

Судије да суде по закону,
а не од страха од царства ми
Чл. 172, Душанов законик 1354. г.

Владавина права

Од памтивека људи мисле, сањају и говоре о слободи, правди, једнакости, и осталим идеалима који чине људски живот срећним. Цела људска историја пуна је борби за остварење ових идеала. Ове борбе су кроз историју биле више или мање успешне, неки народи умешнији од других, а стварање ваљаног поретка, у коме ће припадници једне заједнице бити довољно заштићени, траје и данас.

Владавина права је начин да се обезбеде ови идеали. Концепт владавине права је данас широко прихваћен у целом слободном свету, он се поставља као опште ограничење државне власти у корист грађана. Једно од основних обележја државе је то да она располаже тзв. монополом физичке принуде (полиција, војска). Будући да су људи који управљају једном државом у сталном искушењу да тај монопол силе примене у своју, а не у општу корист, то је зарад очувања слободе појединаца неходно ограничити државу, односно оне који њом управљају. Начин да се ово ограничење спроведе у дело је управо владавина права.

Идеја, да је држава спутана законима и да сваки њен орган мора поступати у складу са објективним законима, а не на основу своје тренутне воље или нахођења, постојала је и пре него што је овај термин створен у теорији. Још је Аристотел, у свом делу *Политика*, говорио о владавини закона, који су опремљени божанским ауторитетом или ауторитетом разума. Оцем појма владавине права сматра се енглески професор уставног права Алберт Вен Дајси (Albert Venn Dicey) који је у свом делу *Увод у уставно право* (*An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1889) владавину права означио као основно начело енглеског устава. По Дајсију овај појам има три значења. Као прво, владавина права подразумева да право искључује самовољно понашање државе, тако да енглески грађанин може бити кажњен само за повреду закона, а не нечег другог. Друго, владавина права значи да су сви грађани једнаки пред законом. Треће, устав није извор грађанских права, него је он последица њиховог постојања.

Данас се под појмом владавине права често подразумева „уставност“, односно подложност државе и њених органа праву на исти начин као и појединаца. Као што и сама реч „устав“ казује, он треба да буде устава или брана од самовољних аката државе и њених органа. Овакво схватање владавине права приближава се једном другом појму, који се такође често користи у правним и философским разматрањима, а то је *правна*

држава. Израз правна држава (немачки *der Rechtsstaat*) творевина је немачке правне и политичке традиције и под њом се најчешће подразумева потпуна везаност државних органа правом, односно усклађеност сваког акта државне власти са законом, насупротив *полицејској држави* (немачки *der Polizeistaat*), у којој постоји превласт извршне власти која поступа не на основу закона већ на основу „државног разлога“ који често служи као оправдање за голу самовољу и у којој појединац није грађанин са својим неотуђивим правима већ обичан поданик. По овом схватању владавине права или правне државе, ови термини су потпуно испражњени од било каквих вредносних судова, односно оцене ваљаности аката државне власти. Довољно је, дакле, да су нижи правни акти усклађени са вишим и да држава поштује право да би се такав поредак сматрао ваљаним. Не постоји ништа што је изван и мимо права које законодавни орган доноси. Закон се мора извршавати без обзира на његову садржину. Прихватајући овакво схватање, могло би се рећи да је и нацистички Трећи Рајх био правна држава у којој је постојала владавина права, будући да је прогањање Јевреја, који су били грађани те државе, чињено на основу

расистичких закона који су били донети на прописан начин. У Трећем Рајху терор је био озакоњен, тако да је сваки акт насиља, ма како он био суров или неправедан, био легалан уколико је чињен у складу са тим законом. Управо су се на овај начин и бранили нацисти након Другог светског рата, тврдећи да су они само поступали у складу са законом и да није на њима било да процењују праведност или човечност тих закона.

Насупрот овом, позитивистичком и формалном схватању владавине права налази се либерално, демократско схватање. По овом схватању владавина права се не може поистоветити са владавином закона без обзира на њихову садржину и карактер. Она се у оваквом схватању поставља као својеврстан критеријум за процењивање ваљаности једног поретка, као поредак слободе у коме је државна самовоља спутана, а грађани уживају своја људска права и слободе. Владавина права надилази пуку формалну законитост и своје утемељење налази у *природном праву*. Да би се разумело ово схватање владавине права, неопходно је упознати се и са идејом природног права. Природно право полази од става да право не може да се сведе на правила која држава одређује и чију примену спроводи располажући монополом физичке принуде. Оно се не може одвојити од моралних принципа, а своју снагу црпи из Божије воље, по једнима, или разума,

Насловна страна,
Призренског преписа,
законика цара Душана



по другима. Природно право, дакле, постоји пре права које доноси држава и обавезује и самог уставотворца и законодавца да право саобрази захтевима правде, правичности, морала и осталих идеала на којима се природно право заснива. По овом схватању, владавина права би била, како каже Фридрих фон Хајек (*Friedrich von Hayek*), не владавина конкретних закона, већ онога што закони треба да буду. Владавина права, дакле, укључује и потпуну законитост, али за разлику од претходног схватања, захтева и један квалитет више, а то је да закони буду усаглашени са одређеним принципима.

