

Marko DOKIĆ*

NASTANAK, RAZVOJ I PREOBRAŽAJI IDEJE VLADAVINE PRAVA

Sažetak: Jedno od osnovnih pitanja političke teorije jeste i pitanje ograničenja svemoći državne vlasti u cilju obezbjeđenja individualne slobode. Pošto se vlast može ograničiti isključivo pravom, mora se utvrditi koje su to granice koje nosioci javne vlasti ne mogu preći, a da pri tome ne naruše individualnu slobodu. U tom kontekstu govorimo o vladavini prava kao zamisli o ograničenju državne vlasti i njenom svođenju u relativno uske okvire, kako ne bi došlo do ugrožavanja slobode pojedinaca. Imajući u vidu činjenicu da se na vladavinu prava (baš kao i na demokratiju) danas pozivaju gotovo svi – liberali, konzervativci, socijalisti, komunisti i dr. – ovaj rad posvećen je ispitivanju suštine ove plemenite ideje, njenom nastanku, razvoju i preobražajima tokom istorije.

Ključne riječi: *vladavina prava, suprematija prava, vladavina u skladu sa pravom, individualna sloboda, jednakost pred zakonom, liberalizam*

Termin „vladavina prava” danas je toliko izbljedio od upotrebe i zloupotrebe da više ne možemo pouzdano znati njegovo pravo značenje. Slično kao i na demokratiju, i na vladavinu prava u XX vijeku pozivali su se zastupnici gotovo svih ideologija – konzervativci, liberali, socijalisti i dr. Ali, šta uistinu označava ideja vladavine prava? Da bismo mogli dati definiciju koja na najbolji način ilustruje suštinu ove ideje, moramo ispitati dvije stvari – prvo, koja je svrha ideje vladavine prava (tj. zbog čega je ona ustanovljena) i drugo, u kom vremenskom periodu je ona nastala (budući da su na sve političke ideje uticale istorijske okolnosti). Odgovori na ova dva pitanja međusobno su povezani, jer se vrijednosti koje štite određene političke ideje ne mogu posmatrati vanvremenski već isključivo u određenom istorijskom trenutku. A svaki vremenski period počiva na određenim političkim idejama i svaki karakterišu izvjesne vrijednosti kao dominantne. U nekom periodu jedne imaju

* Doc. dr Marko Dokić, Pravni fakultet, Univerzitet Mediteran

primat, a u drugom one padaju u zaborav i na njihovo mjesto dolaze sasvim druge vrijednosti. Kada je riječ o ideji vladavine prava, njena svrha i period nastanka imaju jednu vrijednost koja ih povezuje. To je individualna sloboda. A, kao što je poznato, individualna sloboda predstavlja osnovnu vrijednost liberalne političke ideologije, pa se na taj način ilustruje veza između svrhe zbog koje je ustanovljena ideja vladavine prava i historijskog trenutka u kome je ta svrha bila dominantna vrijednost. Međutim, smjenom liberalizma i stupanjem na svjetsku historijsku pozornicu socijalizma i drugih kolektivističkih doktrina, dolazi i do preobražaja ove plemenite ideje – više se ne insistira na individualnoj već na kolektivnoj slobodi; koncept slobode od „negativnog” postaje „pozitivan”; umjesto slobode kao glavne vrijednosti klasičnog liberalizma sve više se ističu neke druge vrijednosti koje je iznjedrila proširena intervencija države (socijalna pravda, socijalna sigurnost, materijalna jednakost i sl.). U ovom radu biće prikazana poimanja vladavine prava u izvornom, tj. klasičnom liberalnom smislu, i poimanja koja su vremenom potiskivala ovo prvobitno shvatanje. Liberalni, izvorni koncept vladavine prava nazvaćemo *metapравnim*, a svi ostali, koji su podrazumijevali aktivnu ulogu države u regulisanju privrednog i sveukupnog društvenog života (koncepti vladavine prava izvan liberalne „minimalne” države), biće označeni kao *pozitivistički* (jer ne insistiraju na određenim svojstvima koja bi trebalo da posjeduju dobro sačinjeni zakoni). No, da vidimo kakav je bio nastanak i razvitak ove ideje tokom historije do 1889. godine kada je dobila finalne konture u Dajsijevom (Albert Venn Dicey) djelu.

Ideja vladavine prava vezuje se za Englesku XIX vijeka, kada je Dajsi objavio svoje djelo *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1889). Međutim, tragove ove ideje možemo pronaći mnogo prije ovog datuma, budući da je Dajsi samo konačno uobličio vladavinu prava kao zamisao o ograničavanju svemoći državne vlasti u službi individualne slobode.

Iako su prvi pravi tragovi ove zamisli vezani za srednjovjekovnu Englesku, ozbiljan pristup istraživanja neke političke ideje nalaže da se ispita da li je u antičkoj Grčkoj, kao kolijevci političke misli, bilo nekih naznaka koje bi nagovještavale ono što će iznjediti engleska konstitucionalna historija. Odgovor na ovo pitanje je negativan, što je i razumljivo ako imamo na umu koncept slobode koji je njegovala antička Grčka. Naime, grčki politički mislioci nikada nijesu govorili o individualnoj slobodi, već isključivo o slobodi zajednice, polisa (dakle, kolektivnoj slobodi). Ovo zato što se politička zajednica u staroj Grčkoj (grad-država) shvatala kao izraz opšteg dobra, čiji je osnovni zadatak da svojim građanima obezbijedi srećan život. Kako nas uči Konstan (B. Constant), ukoliko se sloboda katkad i odnosila na pojedince, to nije značilo da se

politička zajednica odriče prava kontrole, budući da ništa nije bilo prepušteno samostalnosti pojedinca i individualnoj ocjeni.¹ Kao što se može vidjeti, ovakav koncept slobode bio je u suprotnosti sa liberalnim konceptom „negativno” shvaćene individualne slobode, koji je podrazumijevao što manje uplitanje države u pojedinačne odluke i individualni izbor. Osim toga, i grčki filozofi u svojim djelima nijesu bili skloni ideji o ograničavanju vlasti zakonom i isticanju vrijednosti slobode individuuma. Tako se Platon, kao što je poznato, zalagao za ničim ograničenu vladavinu filozofa, čija će volja biti najviši zakon. Jer, kako kaže Platon, vlast koja je ograničena pravom slaba je vlast, budući da je zakoni ne sprečavaju samo da čini zlo, već, isto tako, i da čini dobro.

Ipak, i u Grčkoj je u jednom periodu (VI vijek p. n. e) rođena klica o neopodnosti suzbijanja arbitrarnosti vladara i jednakosti građana pred zakonom – tako se riječ *isonomia* za vrijeme Solonove vladavine koristila da označi onaj oblik poretka u kome važe zakoni koji se odnose na sve jednako, bez razlika. Takav poredak bio je suprotstavljen samovoljnoj vlasti tirana.

