

VLADAVINA ZAKONA - ODREDNICA VEĆE SIGURNOSTI GRAĐANA I PREDUZEĆA

Prof. dr Atanas Kozarev, Skopje e- mail: kozarev.atanas@yahoo.com

Mr. Tijana Bombol – Delevska

Izvorni naučni rad

Sažetak: *Danas se sa sigurnošću može naglasiti da je vladavina zakona temelj moderne ekonomije, politike, kulture, obrazovanja itd. Ne postoji područje društvenog sistema koje nije zavisno i zaštićeno sprovođenjem vladavine zakona. Prema kriteriju da li se ovaj princip primjenjuje, države se klasificiraju kao totalitarne i demokratske. Postoje razlike u razumijevanju, značenju i provedbi vladavine zakona u različitim zemljama. Takođe postoje razlike u normativnoj regulaciji ovog temeljnog principa. U Republici Sjeverna Makedonija vladavina zakona je ustavni princip. Njegova primjena zaštićena je najvišim normama u hijerarhiji pravnog poretka. Međutim, u praksi postoje slučajevi koji predstavljaju klasično odstupanje od ovog principa. Opasnost je evidentna ako uzmemo u obzir da se nosioci sistema moći krše ovaj princip u institucijama sistema. Iako su ovo možda izolovani slučajevi, njihov uticaj na percepciju građana o primjeni ovog principa je ogroman. Stoga je neophodno prevladati nesklad između izjavljenog i činjeničnog, između normativnog i stvarnog. Stvarna primjena vladavine zakona u velikoj će mjeri ovisiti o tome koliko će se ta neskladnost prevladati.*

Ključne riječi: *ustavno načelo, totalitarne i demokratske države, slobode i prava, institucije sistema.*

THE RULE OF LAW - A DETERMINANT OF GREATER SECURITY OF CITIZENS AND BUSINESSES

Abstract: *Today, it can be emphasized with certainty that the rule of law is the foundation of modern economics, politics, culture, education, etc. There is no area of the social system that is not dependent on and protected by the implementation of the rule of law. According to the criterion of whether this principle is applied, states are classified as totalitarian and democratic. There are differences in the understanding, meaning and implementation of the rule of law in different countries. There are also differences in the normative regulation of this fundamental principle. In the Republic of North Macedonia, the rule of law is a constitutional principle. It's application is protected by the highest norms in the hierarchy of the legal order. However, in practice there are cases that represent a classic derogation of this principle. The danger is evident if we take into account that the violation of this principle occurs in the institutions of the system, by the holders of the system of power. Although these may be isolated cases, their impact on citizens' perceptions of the application of this principle is enormous. Therefore, it is necessary to overcome the discrepancy between the declared and the factual, between the normative and the real. The actual application of the rule of law will largely depend on how much this discrepancy will be overcome.*

Keywords: *constitutional principle, totalitarian and democratic states, freedoms and rights, institutions of the system.*

Uvod

Danas, nakon nekoliko decenija državne neovisnosti, sa sigurnošću se može primijetiti da u javnosti nema izloženijeg pitanja od vladavine zakona. Ovaj ustavni princip u svom svom značenju zauzima fokus interesa političara, ekonomista, sociologa, stručnjaka i običnog građanina. Mediji sa svim žarom izvještavaju o slučajevima u kojima je povrijeđena vladavina zakona; u svojim člancima ostvarenje euroatlantskih težnji povezuju s vladavinom zakona; poštovanje ljudskih prava i sloboda određeno je vladavinom zakona. Brojni diplomski, magistarski i doktorski radovi posvećeni su suštini i primjeni vladavine prava. Međutim, cijela ova aktivnost u stvarnosti ne smanjuje sukob između normativnog i činjeničnog, između deklarisanog i provedenog, između ustavnog koncepta vladavine prava i njegove konkretne primjene u praksi. Kritičari vlade redovno pozivaju na očigledno kršenje vladavine zakona. Ali ta njihova kritika postoji samo kada su u opoziciji. Onog trenutka kada su na vlasti, u položaju u kojem se pojavljuju kao prekršitelji vladavine zakona za neke više stranačke ili lične ciljeve! Stoga se na naučnoj osnovi javlja potreba za objašnjavanjem teorijskog dizajna ustavnog načela - vladavine prava kroz prizmu njegove stvarnosti, odnosno primjene u praksi.

