

Tarik Haverić\*

## Vladavina prava ili vladavina zakona?

### Sadržaj

1. Uvod
2. Leksičko značenje
  - 2.1. Prevodilačka praksa
  - 2.2. Porijeklo ideje
3. Normativni sadržaj
  - 3.1. Formalistička i supstancijalistička shvatanja
  - 3.2. XXI. stoljeće: sinteza
4. Zaključak

### 1. Uvod

Krajem 80-ih godina u Jugoslaviji, u tadašnjem srpskohrvatskom jeziku, učestalije pojavljivanje izraza “vladavina prava” vezano je za procese koji su najavljujivali slom jednopartijskog sistema. Kao prevod engleskoga *rule of law*, “vladavina prava” spada u niz zahtjeva koje osamostaljeni segmenti civilnoga društva postavljaju pred ideološki integriranu državu koju potresa legitimacijska kriza. Ove zahtjeve (među kojima su još poštivanje prava čovjeka, demokratija, socijalna pravda...) široko prenose i amplificiraju masovni mediji koji se upravo u to vrijeme oslobađaju od državno-partijske kontrole, doprinoseći tako izgradnji onoga što će postati leksički i konceptualni fond demokratizacije u bivšoj Jugoslaviji.

Mnogo rjeđe, uglavnom u stručnim priložima, naporedo se javlja i izraz “vladavina zakona”, kao prevod iste engleske sintagme *rule of law*. U ovom radu ispitujem:

- a. je li, s obzirom na temeljnu dvoznačnost engleskoga *law*, izraz *rule of law* prikladnije prevoditi kao “vladavina prava” ili “vladavina zakona”; i
- b. šta taj koncept sadržajno obuhvata.

### 2. Leksičko značenje

Kako je poznato, englesko *law* znači i pravo (*jus*) i zakon (*lex*), pa kod prevođenja odlučuje kontekst: *Roman law* je “rimsko pravo”, a *prohibition law* je “zakon o zabrani alkohola”. U nekim situacijama, međutim, to nije dovoljno da bismo se opredijelili, jer kontekst ne nudi dovoljno elemenata, a postoje dobri razlozi i za jedno i za drugo rješenje.

---

\* Autor je doktor političkih nauka, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

## 2.1. Prevodilačka praksa

Kod odlučivanja hoćemo li *rule of law* prevesti kao “vladavina prava” ili “vladavina zakona”, na raspolaganju nam je metod koji je više pragmatičan nego naučan: pogledati kako se pred engleskim *law* snalaze prevodioci u druge jezike, budući da i oni imaju isti problem.

Najpouzdaniji vodič je prevodilačka praksa međunarodnih organizacija s više jezika u službenoj upotrebi, kakva su Ujedinjene nacije. Npr., Generalna skupština UN usvojila je na svome 61. zasjedanju rezoluciju čiji je engleski naziv *The rule of law at the national and international levels*<sup>1</sup>; na francuskom, drugom službenom jeziku UN, ista rezolucija zove se *L'État de droit aux niveaux national et international*<sup>2</sup>. Francuski prevodioci, dakle, nisu pokušavali da izraz prevedu doslovno, npr. kao *le gouvernement du droit* ili *la règne de la loi*, već su se opredijelili za *l'État de droit*, što je uobičajen - i doslovan i tačan - francuski prevod njemačkoga *der Rechtsstaat*, “pravna država”.

Ova prevodna ekvivalencija (*rule of law* = *l'État de droit*) nalazi se i u svim drugim dokumentima UN<sup>3</sup>, već desetljećima, te je izvjesno da ne bismo bili mnogo pogriješili da smo od početka sistematski prevodili *rule of law* kao “pravna država”, budući da je ovaj pojam u kontinentalnoj pravnoj tradiciji znatno ranije usvojen.

Čini se da je sada kasno za takvu korekciju. Naši prevodioci i publicisti nastavit će da *rule of law* prevode doslovno, i ostaje nam da vidimo da li bi u ovom slučaju bilo tačnije prevesti *law* kao “pravo” (*jus*) ili kao “zakon” (*lex*).

