

Boris BASTIJANČIĆ\*

## VLADAVINA PRAVA – KLJUČNI PRINCIP PRAVNOG PORETKA

**Sažetak:** Ideja o vladavini prava seže u vrijeme antičke Grčke. Nakon dugotrajnog razvoja i uobličavanja kroz vjekove, kroz brojne pravne akte, te različita shvatanja, danas je nezostavno odredište savremenih demokratskih političkih sistema. Takođe, jedan je od opredjeljujućih uslova za pristupanje jedne države porodici razvijenih država evropskog kontinenta – Evropskoj uniji.

Danas nema mjesta za usko shvatanje vladavine prava i njeno svođenje na dosljednu primjenu propisa u realnom životu. Jer se njima ne može naređivati baš sve što bi jedna vlast željela ili mogla da poželi. Kričička komponenta i promatranje pozitivnog prava sa filozofsko-pravnog stanovišta nasušno su potrebni svakom društvu koje nastoji istinski da njeguje kulturu ljudskih prava i sloboda, ali i druge civilizacijom dostignute standarde. Stoga, vladavina prava nije samo ključni element pravnog poretka jedne države nego i njenog političkog identiteta. Dio je evropskog i sve više svjetskog sistema vrijednosti.

U ovom radu autor je, pored datog kratkog pregleda istorijskog razvoja vladavine prava, ukazao na razlike u odnosu na pravnu državu. Takođe, naveo je i objasnio najvažnije elemente vladavine prava, analizirajući da li su isti utvrđeni Ustavom Crne Gore. Posvetio je pažnju i obavezama koje proizlaze iz ovog principa, kao i određenim društvenim činionicima i uslovima koji doprinose njegovom ostvarivanju, ostavljajući slobodu čitaocu da sam zaključi da li je naša država, osim formalno, i stvarno zasnovana na vladavini prava.

**Ključne riječi:** *vladavina prava, pravni poredak, Ustav Crne Gore, ljudska prava i slobode, ograničenje i podjela vlasti, legalitet, legitimitet*

### I UMJESTO UVODA

Kakvo je društvo, takvi su njegova država i pravo, jer im je porijeklo i ishodište isto, kao dvije društvene, tijesno povezane pojave. Odatle i proizlaze njihove tačke presjeka i sama suština. Intenzitet uticaja prava na državu nije (mnogo) slabiji od uticaja države na pravo, pomoću koga se ona, kada mu je

---

\* Mr Boris Bastijančić, Saradnik u nastavi, Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, Podgorica

istinski podvrgnuta, i njeno stanovništvo lakše organizuju u upravljanju različitim oblastima društvenog života i uređuju međusobne odnose<sup>1</sup>. Tako se tvori pravni poredak, kao onaj segment društvenog poretka koji je uređen pravom<sup>2</sup>. Prepoznavanje osnovnih elementa od kojih je sazdan moguće je ako se označi kao ukupnost pravnih normi, ponašanja lica na koja se one odnose i pravnih vrijednosti u jednom društvu u određenom vremenu. Te norme su raštrkane po brojnim pravnim aktima različite pravne snage, domašaja i obaveznosti. One koje nas u ovom radu najviše interesuju jesu osnovne, najapstraktnije pravne norme, tj. pravni principi, odnosno načela. Njima se iskazuju pravne vrijednosti na kojima počiva jedan pravni poredak. Po pravilu, ustavi kao najviši pravni akti predstavljaju njihova prirodna staništa.

Slobodnije rečeno, kada bi se Crna Gora upoznivala sa bilo kojom državom u regionu<sup>3</sup> ili svijetu, izgovarala bi ono što je utvrđeno u članu 1 njenog Ustava iz 2007. godine, ističući i pohvalivši se onim na čemu zasniva svoje postojanje i funkcionisanje. Izustila bi kako je nezavisna, suverena, građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, sa republikanskim oblikom vladavine *zasnovana na vladavini prava*. Njenom sagovorniku, ali i onom ko bi bio po strani i slušao taj razgovor, bilo bi jasno da je među pomenutim principima, ipak, princip vladavine prava *primus inter partes*. Ako ni po čemu drugom, onda makar po jezičkoj formulaciji koju je ustavotvorac upotrijebio. Nepostojanje ili nedovoljno poštovanje principa vladavine prava povlači odsusvto realnih mogućnosti da se drugi, gorenavedeni, principi istinski ostvaruju i jedno društvo svestrano, stalno i stabilno razvija. Nameće nam se pitanje, koje sve uslove jedna država treba da ispuni, i *de iure* i *de facto*, kako bi se s punim pravom mogla označavati i opravdano prepoznavati kao teritorijalna zajednica ljudi sa vrhovnom vlašću, zasnovana na vladavini prava.

---

<sup>1</sup> Vidi više: Stevan Vračar, *Socijalna sadržina funkcije državnopravnog poretka: razmatranje o ulozi države i prava u procesu političkog konstituisanja društva*, Beograd 1965, str. 50–57.

<sup>2</sup> Naravno, država i pravo nemaju isti oblik u redovnim i vanrednim okolnostima. „Dok se u stabilnim i redovnim okolnostima država i pravo paralelno razvijaju i menjaju na kontinuiran način, upravo to nije slučaj u nestabilnim okolnostima i vremenima”. (Aleksandar Kožev, *Fenomenologija prava*, Beograd 1984, str. 182–183).

<sup>3</sup> Danas sve suverene i međunarodno priznate države, a nekad republike članice bivše SFR Jugoslavije, proklamuju svojim najvišim pravnim aktima princip vladavine prava, kao ključnu (fundamentalnu) pretpostavku svog funkcionisanja, ili kao jednu od najznačajnijih vrijednosti svog ustavnog poretka (vidi i uporedi osnovne/početne odredbe ustava pomenutih država).

Jemstvo vladavine prava je i jedan od kriterijuma za pristupanje Evropskoj uniji, koji su utvrđeni u Kopenhagenu, još 1993. godine. Tada je navedeno da će integracija jedne države u evropsku porodicu uslijediti onda kada ista bude spremna da preuzme sve obaveze koje joj nameće članstvo, te zadovoljiti definisane ekonomske i političke uslove<sup>4</sup>. Riječju, „Kopenhaški kriterijumi” zahtijevaju da zemlja kandidat, između ostalog, izgradi stabilne institucije koje garantuju demokratiju, funkcionisanje pravne države, poštovanje vladavine (ljudskih) prava, te poštovanje i zaštitu manjinskih prava.

U sve brojnijim i intenzivnijim razgovorima, raspravama, kako stručnim i formalnim tako i dnevno-političkim i neformalnim, u zemlji i inostranstvu, koji se vode na temu evropskih integracija ili značajnijeg demokratskog iskoraka, uvijek se pominje princip vladavine prava<sup>5</sup>, ali čini se da u Crnoj Gori nijesu baš brojni oni koji objašnjavaju i zaista znaju šta on znači i šta se pod njim zapravo podrazumijeva. Čini se i da je njegov izvorni smisao i značaj, usljed inflatornog trošenja, počeo da blijedi i dobija ideološki prizvuk. A kao otvoren i nedovoljno određen pojam, ali kao snažno političko i retoričko oružje, lako može podleći različitim oblicima zloupotrebe<sup>6</sup>.

## II UKRATKO O GENEZI I TEORIJSKIM SHVATANJIMA VLADAVINE (LJUDSKIH) PRAVA

Klica učenja o vladavini prava, koje je imalo svoj dug razvojni put, posijana je još u antičkoj Grčkoj. Iako tada dominantno nepisana društvena pravila – običajna, religijska, moralna, zajedno sa malobrojnim pravnim i pisanim,

---

<sup>4</sup> Posjeti: [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/criteria/index_en.htm) – European Commission – Enlargement – Accession Criteria

<sup>5</sup> Brojni evropski zvaničnici, tokom radnih posjeta Crnoj Gori, u svojim izjavama akcenat stavljaju na princip vladavine prava i njegovu dosljednu primjenu. To označavaju kao „početnu tačku” od koje je neophodno kretanje ka aktuelnom evropskom cilju i sa kojom treba da, pošto datum bude određen, otpočne pregovorački proces. S druge strane, najznačajniji politički funkcioneri crnogorskih nadležnih državnih organa, u okviru svojih aktivnosti, daju prvorazredni značaj stvaranju društvenog ambijenta shodno konceptu vladavine prava. Iako su značajni rezultati ostvareni, ipak su izostali njihov očekivani obim i kvalitet, pa su dodatni naponi neminovni.

<sup>6</sup> Pragmatičnoj političkoj potrebi nije strano da u cjelosti preokrene značenje „velikih principa” i na taj način nađe alibi za političku volju u određenom vremenu, makar ono bilo potpuno suprotno njihovoj suštini. Nerijetko smo svjedoci primjena dvostrukih aršina pri tumačenju fundamentalnih pravno-političkih pojmova, normi, principa, koji usljed toga trpe primanje različitog sadržaja u svoju bit. Uporedi: Judith N. Shklar, *Political Theory and the Rule of Law*, in: Allan C. Hutchinson & Patrick Monahan (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto 1987, p. 1.

tretirala su važna pitanja poput onih o organizaciji *polisa*, odnosima slobodnih građana i vlasti, ali i o njenom ograničenju radi obezbjeđivanja neprikosnovne sfere slobode. Na pomenuta pitanja, odgovore od neizmjernog značaja dali su, između ostalih grčkih filozofa, Platon i njegov učenik Aristotel<sup>7</sup>.