Treba napomenuti da ne postoji područje društveno-političkog sistema koje nije određeno osnovnim postulatima vladavine prava. Policija, obrazovne institucije, poslovni sistemi, zdravstvo, kao i svi ostali u svom radu posvećeni su dosljednoj primjeni vladavine zakona. Ta posvećenost institucija ovom principu podrazumijeva stanje u kojem:

- Nijedan entitet nema pravo kršiti određena pravila, pa u tom smislu ni onaj koji ih usvaja;

- Manjina ima zagarantovana određena prava i slobode
- Sama pravila su usvojena u skladu sa određenim principima u demokratskim institucijama.¹¹

Vladavina zakona je ustavni imperativ za razvoj demokratije u globalnom svijetu. V. Vasović ističe da je pitanje odnosa zakona i demokratije, odnosno vladavine prava, nesumnjivo mnogo složenije i teže nego što se čini ili ističe. Naime, nije potpuno jasno o kojem se pravu radi. Je li to neka vrsta prirodnog zakona ili je pozitivan zakon? Ako je prvi, onda je poznato da postoje velika oklijevanja i neslaganja oko toga što je prirodno pravo. Nerijetko se događa da različiti autori razumiju i navode različita ljudska prava u bližoj definiciji prirodnog zakona. Neki, u grupu prirodnih prava, uključuju određena ljudska, građanska i politička prava i daju isti status ekonomskim i socijalnim pravima; neko privatno vlasništvo smatraju to prirodnim pravom, a drugi ne, i tako dalje¹². Stoga je nesporno da vladavina zakona ima temeljno značenje u funkcionisanje celokupnog sistema vlasti koji se kod nas zasniva na principu podele vlasti.

1. Teorijski dizajn vladavine prava

Društvo vladavine pravne države nalik je ogromnoj mašini u kojoj, u postizanju svojih ciljeva, svi dijelovi, bez međusobnog ometanja, funkcioniraju u harmoniji. Tako besprijevano funkcioniranje pravnog poretka ljudi gotovo i ne primjećuju, što uopće nije iznenađujuće. Poredak kao pravna vrijednost, u smislu mira i sigurnosti, ima instrumentalnu vrijednost. Općenito, postojanje reda u društvu je njegova imanentna potreba. Društveni poredak, u cjelini, tj. Sistem uspostavljenih društvenih odnosa u stvarnosti, čak ni u svojoj spontanoj dimenziji, ne može se ostvariti bez ikakvog poretka, bez određenih pravila, čak i ako su čisto socijalna. U normativno organiziranom segmentu društveni poredak djeluje kao dijalektički sklop nekoliko sastavnih

¹¹ Stanovčić V., *Civilno društvo i vladavina prava u višenacionalnim zajednicama*, Zbornik: "Potisnuto civilno društvo", Eko centar, Beograd, 1995, str. 121-122.

¹² V. Vasović, *Savremene demokratije I*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 76.

dijelova, tj. Zasebnih poretka. Ti dijelovi ukupnog društvenog poretka su: pravni, ekonomski, moralni i drugi poretki. Normativni društveni poredak u cjelini, održava stabilnost i trajnost društva, čime se kod ljudi postiže osjećaj sigurnosti i ličnog uvjerenja da poštivanjem i primjenom normi pravnog poretka mogu sigurno postići željene želje, ciljeve i interese.¹³

Načelo vladavine zakona uključuje tri posebno relevantna faktora: prvo, vladavinu zakona, tj. Ustav kao ustavni poredak; drugo, nepovredivost određenih pojedinačnih prava i treće, neovisnost suda, odnosno sudstva.¹⁴

Raz dodaje da je vladavina zakona samo jedna od karakteristika koje pravni sistem može posjedovati i uz pomoć kojih treba procijeniti¹⁵. Institucije se mogu ili ne moraju temeljiti na pravilnoj organizaciji, ali njihova suština je više uspostavljanje određene formalne strukture i pravila ponašanja i interakcije između pojedinaca. Institucije strukturiraju društveni život, definirajući jasne uloge pojedinca, pravila ponašanja, međusobne odnose unutar institucije i interakciju između institucija, tj. Uloge pojedinaca u svakoj instituciji. Današnje društvo ne može se zamisliti bez takve formalne institucionalne strukture, zasnovane na pravnim, ekonomskim i drugim pravilima i normama ili konvencijama. Pravila koja određuju ulogu pojedinca i njegovo ponašanje u institucijama i prema institucijama u velikoj su mjeri definirana kao pravne norme. Institucionalizacija, kao osnovna karakteristika modernog društva, ide zajedno s regulacijom, jer samo pravne norme, iza kojih država i njena prisila, jamče sigurnost očekivanja u pogledu društvene uloge samih pojedinaca i institucija, kao i njihovih međusobnih odnosa. Ali problem regulacije - deregulacija ne svodi se na pitanje postojanja pravila ponašanja, jer ona imaju