## 2.2. Porijeklo ideje

Svi pouzdaniji priručnici napominju da je izraz *rule of law* ušao u širu upotrebu s djelom britanskog pravnika A. V. Diceyja (1835-1922), ali da se u engleskom jeziku javlja još u 17. stoljeću. Ipak, u evropskom filozofskom nasljeđu neke slične ideje izražene su znatno ranije, u drugim jezicima, kao odgovor na pitanje koje mislioci postavljaju još u antici: *ko treba da vlada?*, ili *kome treba da se pokoravaju članovi zajednice?*

Homer piše o događajima što su se zbili u XII. st. p. n. e., u mikenskoj civilizaciji, no njegovi spjevovi nose trag vremena u kojem su nastali, a to je kraj “mračnih stoljeća” i početak arhajske civilizacije (polovina VIII. st. p. n. e.). Otud on prenosi dvojbe vlastitog doba, u kojem nastaje *polis*, grad-država, dok se ustanove ranijeg feudalnog poretka dovode u pitanje.

Za njega lično, međutim, još uvijek nema nikakve sumnje - kroz usta Odiseja on potvrđuje da vlast, po božanskom pravu, treba da pripadne pojedincu:

<sup>1</sup> A/RES/61/39, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/496/77/PDF/N0649677.pdf?OpenElement>.

<sup>2</sup> Dostupno na: [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/61/39](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/39).

<sup>3</sup> Vidi npr. debate Vijeća sigurnosti (S/PRST/2003/15, S/PRST/2004/2, S/PRST/2004/32, S/PRST/2005/30, S/PRST/2006/28), ili istu web-stranicu na engleskom (United Nations and the Rule of Law, <http://www.un.org/en/ruleoflaw/>) i francuskom jeziku (L'ONU et l'État de droit, <http://www.un.org/fr/ruleoflaw/>).

Valjda nećemo svi kraljevati ovdje Ahejci!  
Nije mnogovlade dobro - nek jedan bude gospodar,  
Neka kraljuje jedan, što skeptar i suđenje dobi  
Od sina lukavca Krona, nek upravlja po njima druge.

*Ilijada*, II, 203-206.<sup>4</sup>

*Polis* ne nastaje po jedinstvenom obrascu, i grčki gradovi-države ne prolaze istu evoluciju, a naročito ne u isto vrijeme. Na pitanje “ko treba da vlada?” odgovor ne daju samo mislioci (poput Sedmorice mudraca), već ljudska masa u neprekinutom kretanju koja, od kraja 7. st. p. n. e., iznalazi, popravlja, prilagođava i ukida ustanove koje više ništa ne duguju religiji: sada se racionalnim pobudama - a ne više voljom bogova - pravda opredjeljenje za tiranidu, ili za oligarhiju, ili za sudjelovanje *demosa* u vođenju države (skupa s postupcima izbora dužnosnika, ili njihovog imenovanja žrijebom)<sup>5</sup>.

Koncept isonomije (ισονομία), poretka u kojem niko po prirodi ne zapovijeda drugima već se svi pokoravaju zajedničkom pravilu, objedinjuje dvije velike ideje toga vremena, ideju jednakosti (ισότης) i ideju zakona (νόμος). Tadašnja jednakost je još uvijek hijerarhijska, i odgovara “položajnoj pravdi”: ona ne znači da je svaki čovjek ravan svim drugim ljudima, već da “svako treba da dobije dio (vlasti, bogatstva, počasti...) jednak svome položaju u državi, jednak onome što doprinosi zajedničkom dobru”<sup>6</sup>. Građani pripadaju različitim staležima, “dijelovima” države od čijeg sklada zavisi njena postojanost i ukupna dobrobit; a taj sklad različitih elemenata postiže se njihovom jednakošću pred zakonom, koja je uvjet građanskog mira. Jer, “jednakost ne izaziva rat”, smatra Solon (640-558. p. n. e.), jedan od Sedmorice mudraca koji je i atenski zakonodavac, i čije reforme atenskog uređenja predstavljaju, kako će reći Plutarh, “preobražaj države u skladu s razumom i zakonom” (ή υπό λόγου και νόμου μεταβολή)<sup>7</sup>.