Kao ideja o ograničenju državne vlasti, vladavina prava svoj zamajac dobija u srednjovjekovnoj Engleskoj kroz čitav niz pravnih akata ustavnog karaktera, sadržine i značaja, u kojoj se kasnije vjekovima i razvijala (u njenoj ustavno-političkoj praksi).

Kamen temeljac u evoluciji vladavine prava bila je *Magna Charta Libertatum* (Velika povelja o slobodama, donesena 1215. godine), kojom su obezbjeđena određena lična i politička prava plemstvu i proklamovano da nijedan čovjek ne može biti iznad zakona. Iako je riječ o srednjovjekovnom dokumentu, kojim se uređuju odnosi između vladara i vlastelina – pobunjenih barona, on je suštinski jedan od prvih kojim se priznaju ljudska prava i konstituišu ograničenja dotadašnjih kraljevih ovlašćenja da samovoljno određuje vrstu i visinu poreza, lišava slobode i imovine<sup>8</sup>. Tako su se po prvi put u političkoj praksi najavile ozbiljnije garancije slobode ličnosti, ali je tek interpretacijom ovog dokumenta tokom Engleske revolucije data nova dimenzija shvatanju vladavine prava. Nakon četiri vijeka u Engleskoj, ali i u svijetu, nastaje novi značajan pravno-politički akt, koji se odnosio na pravno ograničenje vlasti – *Petition of Right* (Peticija o pravima iz 1628), ali i na pravo parlamenta da vrši kontrolu izvršne vlasti.

Zatim, *Habeas Corpus Act* (donesen 1679. godine), na osnovu koga su privorena lica imala neotuđivo pravo da u roku od 24 sata budu privedena sudu, upoznata sa razlozima zbog kojih je uslijedilo njihovo lišenje slobode, odnosno oslobođeni od pritvora ukoliko ne postoje valjani razlozi da se isti produži. Njime su bili zabranjeni nehumani postupci od strane policije i sudova, čime su utrte staze za kasnije potpunije i preciznije propisivanje ljudskih prava u postupcima pred pomenutim državnim organima. Deset godina kasnije, *Bill of rights* (Zakon o pravima iz 1689. godine), uspostavio je parlamentarnu monarhiju, prenoseći vlast sa monarha na parlament. Njime se uvodi pravilo da monarh može donositi važnije odluke isključivo uz saglasnost parlamenta, odnosno da „kralj (vlada) u parlamentu” (*The King in Parliament*). U tome i leži njegova razlika u odnosu na pobrojane pravne akte, jer su oni ograničavali monarhovu vlast, ali nijesu dovodili u pitanje njegovo vrhovništvo. Zakonom

<sup>7</sup> Vidi više: Aristotel, *Politika*, Beograd 1984. i Platon, *Država*, Beograd 1976.

<sup>8</sup> Vidi: *Temelji moderne demokratije – Deklaracije i povelje o ljudskim pravima 1215–1989*, Beograd 1989, str. 25–47.

o pravima je predviđeno da vrhovnu vlast ima parlament, čime je u sistem vlasti uključeno više lica<sup>9</sup> sa mogućnošću učestvovanja u donošenju odluka.

Ubrzo, ideja vladavine (ljudskih) prava biva sve više osnažena i rasprostranjena, zahvaljujući građanskim revolucijama, tokom sedamnaestog i osamnaestog vijeka. Zato se u nabranju dokumenata, značajnih za njeno afirmisanje, ne smiju izostaviti *Proglas nezavisnosti trinaest država Amerike* (Deklaracija nezavisnosti iz 1776. godine) i *Deklaracija prava čovjeka i građanina* (najznačajniji pravno-politički akt Francuske revolucije iz 1789. godine). Pravni značaj ovih deklaracija jeste najprije u njihovom uticaju na širenje ideja o ljudskim pravima kroz naglašavanje njihove univerzalnosti i neophodnosti<sup>10</sup> i činjenici da ista izlaze van granica nacionalnih država i važe za sva vremena<sup>11</sup>.

Za prelazak i uzdizanje sa nivoa ideje na nivo principa vladavine prava i njegovo uobličavanje zaslužan je britanski konstitucionalista Albert van Dajsi<sup>12</sup>, koji je svoje učenje izložio u djelu *Introduction to The Study of the Law Constitution*, krajem devetnaestog vijeka, davne 1885. godine.

„Od Dajsija pa do danas, vladavina prava u teoriji se shvata kao princip koji obavezuje na ‘izvjesna pravila igre’ u političkom životu kojima se moraju pokoravati svi, uključujući i one koji donose pravna pravila. Teoretičari različito shvataju, različito poimaju vladavinu prava. Neki teoretičari sadržinu vladavine prava određuju sa prirodno pravnim, a neki sa pozitivističkim pristupom. Neki vladavinu prava izjednačavaju sa principom ustavnosti i zakonitosti, drugi sa pravnim poretkom, treći sa pojmom ‘pravna država’, a neki vladavinu prava tretiraju kao ‘metapravnu ideju’ što vladavni prava oduzima praktičnu pravnu djelotvornost. Svodi princip na ideal. Ima i teorijskih pogleda koji vladavinu prava shvataju isključivo kao politički (demokratski) princip

---

<sup>9</sup> Članovi parlamenta birani su na slobodnim izborima, garantovana im je sloboda govora, rasprave i postupka u parlamentu, te da govori i postupanje u parlamentu ne smiju biti napadani i ispitivani van njega (vidi članove 8 i 9).

<sup>10</sup> Tako se u stavu 2 *Deklaracije nezavisnosti* navodi kako su očigledne istine „da su svi ljudi stvoreni jednaki, da su obdareni od strane njihovog Tvorca određenim neotuđivim pravima, među kojima su život, sloboda i težnja za srećom”. Na samom početku *Deklaracije prava čovjeka i građanina* se navodi kako su nepoznavanje, zaboravljanje ili preziranje prava čovjeka jedini uzroci opštih nesreća i korupcije vlada i da su zato riješili da „izlože prirodna i neotuđiva sveta Prava čovjeka kako bi stalno bila pred očima svih članova društvenog tijela i podsjećala na njihova prava i dužnosti”.

<sup>11</sup> Dubravka Stajić, *Sloboda štampe i pravo na informisanje kao demokratske tekovine modernih društava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3, 1989, str. 307.

<sup>12</sup> Vidi više: Lidija Basta, *Politika u granicama prava – Studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Beograd 1984, str. 92.

ili više kao politički nego kao pravni princip”<sup>13</sup>. Iako su njena značenja raznovrsna i shvatanja brojna<sup>14</sup>, vladavina prava ima jedan minimum sadržine, koji nadvisuje političke, nacionalne, istorijske i ostale razlike.

Intenzivni i nadnacionalni začetak procesa utemeljenja i stvaranja uslova za vladavinu (ljudskih) prava u sadašnjem smislu, vezuje se za vrijeme poslije Drugog svjetskog rata, u kome su stradanja bila golema, ne samo na nivou pojedinih već čitavih naroda, čije se ponavljanje nije smjelo dozvoliti. Osnivanje Organizacije ujedinjenih nacija i kasnije usvajanje *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*<sup>15</sup> predstavljalo je i više od konkretnog doprinosa i podrške takvom stremljenju. Danas je *The Rule of Law* predznak i suštinski preduslov funkcionisanja nacionalnih, regionalnih i svjetskih institucija i pravnih poredaka svih savremenih demokratskih država koje u biti, najprije, nalaže da vlast bude ograničena ljudskim pravima, u cilju zaštite čovjeka od arbitrarnog djelanja njenih nosilaca. Sila neophodna za uspostavljanje i vršenje vlasti može i jedino smije postojati u potrebnim granicama, unaprijed određenim važećim institucionalizovanim propisima. Postavljanje pitanja odgovornosti nosilaca vlasti mora biti omogućeno u svakom trenutku, a rezultati njihovih predvidivih djelatnosti podložni podvrgavanju objektivnoj kontroli.

---

<sup>13</sup> Mijat Šuković, *Ustavno pravo*, Podgorica 2009, str. 219.

<sup>14</sup> Pored klasičnih shvatanja vezanih za koncept vladavine prava, čiji su tvorci Robert fon Mol, Julius Štal, Albert van Dajsi, Ajvor Dženings i drugi, važan doprinos razmatranju njenih različitih aspekata nalazimo i kod pisaca novog vremena – Fridriha Hajeka, Antonija Gidensa, Roberta Ungera, Žaka Deride, Čarlsa Tejlora, Vila Kimlike, Džozefa Raza, Majka Sandela, Franca Nojmana, Roberta Nozika, Ričarda Poznera, Samjuela Hantingtona, Francisu Fukujame, Dejvida Helda i drugih.