Да би постојала владавина права, није довољно само имати устав који јемчи грађанске слободе и права и законе који су добри. Потребно је да постоје и институције које омогућавају да се овај поредак слободе одржава. Будући да се закони не примењују сами од себе, већ их примењују државни органи, ваљано устројство државне власти се поставља као први услов за владавину права. Опште је познато да они који имају моћ теже да је злоупотребе, ако их нико не контролише. Због тога се у вођењу државних

послова не може превише полагати у људску доброту, морал или поштење. Као што каже позната изрека, свака власт квари, а апсолутна власт квари апсолутно. Да би се решио овај проблем дошло се на идеју да се власт која је дуго била у рукама једног човека подели, тако да једна власт ограничава другу и тако, међусобно ограничавајући се, омогуће слободу за појединца. Творцем начела *поделе власти* сматра се француски философ Монтескје, који је у свом делу *О духу закона (1748. г.)* први формулисао и разрадио идеју поделе власти. Он је, упоређујући тадашњи енглески политички систем са апсолутистичком монархијом у Француској, дошао до закључка да само ако се вршење три државне власти (законодавне, извршне и судске) повери посебним групама органа, самовоља државе може бити спутана. Неопходно је, дакле, да један орган или група органа, врши законодавну власт то јест доноси законе (скупштина или парламент), други да се старају о њиховом извршењу (влада и њена министарства), а трећи да одлучују односно суде о томе да ли су закони прекршени и у случају потврдног одговора изричу санкције или казне (судови). Имајући тако свака своју сферу делокруга, свака од власти чува своја овлашћења од друге две, а истовремено и контролише њихов рад. На овај начин се постиже да ни једна од власти не посегне изван својих овлашћења или их злоупотреби, јер се у том случају стављају у погон механизми за контролу, којима располажу друге две власти. Данас је, у демократским земљама, начело поделе власти

Данас у свету преовладава ово друго, либерално, схватање владавине права, а овај израз се користи као синоним за ваљано уређени правни поредак у коме су људска и грађанска права на задовољавајући начин заштићена, грађани једнаки пред законом, а демократски и слободно изабрана државна власт поштује ограничења која јој устав намеће.



Новембра 1989. срушен је Берлински зид, симбол поделе Европе на демократске и тоталитарне државе, на земље владавине права и земље државне принуде

* Иако у принципу, није одговоран Конгресу, председник САД ипак у изузетном случају може бити смењен. Смена председника (енглески *impeachment*) може доћи у обзир само у случају да он повреди устав, када се активира његова кривична одговорност. У том случају један дом Конгреса подиже оптужницу, а други пресуђује. Иако, ова теоријска могућност смene председника постоји, за време више од 200 година, колико постоје САД, овај поступак ни једном до сада није довео до смene председника. До сада је само два пута покренут, средином XIX века против председника Ендријуа Џексона и пре неколико година против председника Била Клинтона. Оба пута није било довољно гласова у Сенату, горњем дому конгреса, за осуду. Са друге стране председник Ричард Никсон, је због афере Ватергејт сам поднео оставку и тако на неки начин предухитрио Конгрес. Имајући све ово у виду, може се рећи да је функција председника у САД довољно јака у односу на Конгрес и да председник практично није смењив.

опште прихваћено. То, међутим, не значи да је начин на који је подела извршена свуда исти. Овде се може направити подела на три типа поделе власти. По једном, подела власти је стриктно спроведена, а могућност да једна утиче на другу сведена на најмању могућу меру. Такав је случај у Сједињеним Америчким Државама где су законодавна и извршна власт потпуно подељене. Шеф извршне власти је председник, који се бира непосредно на изборима, он формира свој кабинет који чине секретари задужени за одређене ресоре. Председник у принципу слободно одлучује о саставу свог кабинета и слободан је да смени било ког секретара кад год то зажели. Противтежу председнику чини Конгрес који се такође бира на непосредним изборима и који има законодавну власт. Будући да председник није одговоран Конгресу*, нити, са друге стране може да Конгрес распусти, то и председник и Конгрес остају на својим функцијама до истека мандата који је предвиђен уставом. Овај систем се због јаке председничке функције зове и *председнички систем*. По другом типу, подела између законодавне и извршне власти није толико стриктно спроведена, тако да се може говорити и о њиховој испреплетаности. Реч је о *парламентарном систему*, који је настао у Енглеској као последица борбе парламента за преузимање власти од краља. У парламентаризму извршна власт је рашчлањена на два дела, један чини шеф државе (председник у републикама или краљ у парламентарним монархијама), а други влада, коју чине њен председник — премијер и шефови ресора — министри. За разлику од председничког система, владу бира парламент и она може функционисати само уколико ужива подршку парламентарне већине. У парламентарном систему влада може да утиче на мандат парламента и обрнуто. Најјаче средство контроле које парламенту стоји на располагању у односу на владу јесте гласање о поверењу влади, које може да доведе до њене смene. Са друге стране влада може да распусти парламент и изазове нове изборе. Трећи тип поделе власти чине такозвани *мешовити системи*, који комбинују решења из претходна два. Овакве системе карактерише председник који је изабран на непосредним изборима и влада која је одговорна парламенту. Овде председник има право да распусти парламент, као и одређена овлашћења у случају ратног стања или нужде. Овакав систем постоји у Француској од 1962. године, а и Србија је по уставу из 1990. године прихватила овај систем.