Tako se prvi puta u povijesti političke misli na Zapadu javlja figura zakona (νόμος), kao jasno razlučenog od vlasti (κράτος) kojom su se odlikovali raniji državni oblici. Zakon uspostavlja mir među ljudima “ne prisilom, nego zato što većina ljudi voljno prihvata da mu se pokorava”<sup>8</sup>. A oni to čine zato što su rasuđivanjem (λογισμός) došli do zaključka da im se to više isplati: kada je putujući filozof Anaharsis, u posjeti Ateni, ismijavao Solona zato što misli da će suzbiti nepravdu i lakomost sugrađana pisanim zakonima “koji se ništa ne razlikuju od paučine, nego će, kao i ona, zadržati slabe i malene kad se uhvate, a moćni će ih i bogati raskinuti”, Solon je odgovorio da se ljudi pridržavaju i ugovora kada nijednoj od stranaka ne ide u korist da ih gazi, pa je i on tako “prilagodio zakone građanima, da pokaže svima da je bolje vršiti pravdu nego činiti bezakonje”<sup>9</sup>.

Više od dvjesto godina kasnije, Platon, izrazit protivnik demokratije, razvija učenje o idealnoj državi u kojoj vlast treba da vrše odabrani - moralna i intelektualna elita, filozofi koji su jedini u stanju da sagledaju istinu i državnici koji posjeduju znanje zapovijedanja. Najbolje je kada su te dvije osobe, državnik i filozof, objedinjene u samo jednoj, kralju-filozofu koji je idealan vladar i kome ne trebaju zakoni. Jer zakoni, zbog svoje uopštenosti, “nikada neće moći u jedan mah

<sup>4</sup> Preveo T. Maretić (pregledao i priredio S. Ivšić), Matica hrvatska-Zora, Zagreb 1965 (6. izdanje).

<sup>5</sup> N. Philippe, *Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et au Moyen Age*, Pariz 1998, s. 59.

<sup>6</sup> Philippe (bilj. 5), s. 81.

<sup>7</sup> Plutarh, *Solon*, 14.3. Usp. *Usporedni životopisi I* (preveo Z. Dukat), August Cesarec, Zagreb 1988, s. 146.

<sup>8</sup> Philippe (bilj. 5), s. 80.

<sup>9</sup> Plutarh, *Solon*, 14.5. Usp. *Usporedni životopisi I* (bilj. 7), s. 140.

obuhvatiti sve ono što je najbolje i najpravednije za sve, pa naređivati ono što je najprikladnije”: ljudi i stvari su u stalnom kretanju, odnosi među njima se mijenjaju, zbog čega nijedno umijeće ne pruža neko jednostavno pravilo koje bi vrijedilo za sve slučajeve i za svako vrijeme. Otud je za Platona zakon “kao tvrdoglav i neuk čovjek, koji ne dopušta ni da iko išta radi protiv njegove odredbe ni da ga iko išta pita čak ni kada ima neku zamisao koja bi bila bolja od naloga koji je on dao”<sup>10</sup>. Solonovi argumenti njemu ništa ne znače: zakon je nužno zlo, i “najbolje je da snagu nemaju zakoni, nego da je ima kraljevski čovjek obdaren razboritošću”<sup>11</sup>.

Pretresajući ovo pitanje u trećoj knjizi *Politike*, Platonov učenik Aristotel preuzima od svoga učitelja formulaciju problema: “Prvo pitanje u ovom istraživanju glasi: je li korisnije potčinjavati se najboljem čovjeku ili najboljim zakonima?”<sup>12</sup>. I nakon što je iznio iznijansiranu argumentaciju - ne treba zaboraviti da njegov glavni protivnik nije vladavina pojedinca već vladavina svjetine (δημος), gdje se o svemu odlučuje glasovima većine a ne prema pravu, - Platon daje nedvosmislen odgovor: “Bolje je, dakle, da vlada zakon nego jedan između građana”<sup>13</sup>.