<sup>15</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima usvojena je na zasjedanju Generalne skupštine OUN 10. decembra 1948. godine. Mada inspirisana francuskom Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, od nje ide dalje, kako u „predmetu” tako i u konceptu regulisanja ljudskih prava. Posebno mjesto obezbijeđeno je onim pravima i slobodama koja su u Drugom svjetskom ratu najviše i najbrutalnije kršena (zabrana torture, zabrana rasne diskriminacije, pravo azila itd.). Svakako, Univerzalna deklaracija obuhvata dugačak katalog prava i sloboda. Slobodu i jednakost u pravu bez razlike u pogledu rase, boje, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti, pravo na život, ličnu sigurnost, slobodu kretanja, slobodu izbora stanovanja, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu mišljenja i izjašnjavanja, slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, pravo na učešće u vlasti i slobodan pristup javnim službama, pravo na jednaku zaštitu pred zakonom, pravo protiv samovoljnog lišavanja slobode, zatvaranja ili progona, pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, prezumpciju nevinosti, pravo i slobodu sklapanja braka i osnivanja porodice...pravo svojine, pravo na rad, pravo na slobodno vrijeme, pravo na obrazovanje...

### III ELEMENTI (PRETPOSTAVKE) VLADAVINE PRAVA I USTAV CRNE GORE

Kada govorimo o opštim pravnim normama i njihovoj primjeni, onda u vidu imamo i analiziramo ustav i zakone. Ustav kao najviši pravni akt ustanovljava ključne vrijednosti jednog društva. Zbog svoje snage koju ima u odnosu na druge pravne akte, uređuje ono što je najvažnije u društvenom i državno-pravnom životu. Da bi se za jednu državu moglo reći da je zasnovana na vladavini prava, neophodno je da su u njenom važećem, prvenstveno ustavnom pravu, sadržana i proklamovana određena pravna načela i institucije<sup>16</sup>, kakva su: legitimitet političke vlasti, podjela vlasti, nezavisnost sudova (sudija), ustavnost i zakonitost (legalitet), garancije ljudskih i manjinskih prava, kao i sloboda preduzetništva<sup>17</sup>. Shodno ustavnim određenjima, elementi (načela) koji čine vladavinu prava, ne samo kao formalno nego u osnovi materijalno načelo, kroz pravne propise manje pravne snage dobijaju svoju konkretnu sadržinu i preciznije mehanizme zaštite, izgrađujući joj tako „jasniju fizionomiju i potpuniju individualnost”. Iako ne postoji njeno opšteprihvaćeno određenje, niti pravi konsenzus o svim njenim sastojcima „ukoliko bi se ovi različiti elementi sabrali u jednu sveobuhvatnu definiciju, onda bi se moglo reći da je vladavina prava metappravna ideja o valjanom pravnom poretku koji podrobnim i postojećim pravnim ograničenjima državne vlasti, odgovarajućim svojstvima osnovnih zakona i pouzdanim institucionalnim i proceduralnim jemstvima najvećma obezbeđuje ljudsku sigurnost i slobodu”<sup>18</sup>.

#### 3.1. *Legitimitet i legalitet političke vlasti*

Zašto neko ima pravo da vrši političku vlast i na određeni način? Na to pitanje odgovor daje pojam legitimiteta, kojim se označava osnov iz kog izvire, na kome se zasniva i kojim se opravdava sama vlast. To znači da građani svoju državu kao političku zajednicu, njene institucije i pravni poredak ne prihvataju zato što se to tako podrazumijeva, zbog običaja, interesa ili straha od njenog monopola nad sredstvima fizičke sile, već zbog istinskog i dubokog uvjerenja da je on valjan i opravdan, u kome postoji saglasnost između onih koji vladaju

<sup>16</sup> Uporedi: Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2004, str. 634.

<sup>17</sup> Nije rijetkost da se značenje i pojedina načela koja su pretpostavka za postojanje vladavine prava tumače shodno pragmatičnim potrebama, jer pored pravnih, ona obuhvata i političke elemente, a u posljednje vrijeme stiže i ekonomsku dimenziju.

<sup>18</sup> Kosta Čavoški, *Pravo kao umeće slobode – Oglad o vladavini prava*, Beograd 1994, str. 91.

i onih kojima se vlada, koji na to pristaju jer je to u skladu sa nekim uzvišenim načelima i postulatima vršenja vlasti.

Istorijski posmatrano, osnovi legitimnosti su se mijenjali, pa je vlast različito ideološki opravdavana. Nasuprot teorijama koje su vlast opravdavale božjom voljom, ili saglasnošću crkve, u osamnaestom i devetnaestom vijeku rođene su nove teorije narodnog suvereniteta, prema kojima jedna vlast porijeklo ima u narodu i njemu pripada, pošto je sam izabrao. Dakle, da bi se neka vlast mogla smatrati legitimnom, neophodno je da postoje i utvrđene racionalne, demokratske procedure, kao skup formalizovanih, apstraktnih i univerzalnih radnji, na čijim osnovama će se ona upostaviti, a potom vršiti<sup>19</sup> i kao takva uživati podršku kod većine stanovništva. Odstupanje od toga, jedino valjanog utemeljenja legitimne vlasti, značilo bi da ne postoji istinski, već fiktivni, prevarni legitimitet, pribavljen kroz manipulaciju, i koji kao takav nije održiv.

U kontekstu navedenog, prema ustavnim rješenjima, nosilac suverenosti u Crnoj Gori je svaki građanin koji ima crnogorsko državljanstvo, a vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Jedina vlast u državi koja se može uspostaviti, priznati i tretirati kao legitimna jeste ona koja je rezultat slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom.<sup>20</sup>

Ne uživa svaka legalna vlast autoritet legitimne vlasti. Legitimitet vlasti treba razlikovati od njenog legaliteta, jer i najgora i nepodnošljiva tiranija može da bude zakonita ako se isključivo mjeri aršinima pozitivnog prava. Zato legitimitet svakako nadilazi legalitet državne vlasti, snabdijevajući je i učvršćujući vrijednosnim elementom koju legalitet kao simplifikovano poštovanje pravila ne mora da posjeduje. O legalitetu (u širem smislu) govorimo kada se organizovanje i funkcionisanje institucija vlasti i njenih vršilaca uramljuje normativnim okvirom, odnosno zasniva na opštim pravnim aktima, pa i ka-

---

<sup>19</sup> Tako se zakonodavna vlast demokratski ustanovljava na slobodnim, višepartijskim izborima gdje građani na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem, od više kandidata, biraju svoje predstavnike koji će u parlamentu braniti njihove interese i umjesto njih odlučivati u određenom vremenskom periodu. Njihov izbor kao i način odlučivanja mora biti regulisan ustavom, izbornim zakonom i poslovnikom o radu parlamenta. Kada je riječ o tehnikama odlučivanja, načelo apsolutne većine je pravilo, uz uvažavanje mišljenja manjine, shodno važećim propisima i značaju pitanja o kome se odlučuje. O vrlo važnim stvarima za jedno društvo najčešće se propisuje donošenje odluka kvalifikovanim većinom ili pak konsensualno (jednoglasno), što je rijetkost. Kako god, rezultati takvog odlučivanja moraju biti pretvoreni u racionalne i pravedne zakone, na osnovu kojih se vlada.

<sup>20</sup> Uporedi: Ustav Crne Gore, čl. 10.



da izostane pohvalno mišljenje pripadnika jednog društva, usljed negativne percepcije i viđenja vrijednosti onoga što vlast čini. Tako, u okviru osnovnih odredaba najvišeg pravnog akta Crne Gore, jasno je i izričito navedeno da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (čl. 3 Ustava), u kojima je, između ostalog, navedeno šta ona može da čini i koliko dugo.

Naravno, pod legalitetom se ne podrazumijeva samo ograničenost i potčinjenost vlasti objektivnom pravu. „Istovremeno, zakonitost je suštinsko načelo svakog pravnog poretka, pošto je pravni poredak upravo poredak zbog usklađenosti svih pravnih akata sa najvišim pravnim aktima – ustavom i zakonom”<sup>21</sup>. U tom smislu, crnogorski ustavotvorac utvrđuje da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom, o čemu je pozvan da se stara i kada je potrebno odlučuje Ustavni sud<sup>22</sup>.

### 3. 2. Nezavisno sudstvo i podjela vlasti

Svaka država, ratifikacijom Evropske konvenciju o ljudskim pravima i slobodama nedvosmisleno prihvata da evropski standardi i praksa Evropskog suda za ljudska prava, sa sjedištem u Strazburu, u oblasti integriteta sudstva, prije svega nezavisnosti, nepristrasnosti, postanu neizostavni principi njenog pravnog sistema<sup>23</sup>. Nezavisnost sudstva u suštini se ogleda kroz mjeru i garancije sudske nezavisnosti, kada je riječ o izboru sudija, utvrđivanju njihove odgovornosti, razrješenju, stalnosti njihove funkcije, nepremjektivosti<sup>24</sup>, imu-

<sup>21</sup> Budimir Košutić, *Uvod u jurisprudenciju*, Podgorica 2009.

<sup>22</sup> Uporedi: Ustav Crne Gore, čl. 145, 11, stav 7 i 149, stav 1, tačka 1 i 2.

<sup>23</sup> Član 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje da „svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona”. U tom smislu i Ustav Crne Gore jemči da je sud samostalan i nezavisan, da je sudijska funkcija stalna, te da je zabranjeno osnivanje prijelaznih i vanrednih sudova (vidi čl. 118 i 121).