konstitutivno značenje i bez takvih pravila nema institucija, već o tome postavlja li takva pravila i sankcionira li ih država ili su ona autonomna, konvencionalna društvena norme, podržane moralom, religijom, običajima ili drugim ilegalnim normativnim sistemima.¹⁶

Makedonski ustav u članu 8 stav 1, red 3, kao temeljna vrijednost ustavnog poretka Republike Makedonije određuje načelo vladavine zakona. To u najširem smislu znači da se svi nosioci javnih funkcija, svi organi i institucije u vršenju svojih odgovornosti i u donošenju odgovarajućih akata moraju pridržavati slova Ustava, zakona i drugih podzakonskih akata.

2. Implementacija vladavine prava - problemi i izazovi u praksi

Demokratski procesi koji su našu zemlju okupirali od 1990. godine nesumnjivo su povećali znatiželju i interesovanje naučne i akademske zajednice za istraživanje fenomena koji su na početku svog osnivanja doživljavani kao fenomen ili izazov za praksu. Jedna od tih pojava je koncept vladavine prava kao opšteg, generativnog principa, koji ima dugu praksu i značaj u razvijenim demokratijama. Nesporo je da je kod nas u uslovima početne demokratije u makedonski ustavni poredak uveden koncept vladavine zakona, uvod koji se metaforično može objasniti sintagmom "rast nakon kiše".¹⁷ Međutim, pojačanim tempom ovaj se princip počeo povezivati s pravnim, ekonomskim, kulturnim i drugim podsustavima društvenog. Zbog toga postoji opasnost od prekomjerne upotrebe, fetišizacije ili veličanja. To je potvrđeno u

¹³ Д. Бајалциев, За поимот (правна) вредност и за сигурноста, мирот и редот (поредокот), како есенцијални вредности во сегашниот миг на Република Македонија, Зборник на трудови од меѓународен симпозиум, Правен факултет Скопје, 2004 година, стр. 109-110.

¹⁴ V. Vasović, Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 73.

¹⁵ J. Raz, The Authority of law, Oxford, 1979, pp. 213-218.

¹⁶ В. Камбовски, Предговор, Зборник од научната расправа, бр. 5, МАНУ, Скопје, 2008 година, стр. 11-16.

¹⁷ М. Пећулић, V. Милић, Политичке странке у Југославији, Стручна knjiga, Beograd, 1990 godine, str. 463-505.

nauci, sa stavom da postoji sličnost između riječi i predmeta; Stalna i česta upotreba čini ih ugodnima, kao i svaka navika, ali ponekad se pretjeraju od pretjerane upotrebe i dovedu do umora i sitosti. Stoga i u životu i u teoriji postoje kontinuirani ciklusi promjene načina izražavanja. Kako se mijenjaju načini odijevanja i ponašanja, tako se rječnik socijalne teorije ne može oduprijeti diktatu novih promjena.¹⁸

Vladavina zakona u našem ustavnom i društveno-političkom sistemu ugrađena je u složene društvene uslove: gotovo pedeset godina života u „originalnom“ i neuporedivom društvu - tranzicija u komunizam! Završilo je nesretno devedesetih. Ponovo smo ušli u tranziciju. Sada kapitalizmu, odnosno liberalnoj demokratiji, tržišnoj ekonomiji, političkom pluralizmu, vladavini zakona, civilnom društvu. koliko će trajati? Je li završilo činom pravnog rušenja jednopartijskog autoritarnog sistema ili uključuje proces konsolidacije demokratije i ekonomije u nastajanju koji još uvijek traje? Ali norme i institucije nisu dovoljne za demokratiju. Demokratija raste odozdo, a civilno društvo se razvija iznutra. I na dnu i iznutra, slika je bila i ostala ovakva: iscrpljena ekonomija, slabe i nefunkcionalne institucije, zavisno i neefikasno pravosuđe, siromašna srednja klasa, pokorna politička kultura, oligarhijska i neetična elita, nerazvijeno javno mnjenje, politizirana i stranačka administracija, izostajanje s posla demokratija, krhko i neautentično civilno društvo.¹⁹

