućih opštih pravnih normi kojima se on oživotvoruje, odnosno kojima se teorijskom konceptu daje materijalizovani oblik. To nadalje vodi ka razmišljanju kako se takva pravila stvaraju, odnosno kakav kvalitet takvih pravila treba obezbijediti da bi načelo vladavine prava zaživjelo u društvu i državi. Profesor *Lon Fuller*<sup>13</sup> daje **osam elemenata** ili načela pravnog sistema koji čine pretpostavku valjanosti u državi koja pretenduje ka konceptu vladavine prava. U stvari, Fuller upozorava na osam načina kojima se mogu činiti sistemske greške u kreiranju pravne podloge jednog pravnog i političkog okvira, odnosno ukazuje koje pretpostavke moraju biti ispunjene da do "kvarenja prava ne bi došlo".

Tako, prema ovom teoretičaru, pravo primarno mora biti kreirano da se odluke ne bi donosile na *ad hoc* osnovi. Sljedeća premisa je da pravo, odnosno zakoni moraju biti objavljeni ili makar dostupni onima na koje se odnosi, kako bi ga mogli znati i njemu prilagoditi svoje ponašanje. Nadalje, pravo mora biti lišeno zloupotrebe retroaktivnog dejstva, koje - ne samo što je kao princip sporno samo po sebi, već čini opstrukciju pravnoj sigurnosti i predvidljivosti kao jednom od temeljnih pravnih načela. Pravo mora biti jasno iskazano preciznom i određenom pravnom normom. Zakonske norme ne mogu biti kontradiktorne i protivriječiti same sebi. Pravo ne može zahtijevati nemoguće, odnosno ne može tražiti ispunjenje obaveze koju nije moguće ostvariti. Dinamika donošenja zakona ne može biti takva da se čestim izmjenama dovodi u pitanje sposobnost spoznaje i prilagođavanja onih kojima se odgovarajuće pravne norme, odnosno pravila ponašanja adresiraju, odnosno nameću.

*Fuller* naglašava da nedostatak samo jednog od navedenih načela ili postulata ne vodi ka manjkavosti pravnog sistema. Po njemu takav sistem se ne bi uopšte mogao nazivati pravnim sistemom.

Iako po svojoj sadržini često doživljavani kao sinonimi, određene razlike postoje u konceptima vladavine prava (*rule of law*) i pravne države (*Rechtsstaat, legal state, l'état du droit*). Jedna od temeljnih razlika ogleda se i u karakteru same države i njenom pristupu stvaranju prava. Za razliku od *common law* koncepta i anglo-saksonske pravne tradicije, gdje pravo derivira iz precedenta, odnosno iz domena djelovanja sudova, kontinentalna pravna tradicija, a naročito njemačka pravna doktrina izvire iz pisanog ustava (napoznatiji reprezent ove teorije bio je *Robert van Mohl*). Pravna država, kao supstrat njemačke pravne tradicije, nastaje u vidu otpora nekontrolisanoj apsolutističkoj vlasti, koji se radije priklanja zakonodavcu kao rješenju nego praksi sudova. U Francuskoj je nakon buržoaske revolucije usvojen nešto drugačiji, inovirani kontinentalni model, koji nesporni značaj pisanog zakona prepostavlja prerogativu najviše državne institucije, koja vrši kontrolu zakonodavca putem ustavne revizije akata donesenih u zakonodavnom procesu.

## Međunarodne i regionalne organizacije

Vladavinom prava kao načelom bave se praktično sve međunarodne organizacije, zahtijevajući od svojeg članstva ponašanje koje predstavlja *sine qua non* učešća u kretanjima globalnog društvenog poretka. Generalna skupština Ujedinjenih nacija se bavila fenomenom vladavine prava u svojoj agendi od 1992. godine, uz obnovljeni interes za ovu oblast od 2006.godine, od kada su donijete tri rezolucije koje se tiču vladavine prava na nacionalnom i internacionalnom nivou (A/RES/61/39 od 18.12.2006.godine, A/RES/62/70 od 8.01.2008.godine i A/RES/62/128 od 29.01.2008.godine o saradnji u društvenom napretku koja je indirektno takođe posvećena ovoj materiji). Savjet bezbjednosti UN održao je veliki broj tematskih debata posvećenih vladavini prava i usvojio jedan broj rezolucija koji se ticao problematike žena, mira i sigurnosti, djece u oružanim sukobima, zaštite civila u oružanim sukobima, itd. Odgovornost za

<sup>12</sup> A.V. Dicey, *Law of the Constitution*, 10<sup>th</sup> edition, 1959, str.187. i dalje

<sup>13</sup> L. Fuller, *Morality of Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Yale University, 1969, str.39.

koordinaciju djelovanja UN na planu promocije i unapređenja vladavine prava data je posebnom tijelu – *Grupa za koordinaciju vladavine prava i resurse*, kao interesornom tijelu sastavljenom od predstavnika različitih agencija UN.