<sup>24</sup> Princip I. 2. c Preporuke br. R (94) Komiteta ministara Savjeta Evrope navodi: „Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudije trebalo bi da počivaju na objektivnim kriterijumima, i da odabir i kretanje u službi počivaju na zaslugama po osnovu kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti. Organ koji odlučuje o izboru i kretanju sudije u službi trebalo bi da bude nezavisan u odnosu na vladu i upravu. Da bi se zaštitila nezavisnost tog organa, pravila bi trebalo da obezbijede, na primjer, da njihove članove bira pravosuđe i da taj organ sam odluči o pravilima postupka”. Prema mišljenju br. 1 (2001) CCEJ: „svaka odluka koja se odnosi na imenovanje sudije ili njegovog/njenog kretanja u karijeri, trebalo bi da počiva na objektivnim kriterijumima i da ih primjenjuje ili neki nezavisni organ ili da postoje garancije koje će osigurati da se imenovanje ne vrši po bilo kakvim kriterijumima drugači-

nitetu i materijalnom položaju. Onda je jasno da je problem ne samo ostvarenja nego i stalnog unapređenja nezavisnosti, nepristrasnosti<sup>25</sup> jedan od onih oko koga se javlja pregršt pitanja. U cilju davanja jasnih odgovora i iznalaženja kvalitetnih, djelotvornih rješenja, neophodno je počinjati od insistiranja na dosljednoj primjeni normativnog okvira, kao i njegovog stalnog preispitivanja i nadogradnje, uvijek kada je to svrsihodno i moguće. Naravno, neophodno je da ustav, zakoni i drugi opšti pravni akti budu rezultat racionalnog procesa, čije će norme biti primjerene, konzistentne i lako primjenjive, razumljive podjednako, prvo onima čije ponašanje treba urediti, ali i sudovima i drugim tijelima koja će ih primjenjivati. U mjeri u kojoj je to moguće, normativno okruženje treba da bude stabilno, tj. bez učestalih promjena koje mogu da uzrokuju pravnu nesigurnost.

Od svih aspekata ideala nezavisnosti sudstva<sup>26</sup>, najznačajniji i najvažniji je nezavisnost od nelegalnih i nelegitimnih uticaja političkih vlasti, izvršne i zakonodavne. Kao vlast koja ostvaruje i čuva pravo, ne smije biti ni u kom slučaju pod njihovim tutorstvom, pošto nema boljeg dokaza o valjanosti jedne vladavine od rada njenog sudskog sistema<sup>27</sup>. „Sve bi bilo izgubljeno kad bi isti čovek ili isto telo vladaoca, plemića ili naroda vršilo sve tri vlasti: vlast donošenja zakona, vlast izvršenja državnih akata i vlast suđenja zločina ili sporova među pojedincima”, veli Monteske<sup>28</sup>. Princip podjele vlasti, koji označava odvajanje sudstva od legislative i egzekutive u organizaciono-tehničkom i funkcionalnom pogledu, stvara tek polazne, minimalne pretpostavke za nezavisnost sudstva.

Odvojiti sudsku vlast od drugih grana vlasti i povjeriti je posebnim državnim organima – sudovima i „posebnim profesionalnim državnim službenici-

---

jim od ovih objektivnih”; Evropska povelja o Statutu za sudije koja je usvojena u Strazburu, jula 1998. god. (DAJ/DOC (98)23), navodi sljedeće: „U pogledu svake odluke koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, Statut predviđa postojanje mogućnosti da interveniše organ koji je nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti u okviru kojeg (organa) najmanje polovina članova jesu sudije koje biraju njihove kolege na osnovu metoda kojim će se garantovati najšira predstavljenost sudstva”.

<sup>25</sup> Posljednjih godina, moglo bi se reći da u našoj pravnoj i političkoj kulturi ovi principi dijele sudbinu sa njima usko povezanim principima, vladavine prava i pravne države: svi o njima govore, rijetko ko zna šta zaista znače, a gotovo niko ne zna pravi način kako ih stvarno sprovesti u djelo.

<sup>26</sup> Najšira i notorna formulacija sudske nezavisnosti ovu određuje kao nevezanost ničim osim zakonom i vlastitom savješću. Prema tome, potencijalni izvor „zavisnosti” može biti bilo ko (stranke u postupku, ekonomski moćnici, mediji, javnost, druge sudije).

<sup>27</sup> Džems Brajs, *Savremene demokratije*, knjiga III, Beograd 1933, str. 88.

<sup>28</sup> Monteske, *O duhu zakona*, tom I, knjiga XI, Beograd 1989, str. 176.

ma” – sudijama, predstavlja jedno od najvećih dostignuća savremene države, koje Ustav Crne Gore od 2007. godine prihvata svojim osnovnim odredbama<sup>29</sup>. Zbog značaja koji u konceptu savremenih pravnih i političkih sistema ima nezavisno sudstvo, kao garant (vladavine) ljudskih prava i sloboda, načelo nezavisnosti sudske vlasti je postalo univerzalna vrijednost. Zato ima svoje mjesto i u međunarodnom pravu, kao međunarodni standard u ovoj oblasti<sup>30</sup>.

Pored opšteprihvaćenog načela o podjeli državne vlasti na njene tri funkcije zakonodavnu, izvršnu i sudsku (čl. 11 st. 1 Ustava), naš Ustav utvrđuje njihovu ravnotežu, ali i uzajamnu kontrolu (čl. 11 st. 4 Ustava). Ovakvoj formulaciji s pravom treba uputiti prigovor, u onom dijelu koji može da implicira i ustavnu mogućnost kontrole sudske vlasti od strane zakonodavne i/ili izvršne. Takva mogućnost bila bi u krajnjoj suprotnosti sa postojećim savremenim principima nezavisnosti i samostalnosti sudske državne vlasti, te bi je trebalo ukloniti, putem izmjene ili brisanja pomenute odredbe u okviru postupka promjene Ustava.

Zakonodavna i izvršna vlast mogu jedino da „ograničavaju” (izraz koji je trebalo upotrijebiti), tako što predlažu i donose zakone kojima uređuju sudski sistem i po kojima sudovi sude i tako što obezbjeđuju uslove za njihov rad, a ne „kontrolišu” sudsku vlast. Svaki drugi uticaj ovih vlasti na sudsku predstavlja povredu načela njene nezavisnosti. Takva postoji uvijek kada se one direktno miješaju u tok i ishod sudskog postupka, ali i onda kada svoj dozvoljeni uticaj (pomenuto uređenje sudskog sistema i obezbjeđenje uslova za rad) koriste tako da posredno utiču na nezavisnost sudske vlasti (sudija).

Direktan uticaj na sudije u vršenju njihove funkcije („naručivanje” presuda, prijetnje ili obećavanje određenih pogodnosti sudijama i sl.) nije samo nedozvoljen već i nezakonit, pa su ovakvi slučajevi rijetki i relativno „lako” ih je evidentirati. Ali, sama činjenica da ovakvog uticaja na sudstvo nema ili da je „rijedak izuzetak” ne znači i to da je ono nezavisno. Posredan uticaj (zloupotrebom dozvoljenog uticaja), samim tim što je takav (i po pravilu nije neza-

---

<sup>29</sup> „Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku” (član 11 stav 1 Ustava Crne Gore).

<sup>30</sup> Osnovna načela o nezavisnosti pravosuđa UN, usvojena 1985. godine; Evropska povelja o sudijama, koju je Evropska asocijacija sudija usvojila u martu 1993. u Visbadenu; Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, usvojena 13. oktobra 1994. u Strazburu; Evropska povelja o Statutu sudija sa dopunskim obrazloženjima, usvojena od 8. do 10. juna 1998. u Strazburu; Univerzalna povelja o sudijama Međunarodnog udruženja sudija, usvojena 20. novembra 1999. u Tajpeju i Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, usvojena u Montrealu 1983.

konit), mnogo je teže uočljiv. Upravo zbog toga, pitanje nezavisnosti sudstva jeste i ostaće još neko vrijeme aktuelan problem<sup>31</sup>.

### 3. 3. *Ljudska prava i slobode*

U modernoj ustavnopravnoj i političkoj teoriji ističe se kako je za određivanje karaktera nekog političkog sistema i pravnog poretka najvažnije posmatrati i utvrditi kakav je u njemu položaj čovjeka (građanina), odnosno na koji je način u tom sistemu uređen odnos „na liniji”: čovjek (građanin) – vlast. Kriterijum za prepoznavanje jedne države kao civilizovane postao je nivo kodifikovanosti, ostvarenja i zaštite ljudskih prava.

Ljudska prava se izražavaju i štite putem prava, predstavljaju „prava otpora” samovoljnoj i apsolutnoj vlasti. Pošto imaju i „političku dimenziju”, jer se ostvaruju u državi i odnose se na državu (sredstvo za ograničenje njene vlasti), moguć im je pristup, uglavnom sa dva različita aspekta. Prema prvom, tretiraju se oktroisanim od strane države i njene vlasti. Dok su prema drugom, ljudska prava prirodna i neotuđiva od čovjeka. „Vjerovalo se da čovjek ima određenu i nepromjenljivu prirodu, da je obdaren razumom koji mu je dao izvjesna prava bez kojih bi prestao biti ljudsko biće”<sup>32</sup>. To su prava koja pripadaju svima, bez razlike po bilo kom osnovu. „Shvatanja o autonomnosti osnovnih ljudskih prava bila su u samom središtu borbe za ustavnost”<sup>33</sup>, pa ne čudi što danas u najvećem broju država svijeta preovladava drugonavedeni pristup. Država je pozvana da osigura da svi poštuju ljudska prava, ali i da svi-ma obezbijedi njihovu zaštitu. Ona ne smije da zalazi u neprikosnovenu ličnu sferu i na bilo koji način onemogućava pojedincu da slobodno misli, djela, govori – živi. Ako je drugačije, ako pak teži da interveniše tamo gdje ne treba, ne priznajući razlike između javnog i privatnog, onda se govori o državi koja je autoritarna ili totalitarna ili je na dobrom i sigurnom putu da to postane.