Ni u rimskoj političkoj misli nije bilo mjesta za ideju vladavine prava. Oni u pravu nijesu vidjeli sredstvo za ograničenje nosilaca državne vlasti, već svezu koja državu drži na okupu. U Rimu je rođena ideja koja je bila u potpunoj suprotnosti sa suštinom ideje vladavine prava – Ulpijanova максима da volja vladara ima snagu zakona, budući da je narod na njega prenio svu moć (izreka *princeps legibus solutus est*, to će reći – vladar je lišen obaveze da se pokorava zakonu).²

Ipak, kao što je istaknuto, prve prave naznake ideje vladavine prava nalazimo u engleskoj ustavnoj tradiciji – tačnije početkom XIII vijeka, kada je engleski vladar Džon bez zemlje bio primoran da donese *Magna Carta Libertatum* (1215), dokument čiji je osnovni cilj bio da se potvrde prava i slobode koja su plemstvu pripadala još od kralja Edvarda. Ali, važno je naznačiti da ovim dokumentom nije napadan legitimitet vlasti – težilo se poboljšanju vlasti, vladavini u skladu sa pravom (*rule according to law*). Poseban značaj za vladavinu prava imao je član 39 Povelje koji je predviđao da „nijedan slobodan čovek neće biti uhapšen niti zatvoren u tamnicu, niti lišen poseda, niti stavljen van prava, niti na drugi način oštećen, osim po pravno zasnovanoj presudi njegovih perova ili saglasno pravu zemlje”. Ovakva formulacija izazivala je rasprave u ustavnopravnoj teoriji, budući da su neki mislili da se izraz „nijedan slobodan

¹ O ovome detaljnije: Benjamin Constant, „O slobodi u antičko i moderno doba”, *Načela politike i drugi spisi*, Politička kultura, Zagreb 1993.

² Detaljnije: Kosta Čavoški, *Pravo kao umeće slobode – ogled o vladavini prava*, Službeni glasnik, Beograd 2005, str. 34–35.

dan čovek” (*nullus liber homo*) odnosio samo na feudalce (savremeni autori), dok su drugi smatrali da se odnosio na sve građane (stariji pisci).³ No, ove rasprave nijesu od tolikog značaja – ono što je važnije jeste činjenica da je polako počela da se rađa ideja o suprematiji prava (*supremacy of law*) i ograničavanju političke vlasti krune. Ovu ideju potvrđuju i Brektonove (Henry de Bracton) riječi da kralj ne treba da bude potčinjen čovjeku, već Bogu i *pravu*. Brekton je smatrao da je u pogledu svojih ovlašćenja monarh suveren, dok je u pogledu načina vršenja tih ovlašćenja ograničen pravom – tačnije, pravima podanika koja se ne smiju samovoljno kršiti.⁴

Međutim, za dalji razvoj vladavine prava bile su potrebne i institucionalne garancije. Tako je Džon Forteskju (John Forteskque) iznio teoriju mješovite vlade, po kojoj se zakoni mogu donositi isključivo uz saglasnost parlamenta. Na taj način još jednom je istaknut značaj ograničenja krune pravom. Takođe, i Huker (R. Hooker) je u saglasnosti parlamenta vidio svojevrsnu institucionalnu garanciju da će oni na koje se primjenjuje pravo biti saglasni sa ustavnim poretkom u kome žive.

I docniji dokumenti engleske konstitucionalne istorije sadrže elemente onog što će biti nazvano vladavinom prava, čime se nastavlja nastojanje za kontrolom političke vlasti i promovisanjem značaja zaštite slobode pojedinaca. Tako *Peticija o pravima* (*The Petition of Rights*) iz 1628. godine potvrđuje institucionalna jemstva u smislu zabrane uvođenja poreza i drugih nameta bez saglasnosti parlamenta, ali i zabranjuje kažnjavanje građana bez zakonitog suđenja; *Habeas Corpus Act* iz 1679. godine nudi procesne garancije u cilju zaštite individualne slobode, *Bill of Rights*, donijet poslije Slavne revolucije iz 1688. godine kada je sa prestola zbačen Džems II, postavlja temelje ustavne monarhije kao vida ograničene vladavine, a Aktom o nasljeđivanju prestola (*Act of Settlement*) iz 1701. godine garantovana je nezavisnost sudstva, kao nužan element za ograničenje državne vlasti i razvoj ideje vladavine prava.

No, i u Engleskoj je bilo ideja koje nijesu promovisale individualnu slobodu i nužnost suprematije prava. Tako je ideja vladavine prava bila u suprotnosti sa jednom doktrinom koja je promovisna u prvoj polovini XVII vijeka – doktrinom o prirodnom pravu kralja na apsolutnu vlast. Saglasno ovoj teoriji, kralj nije vezan pozitivnim zakonima. Pristalice ove doktrine isticale su božanski karakter vlasti monarha, tvrdeći da sve što je čovjeku prirodno postoji

³ O ovome detaljnije: Lidija Basta, *Anglosaksonski konstitucionalizam u teoriji i praksi – Ideja o ograničavanju i kontroli političke vlasti i njena primena u Engleskoj* (doktorska disertacija), Beograd 1982.

⁴ Detaljnije: *Ibid.*

po božanskom pravu. A pošto je, po njima, monarhija prirodna čovjeku, onda monarhija postoji po božanskom pravu. Sadržaj ove doktrine ilustruje djelo ser Roberta Filmera *Patriarcha*, napisano krajem 30-ih godina XVII vijeka, a objavljeno 1680. godine. O suprotnosti ovakve teorije i zamisli o ograničenju samovolje vlastodržaca u cilju zaštite individualne slobode, kakva je vladavina prava, najbolje svjedoče neke od Filmerovih postavki – nema nikakvog drugog oblika monarhije do apsolutne; ne postoji oblik vladavine kao što je tiranija; ljudi po prirodi nijesu rođeni slobodni i sl.