Poseban osvrt na vladavinu prava pod okriljem UN učinjen je objavljivanjem izvještaja o vladavini prava i trans-nacionalnoj pravdi u konfliktnim i post-konfliktnim društvima.<sup>14</sup> Ovaj dokument potvrđuje da su koncepti pravde, vladavine prava i trans-nacionalne pravde esencijalni za razumijevanje napora međunarodne zajednice u ostvarivanju ljudskih prava, zaštiti osoba od straha i siromaštva, podsticaju rješavanja imovinskih sporova, ohrabriranju ekonomskog napretka, promociji odgovorne vladavine i mirnom rješavanju konflikata. Ova načela su u funkciji definisanja ciljeva UN, jednako kao i determinisanju metoda kojima će se pristupiti ostvarenju tih ciljeva, pri čemu se naglašava brojnost definicija i pristupa razumijevanju ovih koncepata čak i među najbližim srodnim partnerima. Na nivou operativnog djelovanja, ukazuje se na postojanje mogućnosti preklapanja sa drugim povezanim konceptima, kao što je na primjer reforma bezbjednosnog sektora, pravosudna reforma ili reforma državne uprave, ali to ne može biti smetnja jedinstvenom (zajedničkom) pristupu u razumijevanju ovih ključnih koncepata.

U ovom izvještaju načelo vladavine prava ima značenje koncepta koji je u "u samom srcu Organizacije i misije UN-a". To je načelo prema kojem su sve osobe, institucije i privredni subjekti, javni i privatni, uključujući i same države, odgovorni za sprovođenje zakona koji su javno objavljeni, jednako izvršivi i nezavisno presuđivani, a koji su konzistentni načelima i standardima međunarodnog prava ljudskih prava. To zahtijeva, pored ostalog, mjere kojima se potvrđuje princip suprematije prava, jednakosti pred zakonom, odgovornosti prema zakonu, pravičnosti u primjeni prava, odvojenosti različitih vidova vlasti, participaciji u donošenju odluka, pravnoj sigurnosti, izbjegavanju arbitrnosti i procesno-pravnoj transparentnosti.

Savjet Evrope u svojem temeljnom aktu – Statutu, u Preambuli, jednako kao i u čl.3.promoviše osnovna načela organizacije, među kojima prominentno mjesto ima vladavina prava, kao načelo imanentno evropskom kulturnom nasljeđu i njegovim moralnim i duhovnim vrijednostima. Savjet Evrope je i kroz posebnu rezoluciju Parlamentarne skupštine potvrdio svoju privrženost ovom principu ne dajući niti definiciju, niti zatvarajući sadržinsku okvir načela.<sup>15</sup>

Evropski sud za ljudska prava, kao nesumnjiv pravosudni autoritet, u više navrata je potvrdio suštinu i značaj vladavine prava tumačeći standarde Evropske konvencije o ljudskim pravima. Tako u slučaju *Golder protiv Velike Britanije* (1975) zaključuje da se teško može prihvatiti suština vladavine prava bez mogućnosti pristupa sudu. U predmetu *Ryabykh protiv Rusije* (2003.) Sud je utvrdio kršenje člana 6. Evropske konvencije objašnjavajući da je "jedan od temeljnih aspekata vladavine prava načelo pravne sigurnosti, koje zahtijeva, između ostalog, da kada sudovi po nekom pitanju donesu konačnu odluku, njihova presuda se ne smije dovoditi u pitanje... Pravna sigurnost pretpostavlja poštovanje načela *res judicata* ..., to jest, načela konačnosti presuda."