Neraskidiva je veza koja postoji između načela vladavine prava i ostvarenja i zaštite ljudskih prava koja se stalno razvijaju. Vladavina prava znači uklanjanje prepreka koje ometaju njihovu primjenu i potporu za pravično upravljanje i uređivanje odnosa među ljudima i podsticaj za njihov suživot sa razlikama. Svako demokratsko društvo, koje teži da svoju izgradnju zasnuje

---

<sup>31</sup> Vidi više: Boris Bastijančić, *Pravci unapređenja sudske vlasti u Crnoj Gori, Crna Gora u XXI stoljeću – u eri kompetitivnosti: izgradnja i funkcionisanje države*, knjiga 73, sveska 5, Podgorica 2010, str. 313–322.

<sup>32</sup> Karl J. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica 2005, str. 143.

<sup>33</sup> Vojislav Stanovčić, *Enciklopedija političke kulture* (Slobode i prava čoveka i građanina, str. 1056–1085), Beograd 1993, str. 1058.

na pravnim tekovinama, mora prihvatiti prvenstvo ljudskih prava iznad i ispred svega, kao aksiom svog bivstvovanja i osnov pravnog poretka.

Poslije prvog, u kome su sadržane osnovne odredbe, čitav drugi dio Ustava Crne Gore posvećen je jemstvima ljudskih prava i sloboda, ili 64 (počev od člana 17 do člana 81) od ukupno njegovih 158 članova. Ako je suditi ne samo iz ugla sistematike jednog ustava, sasvim je jasno da su njihovim mjestom i obimom koje u njemu zauzimaju, osvijetljenja i naglašena važnost prepoznavanja, razvoja i zaštite najvažnijih civilizacijski dostignutih ljudskih specifičnih i nespecifičnih pravnih vrijednosti u društvima koja mogu sebe uljepšati epitetima svojstvenim savremenim demokratijama današnjice. Međutim, ljudska prava i slobode nije dovoljno samo deklarirati, pobrojati i na tome se zaustaviti već je neophodno obezbijediti efektne mehanizme za njihovo nesmetano uživanje i efikasnu zaštitu. Samo tada, ono što je napisano ima svoju svrhu, smisao i značaj.

Kako bi se isključila mogućnost da se jednim pravnim aktom daju, a drugima oduzmu, crnogorski ustavotvorac utvrđuje da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma i mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta najviši pravni akt u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno<sup>34</sup>. Zakoni, koji pomenuta prava dalje razrađuju, moraju biti usklađeni sa ustavom, jer su ranije razmatrana načela ustavnosti i zakonitosti fundamentalna pretpostavka vladavine prava, koja doprinose pravnoj sigurnosti i izvjesnosti. Ali to nije jedino što pravni poredak, kao svoj uslov, treba da ispuni. Neophodno je da postoji i izvjesni kritički odnos, potrebna doza skepticizma, prema materiji pozitivnog prava. Pravni sistem se mora razvijati u skladu sa etičkim, filozofskim, civilizacijskim vrijednostima, a posebnu pažnju treba posvetiti jačanju i održavanju veze između prava i pravde, kao i veze između prava i morala, što nikad nije jednostavan, a vječiti je zadatak.

Svako je jednako slobodan od nepravde i diskrecionog i diskriminacionog postupanja. Jednak je pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili svojstvo, a dozvoljeno mu je sve što važećim pravom nije zabranjeno<sup>35</sup>. To znači minimalističko regulisanje društvenih odnosa i obezbjeđivanje slobode svakom pojedincu do maksimuma u okvirima mogućeg, naravno u granicama prava. Takav pristup, „iako ljudsku pravdu i pravicu svodi na zakonsku pravdu i pravicu”, nalazi svoje mjesto i na tlu ekonomije liberalnih pravnih

<sup>34</sup> Uporedi: Ustav Crne Gore, čl. 17 stav 1 i čl. 24 stav 1.

<sup>35</sup> Uporedi: Ustav Crne Gore, čl. 8 st. 1, čl. 10 st. 1, čl. 17 str. 2.

država: *laissez faire – laissez passer*<sup>36</sup>. Ipak, Hajek ističe kako upravljanje ekonomskom aktivnošću neminovno stvara i diskriminaciju među ljudima, monopole i privilegije, što je u suprotnosti s vladavinom prava, ali s druge strane, u duhu liberalne filozofije, naglašava da nije ništa manje pogubno za slobodu kada je izuzetak od opšteg zakonskog pravila učinjen u korist slabijeg, nego kada se taj izuzetak čini za jakoga<sup>37</sup>.

Oblast ljudskih prava i sloboda i oblast privrede zajedno čine oblast slobodnog, odnosno civilnog društva. Samoograničenje aktivnosti države u sferi privrede, koja se, kao slobodna, odvija po sopstvenim zakonima, shodno načelu samoregulisanja, u saglasju je sa zahtjevima koje postavlja koncept vladavine prava. Stoga naš Ustav kazuje da se „ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine”(član 139).

Pored brojnih prednosti, ovakva rješenja imaju i svoje negativne strane, koja kroz odraz u realnom životu, nerijetko, uz izvjesnu zakonomjernost, uzrokuju i podstiču „desocijalizaciju i dehumanizaciju ljudskih odnosa, zbog tendencije njihovog pretvaranja u tipične trgovinske transakcije, odnosno zbog opšteg trenda komercijalizacije svih oblasti društvenog života, pa i onih koje, bar u tranzicionim zemljama, nisu bile u sferi ekonomije, kao što su kultura, obrazovanje, zdravstvo, zabava, sport i sl.”<sup>38</sup>.

Da bi se takve i slične tendencije u društvu preduprijedile, bile korigovane, svedene u razumne i prihvatljive okvire, uspostavljena ispravna ravnoteža između suprotstavljenih zahtjeva, ustavopisac nije slučajno, prvim članom, proklamovao princip socijalne pravde kao jedan od temeljnih konstituenata karaktera i bića države Crne Gore. To znači i „dosljedno slijeđenje” socijalnog modela prihvaćenog u Evropskoj uniji<sup>39</sup>, ali i nepostojanje branika da vladavina prava može „da ide ruku pod ruku” sa državom socijalne pravde.

<sup>36</sup> V. više: Fridrih Hajek, *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Beograd – Podgorica 2002.

<sup>37</sup> Fridrih Hajek, *Politički ideal vladavine prava*, Zagreb 1994, str. 62.

<sup>38</sup> Zoran Jelić, *Vladavina prava i tržišna ekonomija – opšta razmatranja o uzajamnim odnosima prava i ekonomije*, Pravni život, br. 14, 2008, str. 264.

<sup>39</sup> „Drugim riječima, taj skup i sklop istovremenih i jednako obavezujućih ustavnih utvrđenja ustavno konstituiše Crnu Goru, kao političku zajednicu usmjerenu da se svim umnim, duhovnim i materijalnim resursima uvećava materijalno bogatstvo, a da se istovremeno izgrađuje i učvršćuje ljudskost. To dvojestvo je nužno. Jer ako se izgube objektivno moguća ljudska pravda i moralne vrijednosti, materijalno bogatstvo gubi puni i pravi smisao. Sa tim odlikama država socijalne pravde je odlika svih demokratskih država (Mijat Šuko-

#### IV CRNA GORA JE ZASNOVANA NA VLADAVINI PRAVA?

Ako posmatramo i analiziramo strogo formalnopravno cjelovit tekst Ustava Crne Gore i shvatimo njegov kontekst, teško da bi se mogao oformiti drugačiji zaključak od tog da je Crna Gora država u kojoj se ne caruje pravom, već caruju prava. Svi elementi koje je trebalo prepoznati i koji su bili neophodni kao premise da takav isprovociraju – utvrdili smo da (formalno) postoje. Ustanovljeni su, udahnuta im je potrebna količina pravne snage, bilo kroz pravna načela ili kroz opšte, najopštije ustavne pravne norme. Međutim, još neka razjašnjenja su neophodna, kako bi se otvorio prostor za isticanje možda malo drugačijeg ili pak suprotnog od ovdje istaknutog, onda prividnog, samo na osnovu čitanja propisa, datog zaključka.

Moramo razumjeti i razlikovati vladavinu prava od pravne države, ali i faktore koji doprinose ili odmažu da i jedan i drugi ideal postanu, sutra više nego što su danas, stvarnost za svakoga. Iako je proklamovano kao polazište gotovo svim drugim principima, ustavotvorac *izričito ne navodi, neposredno ne sintetizuje*, obaveze koje dosljedna primjena principa vladavine prava nalaže u našoj državi i društvu. Takođe, ne govori ni o načinima, sredstvima za ostvarenje, niti o značenju i sadržini. Ipak, kada se ima u vidu duh i smisao samog Ustava, zajedno sa saznanjima pravne nauke, bogatstvom filozofsko-pravne i filozofsko-političke misli, onda su izvjesna uopštavanja za ovakvu problematizaciju odnosnog principa moguća.

