

УДК/UDC 340.12
342.3

Проф. др Драган Батавељић

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Проф. др Срђан Никезић

Природно-математички факултет Универзитета у Крагујевцу
Висока школа модерног бизниса, Београд

ПРАВНА ДРЖАВА – УСЛОВ УКЉУЧИВАЊА У ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Аутори у раду указују да модерно друштво све више доживљава политизацију целине друштвеног бића, тако да политички систем све више надилази друштвени систем, с обзиром на то да се модерна политика јавља у свим порам друштва. Међутим, оно што је суштина овог рада, јесте чињеница да укључивање у европске интеграције и улазак у Европску унију, земљама кандидатима може да обезбеди само политички систем правне државе. За обезбеђење таквог система, неопходно је успостављање и поштовање одређених начела и институција владавине права. Такође, с обзиром на то да се уставност, законитост и владавина права, а нарочито правна држава данас веома често помињу у јавним разговорима и да постоје бројне нејасноће и недоумице у вези са овим категоријама, аутори су желели да на најкраћи могући начин, у овом скромном раду, дају адекватне одговоре.

Кључне речи: Политички систем; Правна држава; Владавина права; Организација власти; Политички критеријум; Начела; Институције; Критеријуми; Копенхаген; Европска унија.

1. УВОД

Чувена Аристотелова мисао да је човек, по самој својој природи, политичко биће (*zoon politikon*) и да своју суштину изражава тек у заједници, данас има своје пуно значење, можда више него икада раније у досадашњој људској историји. Наиме, на сваком кораку, савремени човек види обележја политичког друштва, тако да „политичко све ви-

ше искривљује друштвено“.¹ То је последица тога што модерна политика хоће све себи да потчини, јер често иступа са апсолутним захтевима, тако да, како је то сликовито навео Косик, иако није наука, она одлучује о науци и њеним резултатима, „није религија, али има своје идоле и првосвештенике“, па је отуда постала „судбина за модерно човечанство“.² Иако је само 10–15 % становништва (просечно) регистровано као чланство политичких партија (наравно, тај постотак није свуда исти, и варира од земље до земље), највећи део становништва у једној земљи прати рад политичких странака, јер сваки човек, у одређеној мери, кроз политичка питања, разјашњава и обезбеђује своју егзистенцију и опстанак у друштву. Наиме, политичке последице се, мање или више, пре или касније, односе на сваког члана друштвене заједнице и оне се не могу избећи. Тога су свесни чак и они који покушавају и желе да остану потпуно ван политичких дешавања, да буду аполитични, да не воде политику и да се не боре за моћ.

2. ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА ПОСТОЈАЊЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

Као што ћемо видети у излагању које следи, најопштију дефиницију организације, као категорије, дао је Ђерђ Лукач, мађарски хегелијански и марксистички филозоф критичар. Он је ову дефиницију повезао са основним разлозима формирања, постојања и улогом политичких партија као друштвених организација које се боре за освајање и очување политичке власти. Оно што је битно нагласити на овом месту јесте чињеница да кључну одредбу у овој дефиницији представља тзв. *посредовање*. Наиме, ако се осврнемо на ситуацију каква је постојала много раније у малим политичким заједницама,³ уочићемо да у њима није било потребе за сталним и систематским посредовањем између друштва и институција власти. У таквим заједницама (које се данас веома ретко срећу),⁴ није било потребе да се врши одређено посредовање између грађана и институција власти, с обзиром на то да је у њима власт била заснована на „непосредном комуницирању, размени интереса и одлучивању“.⁵

¹ Д. Чорбић, *Политички систем – Основи политикологије*, Ниш 2005, 125.

² *Ibid.*

³ Такве заједнице су, на пример, били градови-државе (тзв. полиси) у античком периоду.

⁴ Изузетак од овог правила су вароши Нове Енглеске у САД, неки кантони у Швајцарској и слично.

⁵ О овоме, шире вид. Д. Петровић, Г. Буцак, *Промене политичког система Србије*, Београд 2007, 116.

Потреба за специјализованим облицима организација, чија је најважнија улога била у спровођењу функције управљања и политичког посредовања, јавила се касније, настајањем територијално великих целина и сложених државних облика. У таквим територијалним целинама и државним облицима, било је потребно обезбедити посредовање на целој територији, која је обухватала широк политички простор, на коме су се развијали веома динамични и доста различити односи.⁶

Због тога, ни мало не чуди чињеница да су Џон Лок и Шарл Монтескје, као и други утемељивачи модерне политичке филозофије, значајан део свог научног опуса посвећивали управо питањима организације власти. Они су развили теорију *поделе*, тј. *деоце власти*, која представља, као што ћемо видети у излагању које следи, један од најзначајнијих елемената политичког појма устава. Управо „позната тријада: законодавна – извршна – судска власт“⁷ имала је и има циљ да ограничи апсолутну власт и спречи њено концентрисање у рукама појединца или одређене групе. Таква подела власти на одређене гране и њихова узајамна контрола, обезбеђује одређену равнотежу и спречава стварање превише моћних носилаца власти, централизацију и формирање великих центара моћи. Супротно овој идеји организовања власти на начелу поделе (деоце) власти, током историјског развоја, одређени теоретичари су развили теорију *јединства власти*, чији је главни представник био швајцарско-француски, писац, политички теоретичар и самоуки композитор из доба, Жан Жак Русо. Ова теорија, позната и под називом скупштински систем, полази од тога да скупштина, као непосредно изабрано народно представништво, треба да буде оличење народног суверенитета, па самим тим и да има превагу у односу на друге органе власти (извршне и судске).