Rimski autori preuzimaju od grčkih tematiku “najboljeg uređenja”: zakon je, kako je poznato, u središtu Ciceronovog zanimanja, i “njemu dugujemo više sasvim prikladnih formulacija slobode u skladu s pravom”<sup>14</sup>. Ciceron prvi govori o tome da se zakonu pokoravamo kako bismo bili slobodni (*omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus*), i da je sudac samo “zakon koji govori” (*magistratum legem esse loquentem*)<sup>15</sup>, no najtačnije iskazan odgovor na pitanje koje nas ovdje zanima nalazimo kod Tita Livija: “Vladavina zakona moćnija je od vladavine ljudi” (*imperia legum potentiora quam hominum*)<sup>16</sup>.

U engleskom prevodu Livijejevog djela, koji godine 1600. objavljuje u Londonu Philemon Holland, ove riječi glase: “*the authority and rule of laws, more powerful and mighty than those of men*”<sup>17</sup>. To je prvo posvjedočenje imenske sintagme *rule of law(s)* u engleskom jeziku; imenica *law* stoji u množini, *laws*, kao prevod latinskoga *leges*, te nema sumnje da se radi o “zakonima” a ne o “pravu” (kako primjećuje F. Hayek, to je prvi puta i da je izraz *rule* u engleskom upotrijebljen u značenju “vladavine” ili “dominacije”, pored osnovnog značenja “pravila”<sup>18</sup>). I Thomas Hobbes spominje zakone (*laws*), na mjestu u *Leviathanu* (1651) gdje osuđuje gore navedeni Aristotelov stav: “I stoga je još jedna zabluda Aristotelove politike da u dobro uređenoj državi ne treba da vladaju ljudi, nego zakoni”<sup>19</sup> (Hobbes ide i dalje, smatrajući da monarhiju ništa tako ne slabi kao kad mladi ljudi čitaju knjige grčkih i rimskih pisaca o državnom uređenju, što izravno vodi u krvoproliće, i otud “ništa nije plaćeno tako skupo kao što je kupovina grčkog i latinskog jezika u zapadnim zemljama”<sup>20</sup>). Replicirajući Hobbesu nekoliko

<sup>10</sup> Platon, *Državnik*, 294a-294c.

<sup>11</sup> Platon, *Državnik*, 294a.

<sup>12</sup> Aristotel, *Politika*, 1286a.

<sup>13</sup> Aristotel, *Politika*, 1287a.

<sup>14</sup> F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960 (“The Origins of the Rule of Law”); nav. prema francuskom prevodu *La Constitution de la liberté* (prev. R. Audouin/J. Garellou), Pariz 1994, s. 165.

<sup>15</sup> *Pro Cluentio*, 53; *De legibus*, III, 122.

<sup>16</sup> *Ab urbe condita*, II, 1.1.

<sup>17</sup> *The Romane Historie* Written by T. Livius of Padua. Also, the Breviaries of L. Florus: with a Chronologie to the whole Historie: and the Topographie of Rome in old time. A. Islip, London 1600, s. 44. Nav. prema Hayek (bilj. 14), s. 457.

<sup>18</sup> Hayek (bilj. 14), s. 457.

<sup>19</sup> T. Hobbes, *Leviathan*, XLVI, “On Darkness from Vain Philosophy and Fabulous Traditions”.

<sup>20</sup> T. Hobbes, *Leviathan*, XXI, “Of The Liberty Of Subjects”.

godina kasnije, James Harrington će na samom početku svoga djela *The Commonwealth of Oceana* (1656) potvrditi da je upravljanje državom (*government*) “umijeće kojim se građansko društvo ljudi ustanovljava i održava na temeljima zajedničkog prava ili zajedničkog interesa; ili, prema Aristotelu i Titu Liviju, vladavina zakona (*empire of laws*), a ne ljudi”<sup>21</sup>.

Ovaj kratak pregled pokazuje da je ideja “vladavine zakona a ne ljudi” preuzeta od Aristotela, a da sintagma *rule of law(s)* potječe iz engleskog prevoda djela Tita Livija, u kojem bez ikakve dvosmislenosti znači “vladavinu zakona” (*imperia legum*). Otud slijedi da i danas, u modernoj upotrebi, *rule of law* treba prevoditi u naš jezik kao “vladavina zakona” a ne kao “vladavina prava”.