Са становишта владавине права, независност судства, као једне од три гране власти, се поставља као кључно. Иако законодавна и извршна власт могу бити на

различите начине испреплетане и тако у пракси одступати од теоријски чисте поделе власти*, независност судства не сме бити никако доведена у питање, ако се жели остварити владавина права. Ако узмемо за пример кривични поступак, полицији би увек било лакше да путем силе, врло брзо, изнуди признање од окривљеног, него да дуготрајно прикупља доказе на начин који предвиђа закон о кривичном поступку, или да под изговором да гони криминалце, улази без икаквих ограничења у приватне станове и тако нарушава приватност грађана. Иако би у већини ових случајева полиција заиста гонила криминалце, заобилажење процедуре би кад-тад погодило невинне, а мало која власт би одолела искушењу да овакву ситуацију искористи за обрачун са политичким противницима или неистомишљеницима. Иако је могућа повреда људских права најочигледнија у случају извршне власти, није немогуће замислити ситуацију у којој би неодговорна већина у скупштини донела законе који би били у супротности са уставом гарантованим људским правима. Због свега овога, за владавину права је пресудно да постоје судови који су независни у односу на извршну и законодавну власт, и који могу да ставе ван снаге сваки њихов незаконити или неуставни акт. Судска независност се најчешће обезбеђује кроз начин избора судија и кроз сталност судијске функције. Сталност судијске функције значи да судије не смеју да подлежу периодичном реизбору. Плашећи се за своје радно место, судија који би био подложен периодичном реизбору, био би знатно више склон да суди по упутствима или „директиви“ оних који одлучују о реизбору, тако да од његове независности не би много остало, а циљ судства, да непристрасно и „ни по бабу ни по стричевима“ пресуђује како појединцима тако и држави, био би много даље од остварења.

Управо су судови ти који су последња заштита људских права и слобода од њиховог кршења. Свака извршна власт је по самој својој природи склона да прекрши ограничења која јој постављају закони.

Литература

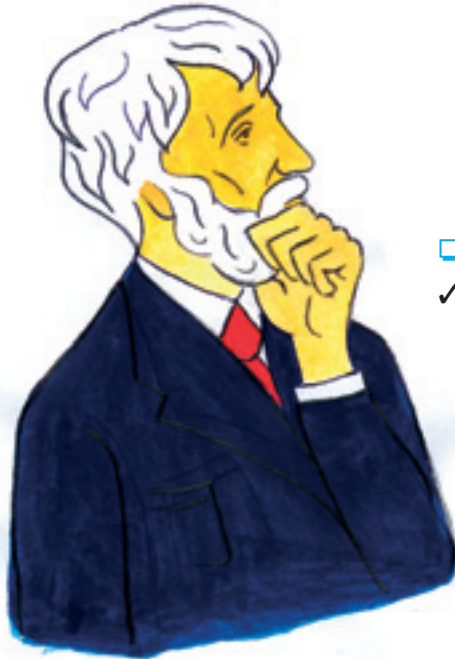
- Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1889.
 Hayek, F. A. von, *Поредок слободе*, Global Book, Нови Сад 1998.
The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought, Oxford, 1998.
Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд 1993.
Темељи модерне демократије. Избор декларација и новела о људским правима, Нова књига, Београд 1989.
 Чавошки, Коста, *Увод у право I*, Драганић, Београд 1999.

* У модерним парламентарним демократијама, подела између законодавне и извршне власти је све мање изражена. Главни разлог за то је постојање политичких партија. Будући да влада произилази из парламентарне већине, партија или партије које имају већину у парламенту контролишу и законодавну и извршну власт. Због свега овога је постојање независног судства од пресудне важности за владавину права.

Питања

- **Зар не би било боље да уместо компликоване демократије са поделом власти имамо једног доброг владара који би „чврстом руком” завео ред и решио све проблеме?**

✓ *Демократија јесте компликована и често изгледа да производи само хаос. Ипак, искуство показује да је то најбољи поредак који је људски род до сада створио. Уз све своје мане, једино демократија уз владавину права може да осигура грађанске слободе. Власти појединца, ма како он или она били просвећени, кад њад ће се преобразити у тиранију. Историја нам говори да су најбоље наредовала друштва са демократским поретком. На крајак рок „чврста рука” може да реши неке проблеме, али на дући рок одсуство демократије води у пропаст.*



- **Који је од три типа поделе власти најбољи?**

- ✓ *Не постоји најбољи тип поделе власти. Свака држава је специфична и захтева један или други начин. Оно што успева у једној земљи не мора да буде добро за другу земљу. На пример, председнички систем који у САД постоји већ више од 200 година и који је за ову земљу био изузетно користан, у Латинској Америци није дао најбоље резултате.*