Политичка партија (политичка странка) представља организовану политичку групу, чији је циљ освајање власти, задржавање и учешће у власти.⁸ Политичке странке су својим слободним оснивањем и трајним учествовањем у изградњи политичке воље грађана, израз демократског вишестраначког система, као дела највиших вредности уставног поретка једне земље. Оснивањем политичких странака, грађанима је зајамчено право на слободно удруживање због заштите њихових интереса или утицаја на политичка, социјална, економска, н-

⁶ Као пример за то, може се навести стара римска империја, у којој су биле развијене бројне институције и читави системи кодификованог материјалног и процесног права.

⁷ Д. Петровић, Г. Буцак, 118.

⁸ Реч „партија“ потиче из латинских речи *pars* – део и *partiri* – подела, а израз „странка“ подразумева део мноштва и потиче од наше речи „страна“ (страна је увек само један део целине).

ационална, културна и друга кретања у својој земљи, као и остваривање својих уверења и циљева.

Политичким странкама сматрају се удружења чији су циљеви усмерени на стварање и обликовање политичке воље, као и на политичко деловање грађана, што је утврђено и самим уставом, јер њихово постојање и делатност имају уставни значај. Отуда, странкама се надокнађује део трошкова које имају у изборној кампањи, што је први пут примењено у Немачкој, а данас је то пракса у највећем броју демократских земаља. Правни положај, услови, начин и поступак за оснивање, регистровање и престанак политичких странака, утврђују се законом. Значај политичких странака изузетно је велики, како кроз историју, тако и данас. Када је реч о оцени политичких странака и значају њиховог деловања, треба рећи да су данас незамисливи политички процеси у једном друштву без слободне организације и деловања странака као политичких организација, које представљају облик политичког организовања људи са истом политичком идеологијом. Значај политичких странака огледа се и у томе што оне представљају катализатор појединачних мишљења, растурених и противуречних. Странке скупљају и логички сређују бројна мишљења у једну складну доктрину, у један програм и тако омогућују политички избор, тј. алтернативу (уместо предлагања и избора само једног човека). Зато, за политичке странке може се рећи да су оне организационе снаге које не разједињују, него уједињују, иако им се замера да цепају народ на непријатељске групе, да уносе у њега раздор и свађу. Као такве, странке се најчешће залажу за легитимитет, тј. прихватање државе и њених институција као општедруштвених институција потребних свим грађанима.

Као такве, политичке странке имају тројаку улогу, и то: 1) утврђивање и излучивање опште воље; 2) одабирање и дисциплиновање изабраних; и 3) васпитавање и обавештавање бирача. Такође, када је реч о односу државе према политичким странкама, можемо рећи да је он вишеструк, али да су се, до сада, искристалисала четири најпознатија става, као што су: 1) *став забране* – када држава забрањује оснивање и рад сваке странке, или само оних које имају противуставне циљеве; 2) *став игнорисања* – када се држава не интересује за страначки живот; 3) *став признавања* – када држава посвећује посебно законодавство странкама; и 4) *став инкорпорисања* – када држава признаје једној странци јавну функцију одређивања правца државне политике.

Данас, ретке су земље у којима не постоје политичке странке или у којима уставом и законом није загарантован страначки плурализам (то је особина аутократских и недемократских режима, којих је данас

у свету све мање). Један од најважнијих услова обезбеђивања владавине права, односно постојања правне државе јесте вишепартијски систем (страначки плурализам), који омогућује грађанима избор између две или више алтернатива.

3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈЕ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ У ОСТВАРИВАЊУ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

Најопштију дефиницију организације дао је Ђерђ Лукач, по чијем схватању организација је „инструментална категорија или облик посредовања између принципа и праксе“. Када је реч о односу организације државне власти и успостављања владавине права, односно функционисања правне државе, треба рећи да је до сада написан знатан број научних радова на ову тему. Такође, анализи овог односа и његовом ближем одређивању посвећен је и одређен број научних пројеката, међу којима, свакако, своје значајно место заузима и пројекат који је спроведен у оквиру Института за политичке студије у Београду, под називом „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“. У оквиру овог пројекта, посебан значај има потпројекат 3, који носи назив „Унапређење организације власти, од система одговорности и механизма правне државе“, који може да пружи део одговора на нека питања постављена у овом скромном научном раду.

Неспорна је чињеница код правних теоретичара и конституционалиста да постоји узајамна веза (међусобни утицај) између организације савремене државе и принципа владавине права (правне државе). Због тога, устави, као највиши правни и политички акти једне земље, садрже одредбе о облику владавине,⁹ слободама и правима човека и грађанина,¹⁰ економском, политичком и друштвеном уређењу, као и одредбе о организацији државе и вршењу њених функција. Отуда, без устава, као акта суверене власти, нема ни државе, с обзиром на то да он представља један од главних симбола независне државе и због тога се знатно разликује од обичних закона, како у формалном, тако и у материјалном смислу. Наиме, у формалном погледу, устав се доноси по сложенијем поступку од обичних закона или од стране посебног органа (уставотворне скупштине) који се конституише, искључиво, са задатком да изради и усвоји тај основни закон. С друге стране, у материјалном смислу, устав садржи најопштије од-

⁹ Устави у самој преамбули или у основним начелима садрже одредбе о томе да ли је у односној држави прихваћена република, монархија итд.

¹⁰ Ове одредбе се, између осталог, односе на врсте, остваривање и заштиту људских права.

редбе о организацији власти, људским правима и привредном уређењу. Отуда, за устав се и каже да је основни закон, који се налази на врху пирамиде правних аката, тако да одређује облик и садржину свих других, нижих правних прописа.