Ostaje da se vidi koji normativni sadržaj odgovara tom konceptu.

### 3. Normativni sadržaj

“Shvatanja vladavine zakona ima skoro koliko i ljudi koji vladavinu zakona zagovaraju”<sup>22</sup>. Jedni smatraju da ona uključuje zaštitu individualnih prava, drugi - da je demokratija njen dio. Jedni tvrde da je vladavina zakona čisto formalna, i da zahtijeva samo da zakoni budu doneseni unapred, izraženi jasno i na uopšten način, i da se jednako primjenjuju na sve. Za druge, “vladavina zakona obuhvata ‘socijalne, ekonomske, obrazovne i kulturne uvjete u kojima se mogu ostvariti čovjekove legitimne težnje i njegovo dostojanstvo’”, pa je s obzirom na različitost shvatanja pojam “‘vladavine zakona’ sličan pojmu ‘dobra’, u tom smislu da se svi za nj zalažu, ali imaju oprečna uvjerenja o tome šta ono jest”<sup>23</sup>.

#### 3.1. Formalistička i supstancijalistička shvatanja

To mnoštvo shvatanja može se ipak razvrstati u dvije glavne porodice: formalistička i supstancijalistička poimanja vladavine zakona. Formalisti ne donose sud o pravednosti samog zakona o kome je riječ, već utvrđuju formalna i proceduralna svojstva koja pravni okvir mora imati da bi udovoljio zahtjevu za vladavinom zakona; supstancijalisti, povrh toga, zahtijevaju da “zakon koji vlada” ima određena materijalna svojstva, tj. da uključuje neka osnovna individualna prava<sup>24</sup>. I unutar te dvojne podjele postoje razlike s obzirom na obim zahtjeva, pa se i formalistička i supstancijalistička poimanja dalje dijele prema tome jesu li “rijetka” ili “gusta”, kako vidimo iz donje tablice:

<sup>21</sup> Tekst Harringtonove *Oceane* može se naći na <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/harrington/oceana>.

<sup>22</sup> O. Taiwo, *The Rule of Law: The New Leviathan?*, *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 12/1999, ss. 151-152.

<sup>23</sup> B. Z. Tamanaha, *On the rule of law: history, politics, theory*, Cambridge 2004, s. 3.

<sup>24</sup> Vidi P. P. Craig, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, *Public Law*, 1997, s. 467.

Alternativne formulacije vladavine zakona					
Od rijetkih		→	ka	→	gustima
Formalističke verzije	<b>1. Vladavina pomoću zakona</b>	<b>2. Formalna zakonitost</b>	<b>3. Demokracija + zakonitost</b>		
	- zakon kao oruđe državnog djelovanja	- opšti, neretroaktivan, jasan, izvjestan	- pristanak određuje sadržaj zakona		
Supstancijalističke verzije	<b>4. Individualna prava</b>	<b>5. Pravo na dostojanstvo i/ili pravdu</b>	<b>6. Društveno blagostanje</b>		
	- vlasništvo, ugovor, privatnost, autonomija		- supstancijalna jednakost, blagostanje, očuvanje zajednice		

Današnja pravopolitička teorija uglavnom je prihvatila ovu klasifikaciju, iako se mišljenja razlikuju oko toga šta spada u koju kategoriju. Tako autor od kojeg je preuzimamo smatra demokraciju formalnim svojstvom<sup>25</sup>, što se može prihvatiti samo ako se ona svede na donošenje opšteobavezujućih odluka većinom glasova u predstavničkom tijelu, bez obzira na sadržaj tih odluka.