Sa Filmerom je žestoko polemisaio Džon Lok (John Locke) koji je prvi jasno, u liberalnom duhu, istakao nužnost ograničenja državne vlasti. Naime, Lok je iznio ideju ograničene vlade (*limited government*), kao vlade koja je ograničena svojom svrhom i koja ne zadire u sferu prava i sloboda pojedinaca. Svrha države, po Loku, jeste očuvanje svojine, s tim što on pod svojinom ne podrazumijeva samo materijalna dobra već, isto tako, i život, slobodu i dostojanstvo čovjeka. A da bi svojina bila bezbjedna, država mora ustanoviti opšta pravila kojima će onemogućiti da bilo ko bez pravnog osnova nasrne na nju. U tom smislu, Lok, u najboljoj liberalnoj tradiciji, ističe da svrha zakona nije da ukine ili ograniči, već da očuva i uveća slobodu, jer tamo gdje ne postoje zakoni ne postoji ni sloboda.⁵ Sloboda ne znači slobodu svakog pojedinca da čini što mu je volja. Dakle, sloboda jednog čovjeka uslovljena je ograničavanjem apsolutne slobode (samovolje) drugih. Time je prokrčen put za konačno uobličavanje ideje vladavine prava koja se vjekovima razvijala u istoriji engleskog konstitucionalizma.

U Dajsijevom djelu ideja vladavine prava konačno postaje prepoznatljiva u političko-pravnoj teoriji. Zato, danas svako iole ozbiljno izučavanje vladavine prava ne može zaobići upoznavanje sa sadržinom ovog Dajsijevog djela. Za Dajsija vladavina prava znači: (1) odsustvo arbitrarne vlasti kada je riječ o individualnim pravima i slobodama, (2) jednakost svih pred zakonom (dakle, svi, pa i državni zvaničnici, moraju biti podložni nadležnosti redovnih sudova⁶) i (3) pravnu sigurnost (koju je prvenstveno shvatio kao slobodu od uplitanja bilo koga, pa i javne vlasti – „negativna” sloboda). Po njegovom mišljenju, individualna prava i slobode najbolje štiti *common law*. Iz navedenog se jasno može vidjeti da je Dajsi smatrao da je osnovni cilj vladavine prava zaštita individualne slobode. To potvrđuje i svojim insistiranjem da zakoni

⁵ Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Utopija, Beograd 2002, str. 264.

⁶ Dajsi je smatrao da u Engleskoj ne može biti govora o upravnom pravu, jer je ono u suprotnosti sa duhom *common law*-a i vladavine prava, jer podrazumijeva diskreciono odlučivanje, a samim tim i arbitrnost.

treba sve da tretiraju na isti način, kako bi se isključila mogućnost arbitrar-
nosti vlastodržaca.

Za koncepciju vladavine prava, rođenu u klasičnoj liberalnoj ideologiji ka-
rakteristično je i „negativno” poimanje slobode. Sloboda se, u „negativnom”
smislu, definiše kao stanje u kome čovjek nije podvrgnut samovoljnoj prinudi
drugog ili drugih (pri čemu se tu misli i na vlast), tj. kao nezavisnost od tuđe
arbitrarne volje.⁷ Zapravo, ideja vladavine prava odgovara konceptu „nagativ-
ne” slobode. Osnovne komponente ovako shvaćene slobode jesu nemiješanje
i individualna nezavisnost pod vladavinom prava. One su nerazdvojne i ne
mogu egzistirati jedna bez druge. Prva komponenta pretpostavlja da pojedi-
nac ima svoje, od uplitanja drugih pojedinaca i državne vlasti, osigurano pod-
ručje. Da bi ostao slobodan, niko ne smije da se upliće u njegovu autonomnu
sferu djelanja – dakle, pojedinac ne smije biti podvrgnut samovoljnoj prinudi
drugoga. On je slobodan u onoj mjeri u kojoj može obavljati svoje aktivnosti
bez da je ometan od strane drugih. Ukoliko je ovo osigurano područje poje-
dinca veće, utoliko je veća njegova sloboda. Prva komponenta, nemiješanje,
implicira drugu – nezavisnost pod vladavinom prava. Ukoliko je obezbije-
đeno polje neometanog djelovanja svakog pojedinca u koje se niko ne može
umiješati a da pri tome ne prekrši zakon i ne naruši slobodu, onda je pojedi-
nac nezavisan u smislu da sam može donositi odluke u okviru svog autonom-
nog djelokruga. Dakle, ovdje nezavisnost znači odsustvo prinude. Međutim,
valja naglasiti da prinuda ne označava sve oblike čovjekove nemoći da nešto
učini. O prinudi govorimo samo onda kada nas neko namjerno sputava da
djelamo tamo gdje bismo inače to mogli – „Ako kažem da ne mogu da sko-
čim uvis više od tri metra, ili da ne mogu da čitam zato što sam slep, ili da ne
razumem Hegelove najteže stranice, niko mi, po svoj prilici, neće odgovoriti
da sam u toj meri porobljen ili izložen prinudi”.⁸

Istina, i „negativan” koncept slobode, iako je neraskidivo povezan sa ide-
jom vladavine prava, ima određene nedostatke. Naime, sa jedne strane, drža-
va sa monopolom prinude kojim raspolaže sprečava ugrožavanje individualne
slobode jednog pojedinca od strane drugog ili drugih pojedinaca, ali, sa druge
strane, postavlja se pitanje šta ako je država ta koja vrši samovoljnu prinudu
(prinudu bez zakonskog osnova)? Ko će u tom slučaju štiti individualnu
slobodu? Postavlja se problem „zaštite” slobode od „zaštitnika” slobode, jer

⁷ Friedrich A. Hayek, *Poredak slobode*, Global Book, Novi Sad 1998, str. 141; Friedrich
A. Hayek, „Moralni element u privatnoj inicijativi”, *Studije iz filozofije, ekonomije i politike*,
Beograd, 2002, str. 143.

⁸ Isaija Berlin, *Četiri ogleda o slobodi*, Filip Višnjić, Beograd 1992, str. 204–205.

ukoliko država ima funkciju čuvara u smislu da sprečava mogućnost da jedan prinudi drugoga, ko će onda imati funkciju čuvara od strane samog čuvara (u onim slučajevima kada čuvar, umjesto da je čuva, nasrne na individualnu slobodu)? U tom smislu može se reći da ideja o ograničavanju samovolje državne vlasti, koju uistinu označava vladavina prava, ne može u realnosti spriječiti gaženje individualne slobode od strane onih koji imaju političku moć. Međutim, iako je ovo tačno, vladavina prava ima veoma značajnu ulogu – ona, baš zbog toga što uvijek postoji opasnost da država prekorači svoja ovlaštenja, mora insistirati da prinuda koju državna vlast može primjenjivati bude svedena na što manju moguću mjeru, kako bi se suzbile negativne posljedice njene primjene. Osim toga, liberalna misao duboko je bila svjesna opasnosti da nosioci vlasti često čine stvari koje ugrožavaju individualnu slobodu, pa je zato i kreirala ideju o neophodnosti ograničavanja svemoći državne vlasti, koja bi trebalo da upozorava one koji imaju političku moć da je ne zloupotrebljavaju na štetu individualne slobode.