Имајући у виду да је покушају дефинисања устава највише пажње посвећено у правним наукама, то је логично да је у оптицају највише правних дефиниција устава. Тако, на пример, Слободан Јовановић је, у свом најзначајнијем правничком делу *О држави*, прилично скептичан према покушајима да се устав оштро одвоји од закона и опредељује се за мишљење да се „између устава и закона може повући разлика, не само у формалном, него и у материјалном смислу“, ¹¹ док би „под именом устава ваљало, дакле, разумети правила о организацији врховне власти, од које проистичу сва остала правила“. ¹² У истом делу, он још истиче да у устав улазе и одредбе о правима грађана. ¹³ Међутим, вероватно најрепрезентативније одређење устава чисто правним елементима је оно које се може везати за чувеног аустријског правника, иначе оснивача савремене нормативистичке теорије, Ханса Келзена. Он, у својој *Општој теорији државе и права*, пише да - „битна дефиниција устава у материјалном смислу речи јесте да одреди начин стварања општих правних норми, тј. да одреди законодавне органе и законодавни поступак и, такође, до извесне мере, садржину будућих закона“. ¹⁴ Проблемом дефинисања устава широко се бавио и Карл Шмит у свом делу *Теорија устава (Verfassungslehre)*, у коме се може наћи још једна типична правна дефиниција устава, према којој „устав у апсолутном смислу може значити једно основно уређивање, - тј. један јединствени, затворени систем највиших и последњих норми (устав = норма норми)“. ¹⁵ Треба, свакако, поменути и дефинисање устава као „правила политичке игре“, тј. као регулисање односа између носилаца власти и подвлашћених и слично.

На основу свих ових разматрања, устав би се могао одредити као највиши правни акт једне земље, који институционализује постојање

¹¹ Истина, наводи даље Слободан Јовановић у свом најпознатијем делу, „устав је, као год и закон, по својој садржини опште правило, али правило које садржи устав стоји према правилу које садржи закон, као основно правило према изведеном“.

¹² С. Јовановић, *О држави*, Београд 1990, 224.

¹³ Треба, такође, поменути и оне многобројне дефиниције које у одређењу устава више истичу формалне елементе (теорију о крутој уставности као јединој правој уставности у нашој литератури је најконсеквентније заступао проф. Ј. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb 1956). Њима се посебно наглашава да је устав највиши правни акт, донет од стране посебних, за то формираних органа, у посебном, од редовног законодавног поступка различитом поступку и сл.

¹⁴ Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд 1951, 257.

¹⁵ С. Schmitt, *Verfassungslehre*, München und Leipzig 1928, 7.

и функционисање политичке власти, уређује основне друштвено-економске и политичке односе, обезбеђује одређену сферу слободе и права човека и представља средство ограничења носилаца политичке власти. *Појава устава* обележена је појавом првих писаних текстова у XIII веку, којима се почела ограничавати дотле неограничена државна власт (средњовековна Енглеска, као колевка парламентаризма). На основу свега наведеног, може се рећи да постоје три појма устава, и то: 1) нормативни; 2) политички; 3) социолошки.

Нормативни појам устава полази од тога да је устав скуп норми. Разликујемо: *устав у материјалном (ширем) смислу*, према коме он представља скуп норми, тј. правила којима се уређују основи друштвене организације у једној политичкој заједници, начин вршења државне власти у њој и границе те државне власти, и *устав у формалном (ужем) смислу*, према коме он представља формални, писани општи правни акт најјаче правне снаге. Овде је веома значајно напоменути да свака држава има устав у материјалном смислу, али не и устав у формалном смислу¹⁶ (данас највећи број земаља има устав у формалном смислу, што значи да је победила пракса постојања формалног устава). Устав у материјалном смислу обухвата устав у формалном смислу.

Политички појам устава постоји када је онемогућена субјективност, самовоља и злоупотреба носилаца државне власти. Најпотпуније елементе политичког појма устава дао је Карл Левенштајн, по чијем схватању у ове елементе спадају: 1) подела власти;¹⁷ 2) унапред прописани правни механизам за сарадњу више власти; 3) рационалан метод уставних промена; и 4) признавање слобода и права човека и грађанина. Устав у политичком смислу је политички процес делотворног ограничења државне власти. Зато, Карл Фридрих сматра да једна земља има устав у политичком смислу, уколико је у њој делотворно ограничена државна власт.

Социолошки појам устава настао је на раскораку између стварног и нормативног. Фердинанд Ласал разликује стварни од писаног устава, тако да су, по његовом схватању, *стварни устав*и реални, фактички односи сила, који постоје у једном друштву, док су *писани*

¹⁶ Енглеска, иако постојбина савремене уставности, данас нема устав у формалном смислу.

¹⁷ Основни принцип организације највиших државних органа у савременим државама јесте, управо, подела власти, мада постоје неке земље, у којима се данас власт организује на принципу јединства власти. Наиме, први принцип примењује се у САД, Француској, Великој Британији, СР Немачкој, Републици Србији, као и многим другим савременим државама, док је други принцип карактеристичан за социјалистичке земље, као што су Кина, Вијетнам, Куба и друге.

устава од вредности, само када представљају тачан израз стварних односа сила које постоје у друштву (у супротном, устава су, по његовом схватању, само обичан лист хартије).