##### 4. 1. Razlika između vladavine prava i pravne države

Tokom devetnaestog vijeka, ideja pravne države nastaje kao posljedica zahtjeva za okretanje leđa apsolutnoj monarhiji i kao veliki iskorak ka stvaranju građanskog društva<sup>40</sup>. Na jedan opšti način rečeno, pravna država je svojstvena političkoj zajednici koja počiva na stabilnim i razvijenim institucijama, a ne na pojedincima, ne na njihovoj (samo)volji, nego na vladavini zakona. Međutim, ako pažljivije posmatramo, danas se o pravnoj državi, nakon određenih istorijskih iskustava, teško i stidljivo može govoriti, ako ne baštini vrijednosti principa vladavine prava.

Mada je riječ o dva usko povezana principa koji se međusobno prožimaju, dopunjavaju, između njih su postojale ne samo pojmovne nego i druge razli-

---

vić, *Koncepcija i sadržina Ustava Crne Gore – prilog raspravi o ulozi, funkcijama i odgovornosti države u savremenosti*, Podgorica 2010, str. 165).

<sup>40</sup> Ideja pravne države nastala je u Njemačkoj, dok se izraz pravna država vezuje za Rudolfa fon Mola.

ke<sup>41</sup>. Vladavina prava je usmjerena na postojanje ili stvaranje niza pretpostavki za jedan valjan i prihvatljiv pravni poredak, gdje će djelanje vlasti biti omeđeno pravednim pozitivnim pravom, koje će biti gotovo uvijek kadro da odoli bilo kakvim pokušajima zloupotreba i manipulacija. Sa druge strane, pravna država shodno svom prvobitnom značenju ne postavlja pitanje legitimiteta izvora i nosilaca vlasti, ne haje za ljudsku pravdu, sadržinu zakona, kakvi su i ko ih donosi. Važno je da se njima uređuju društveni odnosi, da su sve radnje države prema građanima zasnovane na zakonu i da se zahvaljujući vladavini zakona (kao svojevrsnom oruđu u rukama vlasti), vlast posmatra kao na pravu zasnovana moć, a ne na sirovoj želji, objijesti ili arbitrarnosti pojedinaca ili privilegovanih, malobrojnih društvenih grupica.

Shvatanje pravne države, kao puke vladavine usvojenih pravnih akata, čiji smisao, domašaj i vrijednost nijesu dovođeni u pitanje kada su se dosljedno primjenjivali, učinjeno je besmislenim u dvadesetom vijeku, zahvaljujući neizbrojanim nehumanim aktivnostima, nedjelima i zločinima fašističke, nacističke, ali i realsocijalističke države. Riječju, Musolinijeva, Frankova, Hitlerova i Staljinova država bile su i ostale primjeri koji se navode uvijek kada se želi ukazati na efikasno i efektno sprovođenje zakona, dijelom monstruoznih i zvjerskih sadržina, koji su služili za pranje i legalizaciju prljave volje i ideja tamošnjih vlastodržaca<sup>42</sup>. Usljed toga, kasnije je došlo do više nego jasnog nametanja zdravorazumske potrebe za značajnim revidiranjem ondašnjeg formalnog shvatanja pravne države i to sa aspekata nespornih vrijednosti poput pravde, mira, dostojanstva, ljudskih prava i sloboda. Takav prošireni, svakako drugačiji u odnosu na prethodni, koncept pravne države utvrđuje i balansira odnose između prava, vlasti i „preddržavno zamišljenih prava pojedinaca”. „U pravnoj državi mora da se održava distanca puna napetosti, razlika u vezi između vlasti i prava; svaka njihova identifikacija uništava pravnu državu”<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Pored određenih razlika između pravne države i vladavine prava, koje se navode, takođe je neophodno razlikovati državu bezakonja (Nolaw State), sa jedne, od zakonske (Lawful State) i pravne države, odnosno države vladavine prava (Rechtsstaat, Rule of Law). V. više: Anthony Allott, *The Limits of Law*, London 1980, p. 237–259.

<sup>42</sup> Pravni propisi, u kojima je bilo sadržano tada važeće ali svakako i nepravedno pravo, dosljedno su sprovedeni, a ljudska prava i slobode nijesu postojala u obimu koji je dostojan čovjeka. Riječju, kako to biva u autoritarnim i totalitarnim vladavinama, blagodareći raznovrsnim ograničenjima, svođenjima na sami minimum putem normi zakona i drugih pravnih akata, ljudska prava i slobode su, zarad interesa, ideja i ciljeva političkih elita i njihovih vođa, masovno, najbrutalnije i sistematski kršena.

<sup>43</sup> Jovica Trkulja, *Osnovi političkog sistema*, Beograd 2009, str. 82.



Iako je u jednom trenutku između njih postojao duboki, suštinski jaz, posljednjih decenija principi vladavine prava i pravne države, moramo priznati, sve se više poistovjećuju, jer su im ciljevi u perspektivi jedna tačka – kvalitet prava, a oslanjaju se na nosećim stubovima približno sličnih ili jednakih dimenzija. Kako god, pravna država se mora posmatrati iz ugla obuhvatnijeg principa vladavine prava, kao njegov segment. Iz drugog ne smije, kako bi se onemogućilo da se na bilo koji način stvori i najmanji prostor da drugačije shvatanje začne latentno ocrtavanje ponovnih obrisa onoga što je nekad bila neupitna realnost, a danas sramotan i užasan dio ljudske istorije.

Stoga ne čudi što se sve češće čuju stavovi da se pravna država i vladavina prava katkad mogu upotrijebiti i kao sinonimi. Crnogorski ustavotvorac ne navodi oba principa u osnovnim odredbama. Proklamuje princip vladavine prava, tretirajući ga (pretpostavljamo) kao sveobuhvatniji i viši, materijalni princip koji ima dublje metappravno utemeljenje i kao takav konsumira princip pravne države.

#### *4.2. Najvažnije obaveze, činioci i uslovi za postojanje i ostvarivanje vladavine prava u jednom društvu*

Ustavno utvrđenje i u vezi sa tim saglasna utvrđenja unutar ovog ali i drugih pravnih akata, koja posredno ili neposredno nalažu i obavezuju na izgradnju naše države prema postulatima vladavine prava, jesu samo potrebno normativno polazište. Da bi ono počelo da dobija svoj sve jasniji odraz u stvarnom životu, a ne ostalo mrtvo slovo na parčadima papira, potrebno je da se čini mnogo, ali ne i nemoguće. Naročito u društvu koje iščekuje završne tranzicione rezove, u kome su trajnost ovlašćenja i dužnosti, poštovanja i zaštite rođenjem stečenih prava više bili ideal čijem se ostvarenju s vremena na vrijeme pristupalo, nego kontinuiran i planiran proces, više dobra teorija nego osjetna praksa<sup>44</sup>.

*Conditio sine qua non* stabilnog i sigurnog društva jeste njegova istinska posvećenost dosljednom poštovanju sadržanog u važećim propisima, pravnog

---

<sup>44</sup> Nastojanja da vladavina prava nađe čvrsto uporište i postane opredjeljujuća civilizacijska vrijednost crnogorskog društva, usporavana su usljed sudara sa balastom partijske države, nedemokratskom tradicijom, političkim i pravnim monopolima. U nedovoljnoj mjeri razvijena politička kultura, ideološko-nacionalističko sljepilo, brojne, izražene podjele po različitim osnovama, ugrožena, sa tendencijom iščezavanja srednja klasa, korupcija, nepotizam, etnocentrizam, etničke predrasude, ratni vihor, recidivi rodovsko-plemenske svijesti, uglavnom su anomalije koje su dominantno obilježile devedesete godine prošlog vijeka, sa čijim se negativnim dejstvima još uvijek borimo i čije se konačno otklanjanje, kao logičan rezultat, iščekuje.

poretka. Obaveza koja se nikada, ni u kom slučaju (osim u vanrednim situacijama) ne smije dovesti u pitanje, ni na strani države i njene vlasti, niti u narodu. Sve tri funkcije državne vlasti, njeni organi i u njima zaposlena lica dužni su da svoje poslove obavljaju upravljajući se prema utvrđenim nadležnostima u ustavu, zakonima i na njima zasnovanim i usaglašenim drugim pravnim aktima. Da postupaju na jednak način u jednakim slučajevima, jer ako je norma opšta, apstraktna, dok važi, ona je primjenjiva za sve, po istim standardima, mjerilima, dajući jednake pravne mogućnosti i građanima i „vladarima”. Tako se najbolje osigurava individualna sloboda<sup>45</sup>. Nema mjesta subjektivnim kriterijumima, proizvoljnosti i samovolji, do kojih bi moglo doći na osnovu bilo kakvih i bilo čijih privilegija ili birokratskih deformacija državnih organa. „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo” (čl. 17 stav 2 Ustava), izričit je crnogorski ustavotvorac. Naravno, određenim kvantumom diskrecije državni organi moraju raspolagati. Ne može se uvijek i na sve situacije striktno primijeniti važeća pravna norma. Postoje prilike i okolnosti koje imaju „normativnu snagu faktičkog”. Zato vladavina prava „ne zahtijeva da zvaničnici ili sudije budu potpuno lišeni diskrecije, ali zahtijeva da nijedna diskreciona odluka ne bude bez ograničenja”<sup>46</sup>.