Najrjeđa formalistička formulacija shvata zakon kao način na koji država upravlja: “šta god država radi, treba to da radi putem zakona”<sup>26</sup>. Otud ovoj formulaciji bolje odgovara naziv vladavine *pomoću zakona* (*rule by law*), i u tom smislu ona predstavlja “praznu tautologiju a ne politički ideal” (J. Raz): svaka moderna država ostvaruje svoje ciljeve donoseći zakone, i ako apstrahiramo njihov normativni sadržaj može se reći da svaka moderna država ima vladavinu zakona u ovom užem smislu, koji ne konotira da isti zakon i samoj državi postavlja granice u njenom djelovanju<sup>27</sup>. Danas to shvatanje brane tek malobrojni azijski (uglavnom kineski) teoretičari prava i mnogobrojni azijski političari, za koje “zakon postoji ne da bi ograničio državu već da bi poslužio njezinoj moći”<sup>28</sup>.

Većina angloameričkih autora usvaja drugu formalističku verziju, u gornjoj klasifikaciji nazvanu “formalna zakonitost”. Tako je već spomenuti britanski pravnik Albert V. Dicey, koji je prvi sistematizirao pojam vladavine zakona (u upotrebi, vidjeli smo, već od XVII. stoljeća)<sup>29</sup> isticao da je uspostavljanje stabilnog pravnog sistema važnije od potencijalne nepravde do koje može doći primjenom nepravednih zakona, i odricao je građanima pravo da se ne obaziru na takve zakone<sup>30</sup>. Dicey je naglašavao tri aspekta vladavine zakona: *a)* svako može biti kažnjen samo zbog kršenja zakona koje se dokaže pred redovnim sudom, *b)* niko nije iznad zakona, i svi su pred zakonom jednaki bez obzira na društveni, ekonomski ili politički status i *c)* vladavina

<sup>25</sup> B. Z. Tamanaha (bilj. 23), s. 91. U bilješci Tamanaha upućuje na Summersa (R. S. Summers, A Formal Theory of the Rule of Law, *Ratio Juris*, 6/1993, ss. 127-142) kao npr. autora koji demokraciju svrstava u supstancijalna svojstva vladavine zakona.

<sup>26</sup> N. B. Reynolds, Grounding the Rule of Law, *Ratio Juris*, 2/1989, s. 3.

<sup>27</sup> B. Z. Tamanaha (bilj. 23), s. 92.

<sup>28</sup> T. Carothers, The Rule of Law Revival, *Foreign Affairs*, 77/1998, s. 97.

<sup>29</sup> A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London-New York 1889, ss. 171-192.

<sup>30</sup> Usp. [http://en.wikipedia.org/wiki/A.\\_V.\\_Dicey](http://en.wikipedia.org/wiki/A._V._Dicey).

zakona uključuje rezultate sudskih odluka koje utvrđuju prava privatnih lica. U zagovornike formalne zakonitosti možemo svrstati i Josepha Raza koji je 1970-ih godina ponudio nešto širi skup načela što uključuje, između ostalog, nezavisnost pravosuđa, neretroaktivnost zakona i jasne zakonodavne postupke, ali je insistirao da vladavinu zakona “ne treba brkati s demokratijom, pravdom, jednakošću (pred zakonom ili kakvom drugom), pravima čovjeka bilo koje vrste ili poštivanjem osoba ili ljudskog dostojanstva”<sup>31</sup>.

### 3.2. XXI. stoljeće: sinteza

Početak XXI. stoljeća obilježen je uzmahom poimanja koja formalnu zakonitost nadograđuju i obogaćuju sadržajnim elementima, približavajući je na taj način supstancijalizmu. Njihovo je promicanje djelo međunarodnih ustanova i njihovih politika, a ne više mislilaca pojedinaca. Na prvom mjestu su Ujedinjene nacije: tako generalni sekretar UN, u svome izvještaju *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, definira vladavinu zakona kao “načelo upravljanja prema kojem sve osobe, ustanove i javni i privatni organizmi, uključujući i samu državu, moraju da se pridržavaju zakona javno obznanjenih, provedenih jednako prema svima i podijeljenih od nezavisnih instanci, zakona koji su u skladu sa međunarodnim normama i standardima u oblasti prava čovjeka”. Vladavina zakona, isto tako, “zahtijeva mjere za osiguranje poštivanja načela vrhovnosti zakona (*supremacy of law*), jednakosti pred zakonom, odgovornosti pred zakonom, poštene primjene zakona, odijeljenosti vlasti, sudjelovanja u odlučivanju, pravne sigurnosti, suzdržavanja od samovolje i transparentnosti zakonodavnih postupaka”<sup>32</sup>. Pravna semantika dozvoljava da “sudjelovanje u odlučivanju” ovdje identificiramo kao demokratski proces, dok je zahtjev da traženje i sankcija pravne norme budu u skladu sa “međunarodnim ... standardima u oblasti prava čovjeka” sasvim jednoznačan: vladavina zakona više se ne shvata kao formalna zakonitost.