Данас, као и раније, независно од типа уставности, *смисао доношења устава* јесте да се њиме пропишу правна правила за вршење државне власти, да би се ова власт вршила управо по тим, унапред прописаним правилима, а не по субјективној вољи оних који владају. Такво вршење власти представља *основну идеју доношења устава*. Поред тога, имајући у виду да је устав највиши правни акт - једне земље, који институционализује постојање и функционисање политичке власти, он уређује основне друштвено-економске и политичке односе, обезбеђује одређену сферу слобода и права човека и представља средство ограничења носилаца политичке власти. То је свечани, нормативни акт, који има законску правну снагу и, као такав, представља *први симбол независности државе*, док обезбеђивање да се државна власт врши у заједничком интересу свих грађана, а не само владајућих, представља *циљ устава*.

Поред наведеног, треба рећи да је *основна функција устава* искључивање самовоље државне власти и завођење владавине објективног права, док *главну политичку функцију устава* представља онемогућавање експреса власти у редовним друштвеним политичким приликама у једној земљи.¹⁸ Такође, својим правним и политичким функцијама, устав даје основ легитимности носилаца власти, док целином својих функција, он доприноси конституисању, интеграцији и одржавању стабилности државе. Према томе, за устав се може рећи да: 1) поставља границе државне власти и тиме спречава њене злоупотребе; 2) успоставља правну сигурност и гаранције слобода и права појединца и друштва; и 3) представља симбол националног јединства и интегрисајући фактор.

На крају овог излагања о организацији државне власти и улози устава у том процесу, треба рећи да је устав, за нешто више од 200 година развоја савремене уставности, постао универзална појава и данас готово да нема независне државе у свету која нема свој устав или се бар не налази у процесу његовог доношења. Изузетак је извешан број аутократија, у којима не може бити речи о уставности у савременом смислу. За устав се каже да може бити добар или лош, праведан или неправедан, јасан или неразумљив и слично, али оно што је за њега

¹⁸ Међутим, треба имати у виду чињеницу да се устава веома често крше. Но, и поред тога, ми се устава, као средства за ограничавање и стабилизовање власти, не можемо и не смемо одрећи, управо због тога што устав, као највиши општи правни акт у једној земљи, има изузетно значајне функције.

карактеристично, јесте чињеница да је сваки устав као човек – „он се - рађа, живи, наслеђује, заборавља, умире, али траје (...) Зато је сан свих устава да буду дела са мером (...). Ако творац устава добро не - одмери какав устав ствара и на који га начин баца у ватру друштвеног живота, осуђује га на пропаст“.¹⁹

4. ВЛАДАВИНА ПРАВА И ПРАВНА ДРЖАВА

Када је реч о појмовима „владавина права“ и „правна држава“, треба указати на чињеницу да се ова два појма веома често употребљавају као синоними, иако је општепознато да између њих постоји разлика која није само терминолошке природе. Ако упоредимо ова два појма, уочићемо да многи теоретичари сматрају да владавина права представља нешто више од правне државе. Они заступају такво мишљење, јер указују да владавина права има дубље, тј. натправно значење. Наравно, овде треба имати у виду да и разумевање самог концепта „владавине права“ није ишло нимало лако, с обзиром на то да се овом појму приступало са различитих позиција.

У мноштву тих бројних приступа, издвојићемо два најважнија: 1) формалистичко-позитивистички (традиционални) приступ и 2) материјалистички (садржински) приступ. Наиме, ово прво, традиционално разумевање владавине права је било формално, тј. за овакав приступ је била битна само форма, која се састојала у томе да извршна власт, тј. државна администрација буде обавезана законом и да се она понаша у складу са позитивноправним законским прописима. За овакав формалан приступ није била од значаја садржина важећих прописа и овакво схватање је било заступљено током читавог XIX века. Међутим, већ на самом почетку XX века, дошло је до промене оваког схватања и указивања на то да уместо форме, треба обратити пажњу на садржину, односно да је дотадашњи чист формалистичко-позитивистички приступ био погрешан и да га треба заменити материјалистичким. Основа таквог схватања је била у томе што се дошло до закључка да није довољно само да позитивно право (законски прописи који су на снази) обавезује извршну власт, него је од пресудног значаја чињеница да одлуке законодавне и судске власти не смеју бити лоше по народ, тј. не сме доћи до кршења основних људских права. Зато, мора се обратити пажња на њихову садржину, а не само да ли они формално постоје и, као такви, обавезују државну администрацију.

¹⁹ С. Ђорђевић, *О уставу кроз причу*, Крагујевац 2011.

Тако, када говоримо о овом другом приступу разумевању концепта владавине права, треба рећи да се он везује, пре свега, за име *Фридриха фон Хајека*, аустријског економисту, који је живео и радио током целог XX века (1899–1992). По његовом схватању, владавина права не претпоставља само пуну законитост, него и више од тога. Наиме, као што смо претходно навели, владавина права захтева да важећи закони буду у складу са одређеним начелима, како би ови акти били добри за народ и како би омогућили поштовање слобода и права човека и грађанина. То значи, да за владавину права није битна само *форма* (владавина закона), него *садржина* (владавина онога што закон треба да буде). Тиме је напуштено схватање *Роберта фон Мола*, немачког професора правних и политичких наука (1799–1875), коме се приписује заслуга да је био један од првих, који је употребио израз „владавина права“, тј. „*Rechtsstaat*“. Овај термин „правна држава“ („*Rechtsstaat*“) употребљен је у једном од његових најпознатијих дела, као антипод „полицијској држави“, у којој је државна администрација (извршна власт) кршила основна људска права и имала скоро потпуну контролу над свеукупним животом грађана.