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* ili *OECD*) je takođe pokušala definisati vladavinu prava svodeći je na sljedeće elemente: postojanje osnovnih pravila i vrijednosti koji dijele pripadnici jedne zajednice i za koje su saglasni da ih obavezuju; vlast podređena takvim pravilima; nezavisno i nepristrasno sudstvo u tumačenju prava; konzistentnost i ne-diskriminacija u primjeni prava; efikasna i pravovremena

<sup>14</sup> Generalni sekretar UN dokument S/2004/616 od 23.08.2004.godine

<sup>15</sup> PA Resolution 1594 (2007) „*The Principle of the rule of law*“, 23.XI 2007

primjena prava; zaštita svih, a naročito ljudskih prava; zakon može biti donijet ili izmijenjen samo u transparentnom, odgovornom i demokratskom procesu.<sup>16</sup>

U okviru EU princip vladavine prava direktno je adresiran u Preambuli Ugovora o EU, ali i u odredbama čl.2, istog ugovora, prema kojemu je “Unija utemeljena na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, *vladavine prava* i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava manjina.” Ni u ovom pravnom poretku nema definicije vladavine prava, ali je princip obuhvatio više značenja, uključujući ona formalna kao što je suprematija prava, jednako kao i ona materijalna koja se tiču poštovanja ljudskih prava, pravične primjene prava Unije, efektivnog uživanja prava u Uniji, zaštite principa legitimnih očekivanja, a čak i u sektoru borbe protiv korupcije pominje se koncept vladavine prava u onom dijelu koji se odnosi na spoljne odnose.

## Elementi u strukturi vladavine prava

Analizom prethodnog sadržaja ovog predavanja dolazi se do zaključka da struktura vladavine prava, ako ne određena, može biti određiva. Evidentno je da se u osnovi principa nalaze pravno-političke norme, institucije i etička načela koja jednim dijelom deriviraju iz koncepta pravne doktrine prepoznate u prirodnom pravu (jednakost, dostojanstvo, ljudska prava). U tom smislu pokušaćemo napraviti presjek zahtjeva koji predstavljaju nužnost u poimanju vladavine prava, prava kao posebne naučne discipline i prava kao vještine. Ovo posljednje jer se doista čini da kreiranje prava nije samo dar naučnika, već i praktičara koji nerijetko pravu daju prijeko potrebno sadržinu u postupku donošenja zakona.

Dakle, temeljni princip vladavine prava trebao bi biti *zakonitost* i njoj srodna opšta pravna načela poput *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*. To u suštini znači da zakon mora biti donešen, u pravom propisanoj procedure, sa utemeljenjem u osnovnoj/opštoj pravnoj normi ili pozivom na najviši pravni akt države.

*Racionalnost* je sljedeća odlika prava u sistemu koji baštini princip vladavine prava. Značenje pojma racionalnosti ogleda se u prirodnoj vezi između pravne norme i njenog cilja, što dolazi u prvi plan kod tumačenja pravne norme. Ovaj princip ogleda se i u zahtjevu da cilj mora biti jasan, odnosno da pravna norma ne ostavlja dilemu oko toga šta je njen cilj. Kada se govori o cilju i sljedeći zahtjev ima neposrednu vezu sa istim. Norma mora biti usmjerena ka postizanju objektivno mogućeg cilja. U protivnom, njena svrha dolazi u pitanje.

*Pravna sigurnost* je jedan od temeljnih zahtjeva vladavine prava. Ona čini vise zahtjeva ka kreatoru pravnog sistema, od kojih su neki sadržani u već nabrojanim elementima, a onaj ključni, koji čini predvidljivost pravne norme, najčešće se vezuje za zabranu retroaktivnog dejstva zakona.

*Konzistentnost* u tumačenju pravne norme sljedeći je element u strukturi vladavine prava. Pravni sistemi različito pristupaju ovom pitanju. U nekima se precedent kao temeljni intitut drži vrhovnim instrumentom konzistentnosti i ujednačavanja sudske prakse. Kontinentalno pravo konzistentnost povlači iz preciznosti pravne norme i efikanosti sudskih institucija. U uporednom pravu se sve više približavaju ova dva koncepta, s tim što i jedan i drugi svakako uzimaju u obzir promijenjene društvene okolnosti kao moderator sudske prakse i tumačenja prava.

---

<sup>16</sup> *Equal Access to Justice and the Rule of Law*, OECD Development Assistance Committee (DAC), Mainstreaming Conflict Prevention (2005)

*Podjela vlasti* pripada podjednako političkoj, koliko i pravnoj strukturi, tim prije ako se zna da formalnu podjelu vlasti determiniše formalno pravo, naročito u državama kontinentalne pravne tradicije. To svakako ne znači da one funkcionišu u uslovima apsolutne odvojenosti i bez ikakve odgovornosti jedna prema drugoj, jer se princip međusobne kontrole nadovezuje na princip odvojenosti različitih grana vlasti – zakonodavne, sudske i izvršne.