Međunarodno udruženje odvjetnika (*International Bar Association*) usaglasilo se 2009. oko vlastite definicije temeljnih načela vladavine zakona iz odvjetničke perspektive: “nezavisno i nepristrano pravosuđe; presumpcija nevinosti; pravo na pošteno i javno suđenje bez bezrazložnog odlaganja; racionalan i srazmjeran pristup kažnjavanju; snažna i nezavisna advokatura; stroga zaštita povjerljivih komunikacija odvjetnika i klijenta; jednakost svih pred zakonom”. U skladu s tim, neprihvatljivi su “samovoljna hapšenja; tajna suđenja; dugotrajno zadržavanje u pritvoru bez suđenja; surovo ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje; zastrašivanje ili podmičivanje u izbornom procesu”<sup>33</sup>. Primijetiti će se da u ovom iscrpnom sadržajnom određenju figuriraju glavna prava iz kataloga *ljudskih* prava, a da spominjanje “izbornog procesa» (*the electoral process*) otvara vrata i prema *građanskim* pravima.

Sasvim na drugoj strani spektra, najgušće supstancijalističke formulacije uključuju formalnu zakonitost, prava čovjeka kao i prava građanina (tj. demokratiju), ali tome dodaju i “pravo na društveno blagostanje”: jer, “sloboda izražavanja ne znači ništa nepismenom čovjeku; pravo glasa može se izopaciti u oruđe tiranije koju demagozi provode nad neprosvijecenim biračkim

<sup>31</sup> J. Raz, *The Rule of Law and Its Virtue*, *The Law Quarterly Review*, 93/1977, s. 195.

<sup>32</sup> *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General*, 2004, III, § 6, s. 4, <http://www.unrol.org/doc.aspx?n=2004%20report.pdf>.

<sup>33</sup> *Resolution of the Council of the International Bar Association of October 8, 2009, on the Commentary on Rule of Law Resolution (2005)*, na <http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUId=9925C6FD-5804-407F-9D39-ECB9D6A8B9D4>.

tijelom; sloboda od državnog upletanja ne smije imati za posljedicu slobodu siromašnih i potrebitih da skapaju od gladi”<sup>34</sup>.

Nije teško sagledati teškoće koje nastaju kada se ovi zahtjevi ugrade u pojam vladavine zakona. Individualna prava već se nalaze u potencijalnom sukobu s demokratijom (shvaćenom kao donošenje opšteobavezujućih odluka većinskim glasanjem), a “dodavanje u tu smjesu prava na društveno blagostanje samo uvećava broj potencijalnih srazova, naročito kada se sučele lična sloboda i supstancijalna jednakost”. Time se debata o društvenim vrijednostima pretvara u borbu oko sadržaja pojma vladavine zakona, koji onda “služi kao zamjensko bojno polje za spor o širim društvenim pitanjima” i u tom procesu biva ispražnjen od svakog specifičnog značenja. Ipak, “vladavina zakona ne može se ticati svega što ljudi žele od države”<sup>35</sup>.