Može se reći da su jedan od ograničavajućih faktora za sprovođenje vladavine prava nedostaci ili nedostaci u normativnom okviru. Stoga se mogu navesti sljedeće slabosti: Ustav nije savršen, kao što nijedan ustav nije savršen. Ima slabosti u sljedećim odnosima: a) ravnoteža zakonodavne i izvršne vlasti i neovisnost sudstva. Ti odnosi nisu

nepremostiva prepreka, uz pomoć zakona, da se posegne za ustavnim promjenama i uvođenjem novog kaosa. Česte promjene zakona i drugih propisa takođe destabilizuju pravni sistem red. Skupštinu usvaja neustavne zakone, a ako je potrebno, oni će se menjati jednom mesečno. I kakav je kvalitet sadržanih rješenja u propisima? Ilegalne propise donosi Vlada sa svojim ministarstvima i svi drugi u hijerarhijskoj skali propisa, po uzoru na moćne (Parlament i Vlada). Niko nije odgovoran za neodgovornu izgradnju i funkcionisanje pravnog poretka i niko nije odgovoran za pravne posljedice po slobode, prava i imovinu građana, osim njih samih, da prvo trpe posljedice, a zatim da se okrenu Ustavni sud.”²⁰

Problemi vladavine prava u našem društvu povezani su sa ostvarivanjem zaštite od diskriminacije, odnosno ostvarivanjem jednakosti građana, što je u mnogim slučajevima dovedeno u pitanje. Naime, „pravo na jednakost, prije svega, pokriva političko-pravnu jednakost građana i odnosi se na poricanje bilo kakve diskriminacije građana prema zakonu i u uživanju političkih prava. Najdosljednija potvrda ovog prava građana je u principu prema kojem su "svi jednaki pred zakonom". Načelo sadržano u gotovo svim ustavima na svijetu zapravo je potvrda principa ljudske slobode od svake diskriminacije. Ovo načelo posebno obavezuje zakonodavca sa izričitom ustavnom zabranom u zakonima da uvede odredbe koje razlikuju ljude, kao i obavezu za sva tijela koja primjenjuju zakon i druge propise, da ga primjenjuju jednako na sve, što znači u istim slučajevima donositi iste odluke uzimajući u obzir specifičnosti slučaja i njegovu individualizaciju prema karakteru, a ne prema učesnicima.”²¹ Jednakost podrazumijeva različitost, tj. Znači postojanje različitih osoba koje bi

¹⁸ V. Pavlović, Civilno društvo i demokratija, Službeni glasnik, Beograd, 2009 godine, str. 10.

¹⁹ Г. Силјановска-Давкова, Зборник од научна расправа, МАНУ, Скопје, 2007 година, стр. 234-235.

²⁰ Б.Гаговска, Уставноста и законитоста во Република Македонија, Скопје.

²¹ S. Klimovski, Ustavno pravo, „Prosvetno delo” AD, Skopje, 2010 godina, str. 235-236.

trebale biti jednako tretirane. Slučajevi diskriminacije koji u suštini znače direktno ili indirektno ograničenje sloboda i prava zaobilaznjem pravnih normi jedan su od faktora koji negativno utječu na provedbu vladavine prava.

Konačno, nedemokratska praksa vlasti i opozicije faktor je koji koči proces konkretne provedbe vladavine zakona. Naime, demokratske institucije su osjetljive poput cvijeća. Moraju se čuvati i njegovati, jer demokratija nosi sjeme autodestruktivnosti dajući svojim građanima slobode, od kojih će neke biti zloupotrijebljene. Demokratski policijski sistem postoji da bi zaštitio te slobode i tek kada građani shvate da policija zaista štiti njihovu sigurnost i slobodu, imaće poverenja u njen sistem. Liberalna demokratija štiti pojedince i manjine od potencijalnih ekscesa moći. Vlasti su generalno stabilne i umjerene u izbjegavanju ekstremizma u političkim aktivnostima, jer je potreban konsenzus da bi zakonodavstvo moglo raditi na temeljnim pitanjima.²² Razvoj demokratije u Republici Sjevernoj Makedoniji i koncept vladavine zakona povezani su s ostvarenjem euroatlantskih težnji. Potvrda tome je činjenica da Europska unija zajedno prati poznate političke kriterije kako bi stekla bolju ideju o napretku zemlje.