Jedno od osnovnih pitanja liberalne političke teorije jeste pitanje ograničenja nosilaca javne vlasti u cilju obezbjeđenja slobode pojedinaca. Zamisao vladavine prava nastala je upravo sa ciljem da dà odgovor na njega. Dakle, postavlja se pitanje – Na koji način možemo ograničiti državnu vlast? Na ovako postavljeno pitanje odgovor je krajnje jednostavan – vlast se može ograničiti isključivo pravom, i to tako što se postavljaju izvjesne granice unutar kojih pojedinac može autonomno da odlučuje i čini izbor bez bilo čijeg miješanja i intervencije. Te granice državna vlast ne može preći a da pri tome ne naruši individualnu slobodu. Svrha ideje vladavine prava jeste očuvanje individualne slobode, i to ne samo od pravno neutemeljenih nasrtaja drugih pojedinaca već i od pravno neutemeljenih nasrtaja nosilaca javne vlasti. Stoga, ideja vladavine prava „u svom izvornom smislu počiva na ... načelu: da vlast mora biti strogo ograničena i svedena u relativno uske okvire da bi područje osnovnih sloboda i prava ostalo neprikosnoveno”.⁹ Budući da je liberalna misao državu poimala kao potencijalnog uzurpatora individualne slobode, pravo se pojavljivalo kao brana, odnosno kao sredstvo zaštite pojedinca od samovolje vlastodržaca.

Ovako definisana vladavina prava označava nešto više od ustavnosti (sa kojom se danas često, pogrešno, izjednačava) koja takođe označava držanje vlasti u okvirima zakona. Ustavnost ne znači samo saglasnost zakona sa ustavom već i obavezu vlasti da djela saglasno ustavu kao najvišem i temeljnom pravnom aktu, u cilju isključenja samovolje. Dakle, na koji način će nosioci državne vlasti djelovati, ne zavisi od njihove volje, već isključivo od organizacije državne vla-

⁹ Kosta Čavoški, *Op. cit.*, str. 127.

sti i granica iste vlasti u odnosu na osnovna ljudska prava i slobode utvrđenih ustavom. Ali šta ako su u ustavu, npr., granice vlasti postavljene preširoko, tako da ugrožavaju ljudska prava i slobode. Onda i zakoni saglasni takvom ustavu, na isti način, ugrožavaju individualnu slobodu, kao i drugi podzakonski akti. To što su svi oni donijeti po odgovarajućem postupku i što su saglasni sa ustavom, odnosno zakonom, ne mijenja činjenicu da individualna sloboda nije zagarantovana. Kao što se može vidjeti, vladavina prava nije ustavnost – ona je nešto mnogo više od ustavnosti, jer podrazumijeva i određene karakteristike zakona, uz izvjesne procesne garancije i nezavisnost sudstva.

Metappravna koncepcija vladavine prava predstavlja politički ideal – ona ne podrazumijeva vladavinu određenog zakona, već vladavinu onoga što zakon treba da bude. Dakle, riječ je o vladavini valjanih zakona. Za zakon kažemo da je valjan ukoliko posjeduje izvjesne kvalitete. Zato da bismo što bolje mogli spoznati suštinu ove ideje, treba vidjeti koje to karakteristike treba da imaju zakoni da bi se mogli ocijeniti kao valjani.

Na prvom mjestu, to je *opštost*. Opštost znači da zakon treba da sadrži opšta, apstraktna pravila. Pošto je već istaknuto da je cilj vladavine prava zaštita individualne slobode, a budući da su sloboda i samovolja suprotstavljeni, jasno je da zakon koji bi otvarao vrata arbitrarnom postupanju nosilaca državne vlasti ne bi bio saglasan sa idejom vladavine prava. Da bi individualna sloboda mogla postojati, ne smije postojati arbitrarnost. Stoga, nužno je isključiti svaki vid samovolje i arbitrarnosti, a sredstvo kojim se to može postići jeste upravo opštost zakona.

Ova opšta, apstraktna pravila počela su da dobijaju na značaju sa razvojem tržišne privrede, kada je trebalo obezbijediti pravnu sigurnost (shvaćenu u Dajsijevom smislu), predvidljivost individualnih akcija i očuvanje privatne svojine. Naročito su klasični liberalni pisci naglašavali potrebu i neophodnost postojanja ovakvih pravila. Po njihovom mišljenju, ova pravila bila su po svojoj prirodi „negativna”, jer postoje ne samo da jedan pojedinac ne bi nanio štetu drugom pojedincu već i da se obezbijedi sfera individualne slobode od (pravno neutemeljenih) nasrtaja nosilaca javne vlasti. Za zastupnike klasične liberalne ideologije (sa kojom je neraskidivo povezana ideja vladavine prava) ona povlače granicu između posjeda, čineći tako svačiji posjed bezbjednim i pružajući zaštitu vlasniku kako od drugih pojedinaca tako i od države.¹⁰

¹⁰ Hjum je razlikovao tri vrste ovih pravila – pravila o stabilnosti svojine, pravila o prenosu svojine i pravila o ispunjenju obećanja. Dakle, riječ je o pravilima koja treba da obezbijede svojinu i omoguće njen neometan prenos.

Ali treba reći da ukoliko postoji pretjerana opštost, onda to više nije vrlina zakona. Naprotiv, pretjerana opštost predstavlja manu, jer dovodi do neodređenosti zakona. Zakon, da bi mogao biti okarakterisan kao valjan, mora biti određen i jasan. Dakle, *određenost* i *jasnost* zakona predstavljaju sljedeće karakteristike koje bi zakon trebalo da ima. No, kako je nemoguće sve normirati zakonom, uvijek je prisutna opasnost od narušavanja pravne sigurnosti. To, međutim, znači da se otvaraju vrata arbitrarnosti. Poseban problem nastaje kada pojedini zakoni upravi dodijele diskrecionu vlast koja dotiče individualnu slobodu pojedinaca. Džon Selden svojevremeno je upozorio da je diskreciona vlast ona „mala pukotina kroz koju vremenom sva čovekova sloboda može da nestane”.¹¹ Sve u svemu, nije sporno da neodređenost zakona uvijek znači, u manjoj ili većoj mjeri, i davanje diskrecione vlasti onome koji je u moći da ga tumači. A u takvoj situaciji ne postoje garancije da neće postojati arbitrarnost i samovolja. Dakle, diskrecija ne mora, ali i *može*, značiti samovolju. A budući da je tako, i da je opasnost za individualnu slobodu stoga uvijek prisutna, treba nastojati da se u što većoj mjeri izbjegne neodređenost zakona (iako je to zbog njegove opštosti nemoguće učiniti u potpunosti).