Osim obaveza, čije se postojanje nesmetano uviđa i izvodi tumačenjem važećeg prava, prava onakvog kakvo jeste (*de lege lata*), mora se naglasiti i ono što je posljedica promatranja prava onakvog kakvo bi ono trebalo da bude (*de lege ferenda*) i metapravnosti svojstvene principu vladavine prava. U tom smislu, pored postupanja u skladu sa pravom i pod pravom, ne može se zanemariti i zaobići važno pitanje njegovog kvaliteta, njegove kakvoće.

Samo pravedno pravo, pravo čija je suštinska nit zasnovana na poštovanju ljudskih prava i sloboda, njihovoj zaštiti i unapređivanju, obezbjeđuje samom sebi autoritet i interiorizaciju gotovo kod svih adresata. Pravo koje uvažava integritet, dostojanstvo i slobodu građani će doživljavati kao svoje, zbog njegove pravnosti i valjanosti, koje se ne preispituje, nego osjeća. U vezi sa tim je i obaveza svih aktera u zakonodavnom postupku da prilježno, revnosno i svojski, posmatrano iz ugla pravde i pravičnosti, sa krajnjom pažnjom i senzibilitetom osluškuju realnost i vode računa o etičkoj vrijednosti normi koje ispisuju. „Koliko god element političke volje u stvaranju prava bio važan i

<sup>45</sup> „Nema slobode ukoliko je specijalnom privilegijom pravo građanstva ograničeno na samo jedan deo članova zajednice. Nema slobode ukoliko vladajuće mišljenje može kontrolisati društvene navike” (citirano prema: Franc Nojman, *Vladavina prava – politička teorija i pravni sistem u modernom društvu*, Beograd 2002, str. 53).

<sup>46</sup> Tom Bingham, *The Rule of Law*, London 2011, p. 54.

nužan, ne sme se zapostaviti da je za suštinu prava daleko bitniji onaj element koji od njega čini temelj i stub ljudskih civilizacija. A to pravo postaje stepenom svoje racionalnosti u regulisanju međuljudskih odnosa, pa i pravednosti u njegovom stvaranju i primeni”.<sup>47</sup> Kao takvo će biti prihvatljivo uvijek, ili u najvećem broju slučajeva, što je i krajnji cilj svakog zakonodavca, a i zajedničko dobro (*bonum commune*).

Dok zakoni važe, valja im se pokoravati kakvi god da su. Bili najbolji ili najgori, oni se moraju striktno primjenjivati. *Dura lex, sed lex*, tvorili su mudro još stari Rimljani. Međutim, neosporno pravo je, a donekle i obaveza, svakog pojedinca i/ili ukupnog javnog mnjenja da uvide i argumentovano kritikuju sadržinu pozitivnih, ali nepravednih zakona<sup>48</sup>, da im „poriču važenje” i zahtijevaju njihove izmjene i dopune ili donošenje novih, „adekvatnijih” čim prije to bude moguće. Naročito u slučaju kad „zakonsko pravo” u nepodnošljivoj mjeri protivrječi pravdi. Jer primjenom zakona koji sadrže „zakonsko nepravo”, krše se ljudska prava, i kao takvi „moraju odstupiti pred pravdom, nadzakonskim pravom”.

Pored vlasti i njenog (pretpostavljenog) racionalnog i etičkog ponašanja tokom stvaranja i primjene pravednog prava, kao važnijih davalaca doprinosa u uspostavljanju vladavine prava, moraju biti pomenuti i neki drugi, različiti društveni činioци i uslovi.

Uloga kritičkog javnog mnjenja, njegova aktivnost, pokretljivost, sposobnost da dopuštenim stalnim pritiskom usmjerava društvene tokove u prostoru i vremenu u kome obitava, svakako je nezamjenjiva, a značaj neizmjeran. Raznorodne nacionalne i internacionalne interesne grupe i organizacije, a čiji su ciljevi humani, promovišući poželjne standarde u mnogim oblastima društva, izlaze u susret jačanju njegove stabilnosti, reda, mira i homogenosti. U takvim uslovima, uz poštovanje istorije, tradicije, etničkih, vjerskih, nacionalnih raznolikosti svih, nesmetana primjena prava, stvaranog i tumačenog iz ugla (vladavine i zaštite) ljudskih prava, logična je posljedica, a zadovoljstvo građana svojom državom neminovnost.

---

<sup>47</sup> Vojislav Stanovčić, *Demokratija i vladavina prava*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2005, str. 48.

<sup>48</sup> „Treba da tražimo pravdu, i da istovremeno vodimo računa o pravnoj sigurnosti, jer je i ona sama jedan deo pravde... Tamo gde nastaje sukob između pravne sigurnosti i pravde, između zakona koji se sadržinski može pobijati, ali je pozitivan, i između pravednog prava koje, međutim, nije pretočeno u formu zakona, uistinu postoji sukob pravde sa samom sobom, sukob između prividne i stvarne pravde” (Gustav Radbruch, *Filozofija prava*, Beograd 1998, str. 227 i 231).

Suprotno, stvaranje uslova koji pogoduju pretjeranom etatizmu i birokratizamu, gušenju slobode, uz izdvajanje moćnog profesionalnog upravljačkog sloja, predstavlja stalno prisutnu prijetnju za postojanost vladavine prava. Osim toga, negiranje suživota sa razlikama, bogatstva i vrijednosti multikulturalnog društva, krči jasno vidljiv put do izvjesnog razaranja društvenog poretka.

Sve to ima svoj odraz na obrazovni sistem. Na skup, vrstu, sadržaj i obim znanja koja će u obrazovnim institucijama na određeni način usvajati mladi naraštaji. Dosljedna, a ne proizvoljna primjena propisa i korišćenje najboljeg od onoga što se nudi u sferi obrazovanja, treba da doprinese sticanju trajnih, cijenjenih, upotrebljivih i konkurentnih znanja, koja će, pored ostalog, uticati na razvoj pravne i građanske svijesti, ne samo na teritoriji jedne države.

Objektivno informisanje stanovništva, nezavisni mediji i medijske slobode su potreba, neizostavan element svakog razvijenog društva koji nema alternativu. Kritički pristup aktuelnim dešavanjima od strane „pripadnika sedme sile” i njihove pouzdane istraživačko-informativne aktivnosti nesumnjivo doprinose poboljšanju sveukupnog društvenog ambijenta. Dozvoljene su i poželjne, kao vid društvene kontrole. Međutim, da se ne bi pretvorile u suprotno od pomenutog, moraju biti ozbiljne i odmjerene, zasnovane na provjerenim činjenicama. Preispitivanje stvarnosti je nužno, ali ono mora biti analitičko, profesionalno i precizno, a ne nikako površno, jednostrano, uz tendenciozno nametanje gotovih stavova.

Dostizanje određenog nivoa političke kulture i njegovo stalno uzdizanje kroz vrijeme, bilo partija koje su pozicija, bilo onih koji predstavljaju opoziciju, ali i svih građana, trebalo bi da bude obaveza. Nepoštovanje državnih simbola (zastave, grba i himne, cijepanje najvišeg pravnog akta u klupama zakonodavnog tijela i što je još gore – tolerisanje takvog ponašanja), umjesto da se navodi samo hipotetički, kao negativan primjer, to je, na žalost, u našoj zemlji ne izolovana, sporadična, nego stalna pojava.

## V ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Konstanta ideje vladavine prava, koja u sebi sintetizuje njenu viševjekovnu evoluciju, ali i savremeno značenje, svodi se na zahtjev za pravednim pravom, ograničenu i odgovornu političku vlast, čije djelanje kao prevashodni cilj ima ostvarivanje i zaštitu najobimnijeg kataloga ljudskih prava i sloboda.

Začetak učenja o vladavini prava, nastao još u antičkoj Grčkoj, svoj dug razvojni put, kao ideja o ograničenju državne vlasti, nastavlja u srednjovjekovnoj Engleskoj kroz čitav niz pravnih akata ustavnog karatera, sadržine i značaja. Počev od Dajsija, koji je krajem devetnaestog vijeka izdigao na nivo pravnog principa, teoretičari različito shvataju i poimaju vladavinu prava.

Međutim, intenzivni i nadnacionalni početak procesa utemeljenja i stvaranja uslova za vladavinu (ljudskih) prava u sadašnjem smislu javlja se u periodu poslije Drugog svjetskog rata.

Danas je *The Rule of Law* poželjan predznak i suštinski preduslov funkcionisanja nacionalnih i svjetskih institucija i pravnih poredaka svih savremenih demokratskih država, čija je vlast ograničena ljudskim pravima radi zaštite čovjeka od arbitrarnog djelanja njenih nosilaca. Nepostojanje ili nedovoljno poštovanje principa vladavine prava iziskuje odsustvo stvarnih mogućnosti da se jedno društvo svestrano, stalno i stabilno razvija. Jemstvo vladavine prava u jednoj državi je i jedan od fundamentalnih kriterijuma za njeno pristupanje Evropskoj uniji. Pitanje je koje to onda formalne i faktičke uslove treba da ispuni kako bi se s punim pravom mogla označavati i opravdano prepoznavati kao teritorijalna zajednica ljudi sa vrhovnom vlašću, zasnovana na vladavini prava.