3. Vladavina zakona kao odrednica sigurnosti građana i poslovne zajednice

Sigurnost građana, njihove imovine i poslovnih subjekata je nezamisliva bez dosledne primene osnovnih elemenata ustavnog principa vladavine prava. Koncept vladavine zakona obavezuje policiju da u svom radu poštuje pravni poredak u zemlji, ali i da je štiti od kriminalnih i drugih štetnih pojava i djela. To postiže postupcima i postupcima propisanim zakonskom normom i u duhu načela zakonitosti i legitimiteta. Primjena koncepta vladavine

prava prepoznata je formulacijom u Zakonu o policiji "definisanoj zakonom mere", „zaštita sloboda i prava” itd. Kodeks

policijske etike sadrži poseban odjeljak - Pravne osnove policijske funkcije, koji to predviđa:

- Nadležnosti policije i njene organizacije utvrđene su zakonom i podzakonskim aktima (član 3);
- Policijske intervencije uvijek se provode u skladu s potvrđenim međunarodnim sporazumima (član 5);
- Policijski službenici obavljaju svoje dužnosti u skladu sa zakonom i podliježu redovnim zakonskim postupcima i sankcijama (član 6.);
- Policijski službenici podležu zakonskim propisima koji se primenjuju na sve građane Republike Makedonije, osim u slučajevima predviđenim zakonom, u interesu pravilnog obavljanja policijske funkcije.

Kada je riječ o vladavini zakona, ništa manje važne nisu ni odredbe koje se odnose na policijske intervencije na koje se primjenjuju određeni opći principi, koji zapravo osiguravaju zakonitost i legitimitet tih intervencija. Stoga, i njihovo preuzimanje i izuzeci moraju biti propisani zakonom, odnosno normom: policajci neće koristiti vatreno oružje, osim ako je to neophodno i u skladu sa zakonom; policijski službenici obavljaju policijske poslove u skladu sa zakonom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima; policajci uvijek provjeravaju zakonitost svojih planiranih radnji; policijski službenici treba da poštuju pisana i usmena naređenja nadređenih, u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima; policijski službenik, bez straha od sankcija, suzdržat će se od izvršavanja nezakonitih naredbi koje čine počinjenje krivičnog djela i drugo.

²² Е.Т.Кое, Полиција и човекови права, Безбедност бр.4/1994 година, стр. 665-666.

Vladavina zakona je uvjet za razvoj nacionalne ekonomije. Strani investitori se podstiču da ulažu u našu zemlju pod uslovom da postoje jake garancije vladavine zakona i da osiguraju svoje poslovne interese. Nerijetko poslovna zajednica ističe da je „narušeno povjerenje investitora, što je još jedan veliki izazov za naše zemlje. "Svi se suočavamo sa istim izazovima koji su dio zahtjeva Europske unije koji se moraju regulirati, a to su problemi s vladavinom zakona, korupcijom i netransparentnom i brzom promjenom zakonodavstva." Stoga je pitanje vladavine zakona u zemlji "predmet razmatranja poslovne zajednice, kao važne pretpostavke koju treba u potpunosti ispuniti, kako bismo mogli dalje rješavati pitanja vezana za ekonomiju, ekonomski rast i bolje poslovno okruženje."²³

Ova stanja svjetlosti ističu odlučujući značaj vladavine prava u odnosu na funkcioniranje preduzeća, razvoj poslovanja s jedne strane i sigurnost građana, njihovih života, imovine s druge strane.

Zaključak

Proces primene vladavine prava kao ustavnog principa, principa i osnovne vrednosti u praktičnom funkcionisanju političkih, ekonomskih, kulturnih i drugih institucija složen je i težak. Za njegovu provedbu nisu dovoljni samo formalno proglašenje, odredbe u Ustavu, zakonima i drugim normativnim aktima države. Nije dovoljan samo njegov politički marketing ili istaknutost u govorima rukovodstva, stranačkim kampanjama i dokumenata. Naprotiv, potrebna je konkretna implementacija, njeno stvarno oživljavanje, svakodnevno uklapanje u odluke institucija koje odlučuje o slobodama, pravima i interesima građana i pravnih lica. Protekle godine neovisnosti period su testiranja osnovnih postulata demokratije i demokratskih vrijednosti, u kojima vladavina zakona ima posebno mjesto.

23

<https://www.mkd.mk/makedonija/ekonomija/vlade-enje-na-pravoto-kako-imperativ-za-stabilni-preduslovi-za-vodenje-biznis>, 20.03.2021.