Из наведеног, може се видети да и само порекло ова два појма није истоветно. Наиме, као што смо напред навели, „правна држава“, тј. „*Rechtsstaat*“ представља дело немачких филозофа и правника, док појам „владавина права“, тј. „*Rule of Law*“, означава део енглеске уставности и традиције. По схватању немачких теоретичара, природна веза између државе и права представља основ постојања правне државе. Супротно томе, енглеска теорија и пракса, у борби законодавне и судске власти против извршне власти (монарховог апсолутизма), такву везу уопште не помиње (чак је пориче). Због тога је правна држава у XX веку доживела одређену врсту назадовања или, боље рећи, декаденције, док је концепт владавине права задржао своје изворно значење и вредност која траје све до данашњих дана. На основу свега реченог, може се закључити да постоји недвосмислена разлика између владавине права и правне државе. Тако, временом, концепт правне државе претварао се у један формалан појам, без садржине, изазивајући стварање одређеног јаза у односу на концепт владавине права. Ово њихово међусобно удаљавање достигло је врхунац у XX веку, али је, ипак, захваљујући томе што оба појма почивају на сличним начелима, крајем XX и почетком XXI века дошло до њиховог значајног приближавања. То је и разумљиво (тако и треба да буде), имајући у виду да оба концепта почивају на мање-више истим (сродним) тежњама, па се данас правна држава све више схвата као држава која почива, управо, на владавини права.

5. КРИТЕРИЈУМИ ЗА УЛАЗАК У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Када је реч о условима за пријем у велику европску породицу, треба рећи да кандидати за чланство у ЕУ морају да испуне три групе критеријума из Копенхагена, на основу којих се оцењује њихова политичка, економска и административна зрелост. Тек, многобројни захтеви за прикључење некадашњих комунистичких земаља²⁰ навели су ЕУ да 1993. године у Копенхагену нешто подробније дефинише критеријуме за пријем. Они су обухватили и подељени Кипар и неодлучну Малту, која је неколико пута постављала и повлачила захтев за пријем. На Самиту Европског савета, одржаном јуна 1993. године у Копенхагену, усвојен је документ који садржи, као што смо напред навели, три групе критеријума који су потребни за улазак у Европску унију. На основу ових критеријума оцењује се зрелост земље која жели да постане чланица Европске уније. То значи, да свака европска држава која поштује начела демократије и слободе, људских права и владавине права може да затражи пријем у пуноправно чланство Уније.²¹ У ове критеријуме, који су познати под називом „Критеријуми из Копенхагена“, спадају политички, економски и административни критеријум.

Политички критеријум је први услов да би се уопште приступило преговарању. Наравно, претходно је потребно потписати и ратификовати уговор о придруживању и извршити формално подношење кандидатуре. Аспирант за пријем у чланство Европске уније мора, пре свега, у потпуности да испуни групу политичких услова, тј. потребна је стабилност институција државе кандидата које осигуравају правну државу, демократију и поштовање људских права и мањина. То, најпре, значи да се ради о демократском политичком режиму, чија је стабилност осигурана ефикасним функционисањем државних институција и у коме је организација власти извршена на основу принципа поделе власти. Због тога, посебно се анализира деловање све три гране власти: 1) *улога, овлашћења и законитост рада националног парламента* (као и његових одбора), поштовање одлука тог парламента и могућност деловања опозиције у њему итд; 2) *стабилност владе и анализа планираног и испуњеног у претходној години* (као и програм рада владе за наредну годину), развој управног апарата и локалне самоуправе итд; 3) *независност, финансирање, ефикасност и јачање судства* (пре свега, кроз обучавање и ширење капацитета).

²⁰ Европски савет је, децембра 1989. године, из Стразбура упутио позив бившим комунистичким државама Источне Европе за прикључивање Европској унији.

²¹ Д. Батавељић, А. Војводић, *Европски федерализам на почетку XXI века*, Београд 2009, 69.

Поред овог, за потребе нашег рада најважнијег услова (критеријума), предвиђена су још два, која због ограничености простора и главне теме рада нећемо шире анализирати. Наиме, од кључног значаја за укључивање у процес европских интеграција и коначни улазак у Европску унију, јесте испуњавање *економског критеријума*, који захтева постојање тржишне привреде, која може да функционише и која може да се одупре притиску конкуренције на унутрашњем тржишту, тј. на тржишту Европске уније. Овде је, свакако, најважнија примена прописа из области стварања унутрашњег тржишта, које је након 1993. постало кичма ЕУ. За стварање унутрашњег тржишта, неопходно је осигурати „четири слободе“ (кретања робе, услуга, капитала и људи). Коначно, трећи, али не мање значајан од претходна два, јесте и *административни критеријум*, који се односи на способност земље чланице да преузме целокупно примарно и секундарно законодавство Уније – *acquis communautaire*,²² и да осигура његово једнообразно тумачење, примену и ефикасно санкционисање у случају неспровођења.²³ Овај критеријум састоји се у усвајању и примени прописа Европске уније, односно правних тековина Заједнице. Међутим, и поред испуњавања наведених услова, тј. задовољавања постављених критеријума, процедура за пријем у пуноправно чланство Европске уније веома је сложена.²⁴ То значи, да је пут у чланство веома трновит, јер је потребно да држава кандидат прво поднесе молбу за чланство Савету Европске уније. Ову молбу за чланство прати захтев за оценом усклађености са напред наведеним Критеријумима из Копенхагена.²⁵

Као што смо напред навели, највише пажње у овом раду ћемо посветити политичком критеријуму,²⁶ а у оквиру њега концепту „владавине права“, који је Европска унија дефинисала на Савету Европе у Копенхагену 1993. године. Наиме, том приликом је од стране Савета упућена порука, пре свега земљама југоисточне Европе, да Европској

²² *Acquis communautaire* представља заједничку баштину (наслеђе, тековину) Европске уније, а обухвата све важеће уговоре и правне акте ЕУ, који су изведени из њих. Његово прихватање и данас представља један од главних услова за пријем нових чланица.