Po našem mišljenju, kod sadašnjeg stanja pravne nauke i pravne filozofije mogu se iznositi uvjerljivi pragmatički razlozi da se prihvati sadržajno određenje vladavine zakona koje nudi World Justice Project (WJP), nevladina organizacija posvećena unapređenju vladavine zakona širom svijeta. Za WJP, vladavina zakona je sistem koji se temelji na četiri univerzalna načela:

1. Državna vlast (*government*) i njeni dužnosnici i službenici podložni su zakonu;
2. Zakoni su jasni, javno obznanjeni, trajni, pošteni (*fair*) i štite temeljna individualna prava, uključujući sigurnost osoba i vlasništva;
3. Postupci donošenja i primjene zakona i dijeljenja pravde su dostupni, pošteni i djelotvorni;
4. Za pristup pravosuđu brinu se stručni, nezavisni i etični suci, odvjetnici ili pravozastupnici, i sudski službenici kojih ima dovoljan broj, koji posjeduju odgovarajuće resurse i čiji sastav odražava sastav zajednice kojoj služe<sup>36</sup>.

Ovo poimanje je nesumnjivo supstancijalističko, iako ne ide tako daleko da zahtijeva pravo na blagostanje. No, za njega se opredjeljujemo nezavisno od njegovih konceptualnih kvaliteta, zato što je u današnjim globalnim promjenama društvenih i političkih odnosa ono jedino koje je *djelatnopovijesno*: na osnovu njega je organizacija World Justice Project izradila indeks (sastavljen od 9 pokazatelja i 52 potpokazatelja) kojim mjeri stupanj praktičnog ostvarenja vladavine zakona u pojedinim zemljama<sup>37</sup>. Moguće je da će učesnici u nikad završenoj debati filozofa prava o nosivim konceptima njihove discipline naći neke slabosti u gornjim načelima, i predložiti poboljšanja. No ti doprinosi neće biti istoga reda kao i definicija koju je ponudio WJP: oko ove potonje možda i ne postoji univerzalni konsenzus, ali se u skladu s njom odvija globalno širenje vladavine zakona, i teško je zamisliti da bi u dogledno vrijeme neka druga definicija mogla zauzeti njeno mjesto i postići bolji rezultat.

#### 4. Zaključak

Pojam pravne države (*der Rechtsstaat*) kako ga je u kontinentalnoj tradiciji razvila njemačka pravna misao, i koji je u početku - kao zahtjev za zakonskim ograničenjem vršenja državne vlasti - samo bio suprotstavljen pojmu države zasnovane na samovoljnom korištenju moći (*der*

<sup>34</sup> International Commission of Jurists, *The Rule of Law in A Free Society: A Report of the International Congress of Jurists*, Ženeva 1959. Nav. prema B. Z. Tamanaha (bilj. 23), ss. 112-113.

<sup>35</sup> B. Z. Tamanaha (bilj. 23), s. 113.

<sup>36</sup> V. <http://www.worldjusticeproject.org/what-rule-law>.

<sup>37</sup> V. <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.



*Machtsstaat*, rjeđe *der Obrigkeitsstaat*), danas uključuje i materijalne elemente (prava i slobode čovjeka i građanina, pravednost/moralna ispravnost zakona)<sup>38</sup>, i po tome se približava supstancijalističkim poimanjima vladavine zakona. Stoga jezičko izjednačavanje pravne države (*der Rechtsstaat*) i vladavine zakona (*rule of law*) koje sistematski provode francuski autori nije pogrešno: iako se, u vrijeme njihovog nastanka, radilo o različitim pojmovima, njihova povijesno objašnjiva konvergencija dovela je do toga da ih je danas moguće izjednačiti. “Pravna država” i “vladavina zakona” izražavaju, na ovom početku XXI. stoljeća, supstancijalno istu ideju: djelovanje nosilaca državne vlasti, izabranih i imenovanih, ograničeno je zakonima koje oni sami nisu donijeli niti ih mogu mijenjati; ti su zakoni, koji građane štite od samovoljnog vršenja vlasti, moralno ispravni tj. *pravedni* (prema prevladajućem shvatanju pravde), a građani sudjeluju u njihovom donošenju; građani uživaju određena pretpolitička prava i slobode koje država mora poštivati da bi bila legitimna, a njihovu zaštitu građani mogu ostvariti pred nezavisnim sudovima.

---

<sup>38</sup> V. historijski i problematski prikaz ove evolucije u E. Šarčević, *Der Rechtsstaat*, Leipzig 1996.