*De iure*, neophodno je da su u njenom važećem, prvenstveno ustavnom pravu, sadržana i proklamovana određena pravna načela i institucije, kakva su: legitimitet političke vlasti, podjela vlasti, nezavisnost sudova (sudija), ustavnost i zakonitost (legalitet), garancije ljudskih i manjinskih prava, kao i sloboda preduzetništva<sup>49</sup>. Formalnopravno posmatrano, cjelovit tekst Ustava Crne Gore i njegov kontekst nameće zaključak da je Crna Gora država u kojoj se ne vlada pravom, već vlada pravo. Svi navedeni elementi, koje treba prepoznati i koji su bili neophodni kao premise da se takav zaključak iznese – utvrdili smo da postoje.

Iako ustavotvorac to ne čini, moramo naglasiti da postoje ne samo pojmovne razlike između vladavine prava i pravne države. Takođe, postoje i obaveze koje se izričito u ustavu ne navode, ali njihovim ostvarivanjem, uz postojanje brojnih faktora, daje se doprinos da vladavina prava bude i *de facto*, sutra više nego što je danas, stvarnost svih.

Obaveza koja se nikako (osim u vanrednim situacijama) ne smije dovesti u pitanje, jer se podrazumijeva kao jasna, jeste dosljedno poštovanje, sadržanog u važećim propisima, pravnog poretka i to od strane svih u jednom društvu. Nema mjesta subjektivnim procjenama, volšebnosti i samovlasti u primjeni prava, do kojih bi moglo doći na osnovu određenih privilegija ili birokratskih

---

<sup>49</sup> U ovom radu smo se u najkraćem osvrnuli na osnovne i po našem mišljenju najvažnije elemente čije je ustanovljenje i prepoznavanje u najvišim pravnim aktima neophodno da bi se moglo govoriti uopšte o društvu zasnovanom na vladavini prava. Naravno da svaki od njih, kada se posmatra sam za sebe, zaslužuje više prostora nego što je autor mogao da mu posveti u ovom tekstu.

izopačenja državnih organa. Biti jači ekonomski i politički, ne znači biti jači i imati prvenstvo u pravu i u postupku pred sudom ili organom uprave.

Osim ovih, pravnih i faktičkih obaveza, čije ispunjenje zahtijevaju sami pravni akti svojim postojanjem od trenutka stupanja na snagu, postoje i one druge, metappravne, nevidljive, ali prisutne obaveze svojstvene principu vladavine prava. Pored očekivanog poštovanja pozitivnog prava, ne može se ignorisati i preskočiti pitanje njegove kakvoće, njegove supstancije.

Pravo čija su polazišta integritet, dostojanstvo i sloboda, građani će doživljavati kao svoje, zbog njegove pravnosti i valjanosti, a ne usljed bojazni od sankcije. Riječju, biće samo od sebe primjenjivo, zavrijediti poštovanje, a ne ulivati strah. Zato je obaveza svih učesnika u zakonodavnom postupku da, posmatrano iz ugla pravde i pravičnosti, sa krajnjom pažnjom i senzibilitetom vode računa o etičkoj vrijednosti normi koje stvaraju. To je element koji od prava izgrađuje temelj i stub ljudskih civilizacija, za njegovu suštinu daleko važniji od političke volje koja je naravno neophodna da bi uopšte nastalo.

Dakle, svaka dosljedna primjena pozitivnog prava ne znači da je uspostavljena, da se uspostavlja ili će se uspostaviti vladavina prava. To će biti slučaj samo onda kada je posrijedi trajno, sa svojstvima procesa, sprovođenje i nadogradnja važećeg ali pravednog prava. Prava koje njeguje i razvija kulturu ljudskih prava, koje od njih polazi i sa njima se dinamično razvija. Uz poštovanje istorije, tradicije, etničkih, vjerskih, nacionalnih raznolikosti. Uz postojanje kritičkog javnog mnjenja, kadrog da dopuštenim stalnim uticajem kreira društvene tokove, interesnih grupa i organizacija koje će promovisati nove standarde u raznim oblastima života. Uz rad slobodnih i nepristrasnih medija, koji će objektivno izvještavati, nastojeći da daju precizne i provjerene informacije, kvalitetnog obrazovnog sistema, višeg stepena političke kulture, zadovoljstvo građana svojom državom i društvom kome pripadaju neće izostati.

Nakon svega rečenog, vladavina prava, slobodni smo cijeniti, predstavlja ključni element ne samo pravnog poretka nego nacionalnog političkog identiteta. Zajedno sa supstancijalnim ograničenjima vlasti kroz institucionalna i procesna jemstva ljudskih prava i sloboda i odgovarajućim svojstvima pozitivnog prava, vladavina prava je od suštinskog značaja i za evropski sistem vrijednosti. Ne mogu se pobrojati izazovi i iskušenja koja su pred nama da se doista uspostavi i očuva ovaj vrijednosni koncept, kako u pravnoj tako i u političkoj praksi države. To će biti nimalo lak zadatak, a odgovornost je na leđima društva u cjelini.

## LITERATURA

- [1] Allott, Anthony, *The Limits of Law*, London 1980.
- [2] Aristotel, *Politika*, Beograd 1984.
- [3] Basta, Lidija, *Politika u granicama prava – Studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Beograd 1984.
- [4] Bastijančić, Boris, *Pravci unapređenja sudske vlasti u Crnoj Gori, Crna Gora u XXI stoljeću – u eri kompetitivnosti: izgradnja i funkcionisanje države*, knjiga 73, sveska 5, Podgorica 2010.
- [5] Bingham, Tom, *The Rule of Law*, London 2011.
- [6] Brajs, Džems, *Savremene demokratije*, knjiga I-III, Beograd, 1931–1933.
- [7] Čavoški, Kosta, *Pravo kao umeće slobode – Oglad o vladavini prava*, Beograd 1994.
- [8] Fridrih, Karl J., *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica 2005.
- [9] Hajek, Fridrih, *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Beograd – Podgorica 2002.
- [10] Hajek, Fridrih, *Politički ideal vladavine prava*, Zagreb 1994.
- [11] Jelić, Zoran, *Vladavina prava i tržišna ekonomija – opšta razmatranja o uzajamnim odnosima prava i ekonomije*, Pravni život, br. 14, 2008.
- [12] Košutić, Budimir, *Uvod u jurisprudenciju*, Podgorica 2009.
- [13] Kožev, Aleksandar, *Fenomenologija prava*, Beograd 1984.
- [14] Marković, Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2004.
- [15] Monteskeje, *O duhu zakona*, tom I, tom II, Beograd 1989.
- [16] Mrđenović, Dušan (priređivač), *Temelji moderne demokratije – Deklaracije i povelje o ljudskim pravima 1215–1989*, Beograd 1989.
- [17] Nojman, Franc, *Vladavina prava – politička teorija i pravni sistem u modernom društvu*, Beograd 2002.
- [18] Platon, *Država*, Beograd 1976.
- [19] Radbruch, Gustav, *Filozofija prava*, Beograd 1998.
- [20] Shklar, Judith N., *Political Theory and the Rule of Law*, in: Allan C. Hutchinson & Patrick Monahan (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto 1987.
- [21] Stajić, Dubravka, *Sloboda štampe i pravo na informisanje kao demokratske tekovine modernih društava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3, 1989.
- [22] Stanovčić, Vojislav, *Enciklopedija političke kulture (Slobode i prava čoveka i građanina)*, Beograd 1993.
- [23] Stanovčić, Vojislav, *Demokratija i vladavina prava*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2005.
- [24] Šuković, Mijat, *Ustavno pravo*, Podgorica 2009.
- [25] Šuković, Mijat, *Koncepcija i sadržina Ustava Crne Gore – prilog raspravi o ulozi funkcijama i odgovornosti države u savremenosti*, knjiga 79, Podgorica 2010.
- [26] Trkulja, Jovica, *Osnovi političkog sistema*, Beograd 2009.
- [27] Vračar, Stevan, *Socijalna sadržina funkcije državnopravnog poretka: razmatranje o ulozi države i prava u procesu političkog konstituisanja društva*, Beograd 1965.

Boris BASTIJANČIĆ

RULE OF LAW – KEY PRINCIPLE OF THE LEGAL SYSTEM

*Summary*

The idea of the rule of law in its nascent form can be traced to Ancient Greece. After its long development and moulding through centuries, numerous legal acts, and various theories it is nowadays an indispensable feature of democratic political systems. It is also one of the prerequisites of accession to the family of the developed countries of the European continent—the European Union.

A narrow understanding of the rule of law and its reduction to a consistent application of legal rules in real life is no longer admissible. For it is not possible legislatively to regulate everything which a government or a state might desire to regulate. A critical attitude to and a jurisprudential scrutiny of positive law are essential to any society which genuinely fosters the culture of human rights and freedoms, and the standards of civilisation in general. The rule of law is therefore not only a key element of a country's legal system but also of its political identity. It is an integral part of the European and, increasingly, of the global system of values.

In this article the author provides a brief review of the historic development of the rule of law, discusses the differences between the rule of law and the 'law-abiding state' (Rechtsstaat), analyses the crucial elements of the rule of law, and examines their framing in the Constitution of Montenegro. The author also treats the obligations stemming from this principle and the societal factors and conditions which contribute to its realisation. It is left to the reader to determine for himself or herself whether Montenegro is founded, not merely in principle but in fact, upon the principle of the rule of law.

*Key words:* rule of law, legal system, Constitution of Montenegro, human rights and freedoms, limitation and separation of power, legality, legitimacy