²³ *Комунитарно право* или право европских заједница је право које је настало у оквиру три заједнице: Европске заједнице за угљ и челик, Европске економске заједнице и *EUROATOM*-а. Субјекти комунитарног права су државе чланице ЕЗ, органи, тј. институције ЕЗ, као и физичка и правна лица, која имају држављанство, односно седиште у некој од држава чланица.

²⁴ Д. Батавељић, А. Војводић, 70–72.

²⁵ То значи, да се врши оцена усклађености те државе са политичким, привредним и правним критеријумима Европске уније.

²⁶ European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm, 12. септембар 2013.

унији може да приступи само она држава која буде у стању да преузме на себе све обавезе које намеће чланство у великој европској породици. Ови услови захтевају, пре свега, да кандидат оствари стабилност институција које омогућују и гарантују демократију, функционисање правне државе, остваривање и заштиту људских и мањинских слобода и права. С обзиром на то да је последњих неколико година, као и у времену које је пред нама, проширивање Европске уније усмерено ка земљама југоисточне Европе,²⁷ где спадају Србија и Босна и Херцеговина, указаћемо на чињеницу да данас све државе овог дела Европе у својим уставима садрже одредбе о „владавини права“, признајући ову категорију као најзначајнију (фундаменталну) вредност свог уставног поретка,²⁸ или као најзначајнију вредност своје државе.

Наиме, Устав Републике Србије из 2006. године на самом почетку, у члану 1 Првог дела, који носи назив „Начела Устава“, прописује да је „Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама (...)“, док у члану 3, став 1 стоји да је „владавина права основна претпоставка устава и почива на неотуђивим људским правима“. Такође, ставом 2 овог члана предвиђено је да се „владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону“. Када је реч о Босни и Херцеговини, треба рећи да Устав БиХ из 1995. године, у свом члану I, став 2 наводи да је „Босна и Херцеговина демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора“. Оно што је за нас посебно занимљиво, јесте чињеница да и Устав Републике Српске из 1992. године у својој Преамбули наводи да Народна скупштина Републике Српске доноси Устав „поштујући вољу својих конститутивних народа и грађана да

²⁷ У земље југоисточне Европе, која је географски и геополитички део Европе, а која се налази у источном делу Балканског полуострва и на обали Црног мора, најчешће се убрајају: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Македонија, Румунија и Србија (укупно осам), а уз њих се ређе убрајају и Грчка, Молдавија, Хрватска, Словенија и Турска (Источна Тракија).

²⁸ Поред Србије и Босне и Херцеговине, Хрватска и Македонија својим уставним одредбама признају владавину права, као основне вредности свог уставног поретка. Тако, на пример, Устав Републике Хрватске из 2001. године, у свом члану 3 утврђује да су, између осталог, „владавина права и демократски вишепартијски систем највеће вредности уставног поретка Републике Хрватске“. Такође, Устав Републике Македоније из 2006. године у свом члану 8 наводи да је, поред осталих вредности, владавина права фундаментална вредност уставног поретка Републике Македоније („владеењето на правото“).

образују и очувају Републику Српску и да уставно уређење Републике утемеље на поштовању људског достојанства, слободе и једнакости, националној равноправности, демократским институцијама, владавини права, социјалној правди...“. Коначно, на овом месту ћемо навести и пример Црне Горе, која такође у Преамбули свог Устава из 2007. године, наводи да Уставотворна скупштина ове републике доноси Устав, „полазећи од (...) опредјељења грађана Црне Горе да живе у држави у којој су основне вриједности: слобода, мир, толеранција, поштовање људских права и слобода, милтикултуралност, демократија и владавина права“.²⁹

6. КРИТЕРИЈУМИ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (ВЛАДАВИНЕ ПРАВА)

За стварање политичког система правне државе, који представља један од три услова за улазак у Европску унију, неопходно је постојање одређених институција, тј. задовољавање одређених критеријума, без чијег постојања не може бити говора о постојању државе владавине права (*Rechtsstaat*). У читавом мноштву ових услова, указаћемо на неколико најважнијих, у које спадају: 1) уставност и законитост; 2) подела власти; 3) независност судства; 4) гаранције слобода и права човека и грађанина; 5) забрана ретроактивног законодавства.

Уставност и законитост представља суштину правне државе, тј. „нервни систем“ унутрашњег јавног права. Суштина начела легалитета лежи у владавини објективне воље, изражене у уставу и законима, који искључују самовољу појединца и волунтаризам, што значи да правила важе за све грађане подједнако. Аристотел се у свом чувеном делу *Политика* залагао за безличну владавину закона, односно права, док је Ајвор Џенингс истицао да је начело легалитета синоним за право и правни поредак.

Уставност (у ширем смислу) подразумева да у једној држави постоје основна друштвена правна правила утврђена уставом, као највишим правним актом те државе. Она обезбеђује да се државна власт организује и врши објективно, на основу тих правила. *Уставност (у ужем смислу)* представља сагласност свих појединачних правних прописа (закона, уредаба, одлука и друго) и општих правних аката

²⁹ Примери које смо овде навели узети су из устава земаља које се налазе у процесу европских интеграција и у догледној будућности очекују пријем у Европску унију (Хрватска је постала 28. чланица 1. јула 2013. године). Такође, и устави Румуније и Бугарске, које су већ раније примљене у Европску унију, наводе да представљају државе којом влада право: члан 1, став 3 Устава Румуније из 2003. године утврђује да је „Румунија демократска и социјална држава владавине права (...)“, док члан 4 Устава Бугарске из 1991. године (допуњен 2006. године) наводи да је „Република Бугарска држава у којој влада право“.