Pošto zakon treba da bude određen, to znači i da mora biti jasan, odnosno razumljiv. Međutim, učiniti zakone jasnim i razumljivim nije nimalo jednostavan zadatak. Ovo stoga što pravni jezik podrazumijeva korišćenje stručnih pravnih termina koji ne moraju biti svakome razumljivi i jasni. Osim toga, često se u zakon unose formulacije koje su rogozbatne i po sebi slabo razumljive, a poseban problem postoji kada se upotrebljavaju dvosmisleni pojmovi. Dodatna nezgoda je prividna jasnost zakona – ona je, govorio je Fuller, čak mnogo „štetnija od poštene i otvorene neodređenosti”.¹²

Zakoni bi trebalo da budu ne samo jasni, već i postojani – dakle, *stalnost zakona u vremenu* trebalo bi takođe da bude jedna od karakteristika valjanih zakona. Jer ukoliko bi se zakoni donosili u prekomjernom broju ili se pak prestano mijenjati, ne bi bilo prostora za pravnu sigurnost. Opet, tada ne bismo mogli reći da je osigurana individualna sloboda, jer pojedinci u situaciji neprestanog donošenja i mijenjanja zakona ne mogu računati na izvjesnost i predvidljivost svojih akcija. Opasnost prekomjernog donošenja zakona izrazio je još Tacit, rekavši da što je u državi više pokvarenosti, to je više zakona.

Pitanje pravednosti zakona postavlja se samo ako vladavinu prava shvatimo kao metapravnu ideju. Suprotno, pozitivističko shvatanje ne interesuje

¹¹ Navedeno prema: Friedrich A. Hayek, *Poredak slobode*, str. 186.

¹² Lon Fuller, *Moralnost prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2001, str. 82.

koje sve karakteristike treba da ima jedan zakon da bi bio valjan – bitno je samo da su donijeti u propisanom postupku i po propisanoj proceduri. Ako je tako, onda se oni moraju poštovati bez obzira na njihovu sadržinu. A u tom slučaju, ne možemo ni govoriti da zakon mora biti pravedan, jer ukoliko je ispoštovana procedura njegovog donošenja, onda se on mora poštovati čak iako je suprotan osnovnim principima pravde. Osnovne vrijednosti pozitivista su mir i red. Međutim, problem je u tome što se mir i red mogu uspostaviti i terorom i strahovladom, samo što tada ne možemo govoriti o pravednosti. Tvorac čiste teorije prava, Hans Kelzen, govorio je da pravne norme ne važe na osnovu svoje sadržine i da, stoga, svaka sadržina može biti pravo.¹³ Dakle, on ističe da za razliku od moralne norme koja važi na osnovu svoje sadržine, pravna norma važi jer je nastala na odgovarajući način, tj. jer je stvorena po tačno određenom pravilu.

Ali, ukoliko je riječ o metappravnoj ideji vladavine prava koja podrazumijeva pravednost kao jednu od karakteristika koje bi zakon trebalo da ima, možemo postaviti pitanje koji su to kriterijumi za ocjenu pravednosti zakona? Na ovo pitanje nije jednostavno odgovoriti i rizikujemo da se upustimo u beskrajne filozofske rasprave o tome šta je uistinu pravedno. Stoga, čini se da je najbolje pravdu na ovom mjestu shvatiti u proceduralnom smislu – kako je to činio Fridrih A. Hajek (Friedrich A. Hayek) – kao jednakost svih građana pred zakonom, koja se obezbjeđuje putem opštih, apstraktnih pravila. Na taj način metappravna ideja vladavine prava i poima pravednost kao svojstvo valjanih zakona.

Ovakva zamisao vladavine prava karakterisala je liberalnu „minimalnu” državu, u kojoj je državna intervencija svedena na benigni minimum, a vlast ograničena svojom svrhom – državu koja ima ulogu noćnog čuvara. Zastupnici ovakve koncepcije države strahovali su da će miješanje države u privredni i društveni život ugroziti slobodno tržište i individualna prava i slobode. Jer država koja previše interveniše i miješa se u odluke pojedinaca podriva njihovu privatnu inicijativu. Njihov stav je bio onaj koji je formulisao Džeferson – da je najbolja ona vlada koja vlada minimalno.

Međutim, vremenom počinje da se širi polje državne intervencije i dolazi do zaokreta od klasičnog ka novoj formi liberalizma, koja nije bila imuna na elemente socijalizma i državnog intervencionizma. Tako su se u Engleskoj filozofski radikali, Džeremi Bentam (Jeremy Bantham) i Džems Mil (James Mill) zalagali za određene pravno-političke reforme, kojima su „okrnjili” ne-

¹³ Hans Kelzen, *Čista teorija prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1998, str. 47.

intervencionistički karakter liberalizma u klasičnom obliku. Prihvatanjem reformi i isticanjem brige za blagostanje siromašnih slojeva stanovništva, državna intervencija, za koju su klasični liberali vjerovali da uništava komponente „negativne” slobode, postaje neophodna aktivnost za sprečavanje zloupotreba do kojih je dovela neregulisana industrijalizacija. Zato počinju da se pojavljuju sve snažniji zahtjevi da se proširi pravo glasa, a Bentam je čak predlagao i ukidanje monarhije i Doma lordova u Engleskoj. Suprotno zagovornicima državnog neintervencionizma i nepovredivosti svojine, koji su smatrali da pravo glasa treba da bude privilegija koju treba da imaju samo oni sa dovoljno političke mudrosti (što svakako nijesu siromašni slojevi bez svojine – jer ne samo da im nedostaje obrazovanje već često pokazuju simpatije prema brzopletoj politici koja može uništiti ustanovljenu slobodu)¹⁴, predstavnici novog, revizionističkog liberalizma isticali su da je proširenje prava glasa korisno, kao i niz drugih mjera koje su podrazumijevale aktivnu ulogu države (prije svega u oblasti radnog prava, zdravstva i školovanja – ograničenje radnog vremena; unapređivanje javnog zdravstva, osiguranje u starosti i dr.). Ovi zahtjevi i ovakve mjere polako ali sigurno vodili su liberalizam ka demokratiji i socijalizmu, a doktrina *laissez faire*, u takvim društvenim okolnostima, biva napuštena. Ovakve zahtjeve formulisali su Tomas Hil Grin (Thomas Hill Green), Hobhaus (L. T. Hobhouse), kao i fabijevski socijalisti Džordž Bernard Šo (George Bernard Shaw), Harold Laski, Sidni i Beatris Veb (Sidney and Beatrice Webb). Time je stvoren put za uspostavljanje države blagostanja (*welfare state*), koju treba shvatiti kao „poseban oblik organizacije kapitalističkog društva, koji ima tri karakteristična obeležja: mešovitu privredu zasnovanu na kejnzijanskoj politici, pluralističku (masovnu) demokratiju i veoma razvijen sistem socijalne sigurnosti”¹⁵.