*Prirodna pravda i procesna pravičnost (Due process)* su takođe povezani sistemi koji tendiraju ne samo da budu primijenjeni, već da ta primjena mora biti materijalizovana i vidljiva. Ovakav pristup omogućava i svojevrsnu kontrolu sudske vlasti čije jedno od načela – načelo javnosti, čini jedan od stubova procesne pravde i vladavine prava. U domen ovog elementa spada i pretpostavka nevinosti.

*Stabilnost pravnog poretka* ne znači i njegovu statičnost, odnosno stagnaciju. Sa druge strane, jedan od suštinskih rizika za vladavinu prava jeste često mijenjanje zakona, koje neminovno utiče i na konzistentnost prava i njegovu primjenu. To se naročito odnosi na promjene zakona tokom postupka za zaštitu subjektivnih prava, što je i od strane Evropskog suda ocijenjeno kao suprotnost konvencijskim standardima, zavisno od situacije i položaja stranke koja se poziva na zaštitu prava.

Konačno, *jednakost pred zakonom* se doima kao univerzalna vrijednost kojoj ne treba dodati ništa više od onoga što je u ovom tekstu već rečeno, osim činjenice da ovaj institut prožima sve temelje vladavine prava, bilo da se radi o pisanim, bilo da su u pitanju nepisana pravila kao opšta pravna načela ili običajno pravo.

## Zaključak

Vladavina prava je koncept koji trijumfuje u retoričkom smislu, jer ne postoji ni jedan ozbiljan politički subjekt, niti doktrinarni pravni stav koji ga negira. Međutim, dijelom zbog nedostatka preciznih definicija, a još više kao proizvod dilema oko njegove suštine i kapaciteta pravne zaštite, čini se da niti oni koji se na njega pozivaju, niti oni koji su ga dužni instalirati nemaju potrebnu svijest, niti saznanje o stvarnim dometima. Post-konfliktna društva ga još uvijek doživljavaju teškim bremenom, a oni koji su dostigli izvjestan stepen napretka olako se prepuštaju „izazovu“ monopola odlučivanja, držeći koncept vladavine prava više birokratskom, nego suštinskom potrebom.

Možda će naznačeno nabranje strukturnih elemenata pomoći u poimanju širine koncepta ili pak potaći raspravu, ali ono što svakako ostaje kao jedinstveni zaključak to je činjenica da je ideja vladavine prava preživjela vijekove. Nastavak sage o pravu i filozofiji kao polju rasprava teško da će donijeti neočekivani obrt – pitanje svih pitanja jeste: koliki je prostor koji (ne)ograničena vlast ostavlja vladavini prava?



**Literatura:**

- *F. Nojman, Vladavina prava, Beograd, 2002.*
- *Plato, Laws,*
- *T. Hobbes, Leviathan.*
- *Montesquieu, The Spirit of Laws*
- *P. Costa, D. Zolo (eds.), The Rule of Law – History, Theory and Criticism, Springer – Dordrecht, 2007.*
- *B.Z. Tamanaha, On the Rule of Law - History, Politics, Theory – Cambridge, 2004*
- *F.A. Hayek, The Road to Serfdom, Chicago University Press, 2007.*
- *A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Oxford, 1914.*
- *Lj. Tadić, Filozofija prava, Beograd, 1996.*
- *T. Bingham, The Rule of Law, London 2011.*
- *L. Fuller, Morality of Law, 2nd edition, Yale University, 1969*
- *R. Machacek, Austrian Contributions to the Rule of Law, Strasbourg, 1994*

**Pitanja za diskusiju:**

- 1. Šta čini načelo legaliteta (zakonitosti)?**
- 2. Šta predstavlja princip pravne sigurnosti i kako se ostvaruje ?**
- 3. Šta vidite kao najveći izazov vladavine prava u Crnoj Gori u procesu evropskih integracija ?**
- 4. Koja su prema Ferajoliju dva uobičajena značenja fraze vladavina prava ?**
- 5. Koja su prema Dajsiju tri ključna principa vladavine prava ?**
- 6. Kako se naziva tijelo UN zaduženo za promociju i unapređenje vladavine prava ?**