нижих од устава са уставом. *Законитост* (у ширем смислу) означава поступање свих на основу и у оквиру закона (принцип легалитета). *Законитост* (у ужем смислу) подразумева да сви правни акти нижи од закона, као што су уредбе, одлуке, правилници, наредбе, решења и други морају бити у складу са законом.

Механизми заштите уставности и законитости су у свакој држави утврђени уставом, а чине их судови и други органи правосуђа. Међутим, ради обезбеђивања ове заштите, установљавају се и посебни органи, као што су уставни суд и сл. Ови органи отклањају неуставне, односно незаконите правне акте њиховим укидањем, односно поништењем. Наравно, овде треба нагласити да уставни суд у правном систему једне државе није у систему правосуђа као редовни суд, већ је то посебан државни орган, који има уставом утврђене функције и надлежности. Наиме, овај орган функционише по посебном поступку, који је утврђен уставом и законом.

За уставност и законитост може се рећи да представљају, пре свега, правне категорије, па их ми овде, у том смислу, уставноправно и разматрамо. Међутим, оне су, истовремено, и један политички принцип и, као такве, изражавају једно политичко опредељење. Зато је, како у правној, тако и у политичкој теорији, било много покушаја научног дефинисања уставности и законитости. Но, ту се може указати на констатацију да још увек нема сагласности аутора око коначних синтетичких закључака, а најмање око дефиниције. Оно што је ипак неспорно, јесте чињеница да уставност и законитост представљају два вида изражавања једног истог принципа, који се код већине аутора назива *принципом (начелом) владавине права*. Суштина овог начела је у томе да оно означава „такве међусобне односе, у којима нико нема више права (субјективних права), него што му даје право (објективно право)“.³⁰ Такође, овде треба нагласити да наведено начело постоји и важи само у случају уколико обавезује у пуној мери и оне органе који право стварају, тј. примењују. Управо због тога се наглашава да се обе ове категорије, тј. уставност и законитост, ни у ком случају не могу поистоветити са простим постојањем устава и закона. Напротив, оне морају да представљају „обавезу свих и свакога да се у доношењу правних аката и предузимању материјалних радњи, придржавају устава и закона“,³¹ тако да се, најкраће речено, може закључити да овај принцип уставности и законитости постоји једино у случају ако су обезбеђена људска понашања која су сагласна уставу и закону.

³⁰ А. Фира, *Уставно право*, друго измењено и допуњено издање, Београд 1979, 305.

³¹ *Ibid.*

На основу свега наведеног, може се закључити да овај принцип, поред начела демократије, представља основно начело модерних држава, неопходно за обезбеђивање владавине права и правне државе. Управо на овом начелу требало би да се обликује политичка заједница, јер без обезбеђивања начела владавине права или правне државе (као неполитичког формалног принципа), не може бити обезбеђено ни начело демократије (које је, претежно, обликовано као политички принцип).

Подела власти значи одсуство концентрисања власти код једног органа, као и мешања, тј. јединства власти, што се постиже равномерним распоређивањем власти на више носилаца. Овакво распоређивање власти обезбеђује њену равнотежу, као и успостављање владавине закона, а не владавине људи. Под термином „подела власти“ подразумевамо „такву хоризонталну организацију власти, у којој се све три функције власти – законодавна, извршна и судска, налазе у равнотежи, спречавајући да се једна функција постави изнад друге и контролишући се међусобно“³², што онемогућује концентрацију власти код једног органа и самовољу те власти. Због тога, савремена теорија и пракса поделе власти показују да се у многим срединама на овај принцип организације власти гледа као на принцип који садржи велику вредност. Отуда, већина аналитичара организације власти сагласна је да подела власти има изузетну важност за уставну и политичку организацију савремене државе.

Независност судства је у тесној вези са начелом поделе власти, јер законодавна и управна власт не могу и не смеју да се мешају у специфичан рад судства, тј. у одлучивање о појединим судским предметима. Независност судства значи и независност судија, што се обезбеђује посебним системом избора и сталношћу судија. Наиме, овај принцип се уставно успоставља и гарантује низом одредаба и то, пре свега, одредбама о уставности и законитости, одредбама о органичењу власти и о људским слободама и правима, њиховој уставној заштити, као и самом институцијом независног судства. Овај принцип независности судства је, истовремено, политичко и правно начело организације и рада суда и означава да је суд независан од свих врста утицаја у вршењу своје судске функције. Он суди само и искључиво на основу закона, што произлази из саме потребе обезбеђивања правне државе, тј. владавине права. Наравно, овде треба указати на чињеницу да независност судства ни у ком случају не значи судократију (континуирано јачање улоге суда и, самим тим, надмоћ судске власти у односу на законодавну власт), него напротив, слободну примену

³² А. Фира, *Уставно право*, Београд 1978, 35.

права и заштиту слобода човека. А да би се то обезбедило, неопходно је да се ова судска независност гарантује одређеним допунским принципима, као што су: 1) сталност судијске функције; 2) судијски имунитет; 3) принцип инкомпатибилности (неспојивост судијске функције са другим активностима које могу да утичу на независност судије); 4) унапред предвиђен поступак избора и разрешења судије (прецизно одређени критеријуми).