Ovakve društvene promjene uslovile su preobražaj izvorne, metappravne, ideje vladavine prava i oblikovanje nove koncepcije vladavine prava koja bi mogla uroditi plodom i van „minimalne” države, u uslovima kada aktivno miješanje države u privredu postaje realnost. Tako mnogi autori počinju da ističu da vladavina prava može postojati i u državi blagostanja i socijalnoj državi. Naravno, riječ je o nešto izmijenjenom shvatanju koje je isticalo kako je Dajsijeva zamisao vladavine prava imuna na novonastale društvene probleme. Dajsi je naročito počeo da biva osporavan 30-ih godina XX vijeka, pošto je iz-

¹⁴ Ovakvi stavovi bili su karakteristični za vigovce, čija je moć značajno porasla poslije Slavne revolucije (1688).

¹⁵ Slobodanka Nedović, *Država blagostanja: ideje i politika*, Izdavačka agencija „Draga-
nić”, Beograd 1995, str. 5.

bila velika ekonomska kriza. Prije svega, napadana je njegova teza da je diskreciona vlast nespojiva sa vladavinom prava. Oni koji su napadali Dajsijevo stajalište upozoravali su da je diskreciona vlast (često šireg obima) neophodna da bi se obnovio privredni život i uspostavilo društveno blagostanje. Tako je Veid (E. C. S. Wade) kritikovao Dajsija jer nije razlikovao samovoljnu i diskrecionu vlast, pri čemu je, kao kaže Veid, samo prva u nesaglasju sa vladavinom prava. Jer ukoliko bismo između diskrecione i samovoljne vlasti stavili znak jednakosti, i tako tvrdili da je diskreciona vlast suprotna vladavini prava, onda ni za jedan moderni ustav ne bismo mogli reći da počiva na vladavini prava.¹⁶

Zaista, diskreciona vlast ne mora nužno ugrožavati slobodu i protivrječiti vladavini prava. To je isticao i Hajek, iako je, kao i Dajsi, vladavinu prava shvatao metappravno i zalagao se za obnovu vrijednosti klasičnog liberalizma. Tako, npr., kada sudija pokušava da popuni pravnu prazninu pozivanjem na osnovne principe na kojima se temelji pravni poredak, on takvim tumačenjem ne ugrožava individualnu slobodu niti postupaj samovoljno, jer to njegovo tumačenje može biti predmet kontrole koju će vršiti viša sudska instanca. Sa aspekta vladavine prava, problematična je jedino ona diskreciona vlast državnih organa koja bi zadirala u sferu individualne slobode i privatne svojine građana. Zato takve diskrecione odluke upravnih organa moraju biti predmet kontrole ne samo u formalnom smislu (da li je upravni organ imao pravo da postupi na način kako je postupio) već i u materijanom smislu (da se ispita i sama sadržina diskrecione odluke).¹⁷

Najsnažniju kritiku (Dajsijeve) koncepcije vladavine prava iznio je Ajvor Dženings (Ivor Jennings). On vladavinu prava, istakavši da je ona isto što i pravni poredak, poima u pozitivističkom smislu i iznosi kritiku metappravnog shvatanja vladavine prava, po njegovom mišljenju, zasnovanog na neodređenosti tri pojma – konstitucionalne vlade, slobode i jednakosti (pred zakonom).¹⁸ Dženings smatra da je konstitucionalna vlada vrsta ograničene vlade, pa je zato poistovjećuje sa pravnom državom¹⁹, a da je jednakost pred zakonom iluzorna u državi koja nije „minimalna” jer najveći broj zakona u državi

¹⁶ Detaljnije: Kosta Čavoški, *Op. cit.*, str. 83–85.

¹⁷ Friedrich A. Hayek, *Poredak slobode*, str. 188.

¹⁸ O Ajvoru Dženingsu i njegovoj kritici metappravne ideje vladavine prava detaljnije vidjeti u: Lidija Basta, *Politika u granicama prava – Studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije i Institut za uporedno pravo, Beograd 1994.

¹⁹ Ovdje Dženings griješi jer se između vladavine prava i pravne države (posebno ukoliko se shvati u formalnom smislu) ne može staviti znak jednakosti. Saglasno ideji vladavine prava, riječ je o zakonu kakav bi trebalo da bude, dok pravna država govori o zakonu kakav jeste. Pravnu državu u formalnom smislu ne interesuje sadržina zakona, što u krajnjoj

blagostanja nema opšti značaj i primjenjuje se na posebne kategorije građana. Sloboda, za njega, predstavlja najneodređeniji od sva tri pojma, jer tradicija klasičnog liberalizma i vigoovsko učenje, insistirajući na striktnoj primjeni *laissez-faire* načela, u potpunosti isključuju aktivnu ulogu države radi regulisanja socijalnih problema i poboljšanja položaja određenih grupa.

I mnogi drugi pisci, kao npr. Džefri Džovel (Jeffrey Jowell) i Hari Džons (Harry Jones) smatrali su da u eri proširene aktivnosti države, posebno u oblasti socijalnog blagostanja, klasična Dajsijeva koncepcija vladavine prava više ne može opstati. Jer država koja na sebe uzima zadatak da obezbijedi svojim građanima socijalnu sigurnost, mora, u određenoj mjeri, da raspoláže i diskrecionom vlašću, kako bi identifikovala one grupe čiji je položaj neophodno poboljšati i vodila u pravcu postizanja opšteg dobra.

Reformisana liberalna misao odbacila je „negativan” koncept slobode koji je bio neraskidivo povezan sa metapравnom idejom vladavine prava. Socijalni liberali bili su zagovornici „pozitivnog” koncepta slobode. Oni su smatrali da država ima moralnu obavezu da obezbijedi društvene uslove u kojima će biti omogućeno samoostvarenje pojedinaca. A pošto samoostvarenje nije moguće u uslovima oskudice i siromaštva, država mora preuzeti „pozitivnu” ulogu i svojom intervencijom usmjeriti pojedince ka opštem dobru. Država tako svojom intervencijom obezbjeđuje uslove u kojima više nema izraženog siromaštva, što omogućava pojedincu da se razvija kao autonomna ličnost i da bude slobodan.

Ali i „pozitivna” koncepcija slobode ima svoje nedostatke. Naime, ovakav koncept slobode podrazumijeva da država postaje moralna zajednica koja treba pojedince da usmjerava ka opštem dobru, a to dalje podrazumijeva da država bolje od njih samih zna šta je za njih dobro. Dakle, moralna vrlina postaje poželjno ponašanje pojedinaca iz ugla ostvarenja opšteg dobra države, tj. ponašanje u interesu kolektiva. Zloupotrebe koje prate „pozitivan” koncept slobode najbolje može oslikati Rusoov paradoks slobode iz njegovog *Društvenog ugovora*, prema kome političko tijelo (država) može prinuditi na poslušnost svakog pojedinca koji odbije da se povinuje opštoj volji, „što ne znači ništa drugo do da će ga *prinuditi da bude slobodan...*”²⁰ Iz ovoga se vidi da „pozitivna” sloboda uvijek pretpostavlja kolektivnu slobodu, dok „negativna”, suprotno, uvijek podrazumijeva individualnu slobodu. Stavljajući kolektivitet

liniji možemo izraziti onim Kelzenovim stavom da je svaka država pravna država budući da ima pravni poredak.

²⁰ Žan Žak Ruso, *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd 1993, str. 38 (podvukao – M. D.).

iznad pojedinca, pristalice „pozitivnog” koncepta slobode previđaju onu jasnu činjenicu da pojedinac može bez države (bez obzira na to što bi mu život tada bio, kako bi kazao Hobs, „skotski i kratak”), ali da država ne može bez pojedinaca.

Takvo shvatanje slobode uslovalo je i preobražaj ideje vladavine prava, od metappravne koncepcije do one sa pozitivističkim obrisima. Jer državna intervencija podrazumijeva da je volja kolektiviteta (države) uvijek u pravu kada se donosi odluka koja se tiče prosperiteta građana. Dakle, državna „pozitivna” uloga u privrednom i društvenom životu, potkrijepljena zakonima koji više, po pravilu, nemaju opšti značaj, uvijek je usmjerena u pravcu obezbjeđenja društvenih uslova za samoostvarenje pojedinaca. A budući da je kolektivitet uvijek u pravu i da bolje od onih koji ga čine zna šta je ovima potrebno da bi bili slobodni, državna intervencija (kao i propisi na kojima se ona temelji) ne može se ispitivati sa metappravno aspekta, čime se ignoriše pitanje kvaliteta zakona.

Pošto je u drugoj polovini XX vijeka najveći broj kolektivističkih doktrina doživio slom, intelektualna misao iznjedrila je pokret (neoliberalizam) koji je za cilj imao renesansu ideala klasičnog liberalizma kao što su „negativni” koncept slobode, ideja spontanog poretka, samoregulativni tržišni mehanizam, neprikosnovenost privatne svojine i dr. Sve ovo podrazumijevalo je vraćanje metappravnom shvatanju vladavine prava. Neoliberali su smatrali da koncept socijalne pravde, na koji su se pozivali zagovornici državnog intervencionizma, nije u skladu sa idejom vladavine prava. Koncept socijalne pravde (koja je distributivna pravda) teži preraspodjeli u cilju izjednačavanja materijalnog položaja ljudi, a ta se jednakost ne može drukčije uspostaviti do njihovim različitim tretmanom (koji je suprotan metappravnoj koncepciji vladavine prava koja podrazumijeva da zakon sve građane podjednako tretira). Socijalna pravda podrazumijeva da se zakoni donose samo za određene kategorije ljudi, što znači da ne posjeduju one attribute koje traži metappravna zamisao vladavine prava – tada ne postoji ni opštost (ne odnose se na sve) ni jednakost (neka kategorija građana uvek je u povlašćenijem položaju). Ideja vladavine prava koju su revitalizovali neoliberali bila je u suprotnosti sa idejom jednakosti koja je kod socijalnih liberala podrazumijevala nivelisanje i različit tretman (budući da se ljudi među sobom razlikuju po materijalnom bogatstvu). Dakle, sa jedne strane, koncepcija koja je podrazumijevala jednakost svih građana pred zakonom (kakva je bila izvorna, Dajsijska zamisao), a sa druge koncepcija koju su iznjedrili socijalistički nastrojeni pisci (npr. Harold Laski) koja je smatrala da različit tretman u cilju poboljšanja položaja izvjesnih kategorija građana od strane zakonodavca ne narušava vladavinu prava.

Najpoznatije poimanje vladavine prava u neoliberalnom intelektualnom miljeu bilo je Hajekovo. Njegova koncepcija vladavine prava je tipično metappravna. Insistirajući na određenim kvalitetima zakona, Hajek kaže da bi dobri zakoni trebalo da budu opšti, određeni i jednaki. Dakle, za Hajeka, karakteristike valjanih zakona jesu: (1) opštost; (2) određenost i (3) jednakost. A ukoliko su oni takvi, onda su i pravedni, jer ne postoji nijedno drugo formalno mjerilo pravednosti osim opštosti i jednakosti, što znači da Hajek pravdu shvata proceduralno – kao jednakost svih pred zakonom, koja se obezbjeđuje vladavinom opštih, apstraktnih pravila koja isključuju sve oblike samovolje i arbitrarnosti.

U suštini, Hajekova zamisao vladavine prava utemeljena je na njegovom poimanju slobode – koje je, kao što je i karakteristično za pristalice vrijednosti klasičnog liberalizma, „negativno”. Naime, u svom djelu *Utemeljenje slobode* (*The Constitution of Liberty*) Hajek iznosi svoje shvatanje slobode i istovremeno kritikuje nekoliko drugih. On ističe da je pogrešno pravu slobodu poistovjetiti sa unutrašnjom (metafizičkom) slobodom, slobodom u smislu moći i političkom slobodom. Unutrašnja sloboda tiče se mjere „u kojoj je neka osoba u svom delovanju vođena sopstvenom promišljenom voljom, svojim razumom ili trajnim uverenjima, a ne trenutnim nagonom ili okolnostima”.²¹ Ali, problem je u tome što nasuprot ovako shvaćenoj slobodi ne stoji prinuda drugog pojedinca (što je karakterisalo klasično liberalno poimanje slobode kao odsustva samovoljne prinude), već uticaj trenutnih osjećanja i moralne ili intelektualne slabosti. Sloboda u smislu moći podrazumijeva fizičku sposobnost da čovjek učini ono što je naumio, tj. moć da se zadovolje njegove želje. Tako su mnogi socijalisti smatrali da se povećanjem nečijeg ekonomskog blagostanja povećava i sloboda. Osim toga, ovakvo poimanje slobode ne postavlja ograničenja državnoj intervenciji (budući da se putem nje povećava ekonomsko blagostanje), kojoj se Hajek protivio. Ni činjenica da neko ima političku slobodu (koja označava učešće u: biranju nosilaca javne vlasti, postupku donošenja zakona i nadzoru nad upravom) ne znači da je on zaista slobodan. Za ovo, po njegovom mišljenju, postoje najmanje dva razloga. Prvo, neko bi mogao da zaključi da oni koji nemaju dovoljno godina da bi mogli glasati, onda nijesu slobodni. I drugo, kako upozorava Hajek, „izabрати vlast ne znači nužno i osigurati slobodu”.²²

²¹ Friedrich A. Hayek, *Poredak slobode*, str. 22.