Гаранције слобода и права човека и грађанина су средство ограничавања и контроле државне власти, јер ова права представљају неприкосновену сферу у коју државна власт не сме да задира. Наиме, људска права су природна, неotuђива права, која припадају сваком човеку као људском бићу, па је зато уставом неопходно установити њихово непосредно остваривање и заштиту. У полицијској држави појединац је поданик, послушан управној власти, док је у правној држави појединац грађанин који поред дужности има и права према држави. Он дугује послушност само према законитим актима државне власти. Због тога, врло битно је нагласити да људска и грађанска права имају уставну вредност, а самим тим и уставну заштиту. Ову заштиту пружају редовни судови, као и уставни судови. Путем уставних судова, она се обезбеђује на два начина: непосредно, кроз уставну жалбу и посредно, кроз оцену уставности и законитости општих правних аката.

Оно што је за уставна јемства људских и грађанских права битно нагласити, јесте чињеница да устав подразумева право грађана на једнаку заштиту својих права, на жалбу или друго правно средство, право на управни спор, тј. спор о законитости управног акта о коме одлучује суд, право на накнаду штете, као и право грађана на обраћање међународним институцијама. Устав, такође, предвиђа и адвокатуру која представља самосталну и независну делатност у оквиру јавног поретка, која се установљава ради пружања правне помоћи физичким и правним лицима. Као значајан елемент уставног гарантовања људских и грађанских права, данас, највећи број устава предвиђа и постојање омбудсмана (заштитника грађана, народног адвоката), као независног државног органа који штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Отуда, највећи број демократских устава с циљем обезбеђивања владавине права прописује обавезу државних органа који врше јавна овлашћења да примењују мере принуде само у законом прописаном поступку. То, другим речима, значи да је власт подређена и ограничена људским и грађанским слободама и правима.

Забрана ретроактивног законодавства (забрана повратног дејства закона), предвиђена је и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, која допушта кажња-

вање само на основу закона, прописујући да се нико не може сматрати кривим за кривично дело извршено чињењем или нечињењем које, у време када је извршено, није представљало кривично дело, по унутрашњем или међународном праву (члан 7, став 1). Ова забрана ретроактивности, истовремено представља и гаранцију начела легалитета.³³

Забрана ретроактивности, тј. повратног дејства, представља принцип који се, обично, предвиђа као последње средство обезбеђења правне сигурности грађана у кривичном поступку. Наиме, према овој уставној одредби, казне се одређују на основу закона који је био на снази у време када је дело почињено. Ова одредба забрањује ретроактивну примену кривичноправних материјалних прописа. То значи, да се новији закон неће примењивати само уколико је строжи од пређашњег. У области кривичног права важи правило *in dubio mitius, in dubio pro reo* (у сумњи се поступа у корист оптуженог). Ово начело је нашло изражаја и у кривичном закону највећег броја земаља и значи да ако је по учињеном кривичном делу измењен кривични закон, онда се примењује блажи закон, јер ако ранији закон није (уопште) неко дело инкриминисао, важиће тај старији закон, који не познаје такву врсту кривичних дела (значи, он ће важити као блажи).

7. ЗАКЉУЧАК

На основу свега наведеног, може се закључити да је за процес европских интеграција и улазак земаља кандидата у Европску унију неопходно испуњавање три групе критеријума, усвојених у Копенхагену 1993. године, међу којима политички критеријум заузима централно место. Да би овај критеријум био остварен, неопходно је обезбедити законско ограничење државне власти (уставност), која представља супротност самовољној владавини, тј. владавини воље, уместо владавине права. Зато, власт мора да буде строго ограничена, како би биле гарантоване људске слободе и права, а то се може остварити само постављањем питања садржине позитивних (важећих) законских прописа, уместо ранијег поштовања форме и формалног разумевања концепта владавине права.

³³ Забрана ретроактивности не може се применити једино за она дела која су у периоду у којем су учињена, на основу међународног права сматрана геноцидом, ратним злочинима или злочинима против човечности.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Батавељић, Драган, Војводић, Анка, *Европски федерализам на почетку XXI века*, Задужбина Андрејевић, Београд 2009;
2. Ђорђевић, Срђан, *О уставу кроз причу*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2011;
3. Јовановић, Слободан, *О држави*, БИГЗ – Југославијапублик – СКЗ, Београд 1990;
4. Келзен, Ханс, *Општа теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1951;
5. Петровић, Драган, Буцак, Горан, *Промене политичког система Србије*, Хектор принт, Београд 2007;
6. Schmitt, Carl, *Verfassungslehre*, Verlag von Duncker und Humblot, München und Leipzig 1928;
7. Фира, Александар, *Уставно право*, друго измењено и допуњено издање, Привредни преглед, Београд 1979;
8. Фира, Александар, *Уставно право*, Привредни преглед, Београд 1978;
9. Чорбић, Драган, *Политички систем – Основи политикологије*, Green empire, Ниш 2005.

Associate Professor Dragan Bataveljić, LL.D.

Faculty of Law, University of Kragujevac

Associate Professor Srđan Nikezić, LL.D.

Faculty of Science, University of Kragujevac

Modern Business School, Belgrade

STATE OF RULE OF LAW – CONDITION FOR JOINING THE EUROPEAN INTEGRATIONS

Summary

The authors in the paper indicate that modern society increasingly experiences politicization of the wholeness of the political being, so that the political system increasingly goes beyond the social system considering that the modern politics appears in each pore of the society. However, the essence of the paper is the fact that joining the European integrations and entering the European Union for the candidate countries can be

provided only by the political system of the state of law. For providing such a system it is necessary to establish and obey certain principles and the institution of the state of rule of law. Also, in this modest paper the authors wanted to give appropriate answers in the shortest possible way, considering that the constitutionality, legality and especially the state of law are nowadays very often mentioned in public conversation and that there are numerous obscurities and doubts related to those categories.

Key words: *Political system; Rule of law; Organization of authority; Political criterion; Principles; Institutions; Criteria; Copenhagen; European Union.*