²² *Ibid.*, str. 22.

Po Hajeku, sloboda podrazumijeva jednakost pred zakonom, odsustvo samovolje i prinude, i kao takva predstavlja ključnu komponentu njegovog poimanja vladavine prava. On kaže:

„Sigurno da jedan rob neće postati slobodan ako samo dobije pravo da glasa, niti će ga ikakav stepen unutrašnje slobode učiniti ičim drugim do robom... Niti će ikakav stepen raskoši ili udobnosti, niti bilo kakva moć koju rob može imati nad drugim ljudima, niti prirodna svojstva, promeniti njegovu zavisnost od proizvoljne volje njegovog gospodara. Ali, samo ako je potčinjen istim zakonima kao svi njegovi sugrađani, ako je zaštićen od proizvoljnog hapšenja i slobodan da bira sopstveni posao, i ako je u mogućnosti da poseduje i stiče svojину, nijedan drugi čovek ili grupa ljudi ne može ga prinuditi da izvršava njihove naredbe.”²³

Sa jedne strane, Hajekovo insistiranje na jednakosti pred zakonom kao nezaobilaznim elementom slobode i vladavine prava, kao i njegova kritika pozitivističavanja slobode sa unutrašnjom i slobodom u smislu moći, potpuno su prihvatljivi. Međutim, kada je riječ o političkoj slobodi, možemo uočiti da se i kod Hajeka, kao i kod drugih neoliberala, primjećuje njeno neopravdano zanemarivanje. Opasnost je što se ovakvim potcjenjivanjem političke slobode dolazi do tačke kada se može ustvrditi, sa neoliberalnog aspekta, da i autoritarni režimi (u kojima, po pravilu, nema političke slobode) mogu biti slobodna društva, samo ukoliko je zagarantovana ekonomska sloboda (u smislu da građani nisu podvrgnuti miješanju od strane vlade u izbor ciljeva i načine njihovog ostvarivanja i da sami rješavaju svoje ekonomske probleme). Insistiranje na striktno „negativnom” konceptu slobode može dovesti do paradoksalne situacije – one kada se počne tvrditi da slobodu i vladavinu prava može da obezbijedi i despotska vlada. Tako su se Hajekovi istomišljenici (Milton Fridman i „čikaška škola”) stavili u službu Pinočeovog autoritarnog režima koji nije poznao političku slobodu samo zato što je postojala sloboda preduzetništva i privatne inicijative.

Dakle, moramo imati na umu da je politička sloboda u modernom društvu neophodna za postojanje slobode u „negativnom” smislu, jer se ova ne može obezbijediti bez određenog stepena političke slobode. Ove slobode stoga moraju da se upotpunjuju i, kako kaže Konstan, nadovezuju jedna na drugu.²⁴ Slično je mislio i Aleksis de Tokvil (Alexis de Tocqueville) kada je isticao značaj lokalne samouprave za slobodu: „Opštinska tela i uprave srezova čine, dakle, kao nekakve skrivene hridi koje zadržavaju ili razbijaju bujicu narodne

²³ *Ibid.*, str. 26.

²⁴ Benjamin Constant, *Op. cit.*, str. 181.

volje. Kad bi zakon i bio ugnjetački, sloboda bi još nalazila zaklon u načinu na koji bi se on izvršavao”.²⁵ Tokvil je jasno ukazao da opštinske institucije, kao i podjela vlasti i nezavisnost sudstva, predstavljaju branu centralizovanoj vlasti (branu od političke tiranije većine), čime je ukazao da demokratsko društvo u izvjesnoj mjeri mora da se temelji i na „pozitivnoj” slobodi, kako bi se spriječila samovolja i prinuda većine nad pojedincem, tj. da bi se obezbijedilo postojanje osigurane sfere u kojoj individualna akcija neće biti ometana od strane centralizovane vlasti većine. Dakle, politička sloboda, kao „pozitivna”, mora postojati u demokratiji da bi bila očuvana „negativna” komponenta slobode, a time i vladavina prava. No, za razliku od Konstana i Tokvila, neoliberali su previđali ove činjenice i najčešće zanemarivali značaj političke slobode u savremenom društvu.

Iz ovog kraćeg prikaza razvoja ideje vladavine prava mogli smo vidjeti da je ideja o ograničavanju vlasti i prinude u cilju obezbjeđenja individualne slobode dugo prisutna u istoriji političke misli, ali i da je ona doživljavala promene – prije svega u zavisnosti od toga koja je politička ideologija u određenom vremenu bila dominantna. Međutim, upravo sa aspekta onoga što je svrha ideje vladavine prava – zaštite individualne slobode – nužno je ne samo da ističemo prednosti onog koncepta vladavine prava koji smatramo najispravnijim već, isto tako, i da ukazujemo na njegove nedostatke, jer samo tako vladavina prava može biti ono što bi trebalo da bude – politički ideal koji uvijek promoviše vrijednost čije je zanemarivanje u prošlosti vodilo nesagledivim posljedicama. Ta vrijednost jeste sloboda pojedinca. Jer bez slobodnog pojedinca nema ni slobodnog društva koje će uvažavati sve one osnovne principe koji se tiču odnosa između nosilaca političke moći i građana, ali i principe nesmetanog razvoja i samorazvitka pojedinaca unutar sfere osigurane od svakog uplitanja drugih. A vladavina prava jeste jedan od mehanizama putem koga se takvo društvo obezbjeđuje.

²⁵ Aleksis de Tokvil, *Demokratija u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci 1990, str. 227–228.

Marko DOKIĆ

ORIGIN, DEVELOPMENT AND TRANSFORMATIONS
OF THE RULE OF LAW IDEA

Summary

One of the fundamental questions of political theory is the question of limits of the state power in order to ensure individual freedom. Since the government can be limited only by the law, we must determine the boundaries that holders of public authority cannot move while they do not violate individual freedom. In this context we speak of the rule of law as an idea to limit state power and its reduction in a relatively narrow frame, so as to avoid compromising the individual freedom. Bearing in mind the fact that the rule of law addressed by almost everyone – liberals, conservatives, socialists, communists, etc. – this paper discusses the essence of this noble idea, its origin, development and transformations in history.

Key words: the rule of law, supremacy of law, rule according to law, individual freedom, equality before the law, liberalism