

VLADAVINA PRAVA KAO PREDUSLOV EU INTEGRACIJA

MA Amira Delić, email: d_amira_nt@hotmail.com,

Salih Delić

Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku

Sažetak: Vladavina prava jedna je od temeljnih vrijednosti Evropske unije i preduslov za osiguranje zaštite osnovnih prava. Koncept vladavine prava predstavlja osnovu demokratskog sistema u svim državama članicama i ključna je za funkcionisanje demokratskih društava. Vladavina prava znači da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja koja su utvrđena zakonom, u skladu s najvišim vrijednostima demokratije i osnovnih prava, te pod nadzorom nezavisnih i nepristranih sudova. Vladavina prava uvijek podrazumijeva vlast zasnovanu i ograničenu pravom, kojom se obezbjeđuju i garantuju individualna prava. Efikasno pravosuđe pretpostavka je za ostvarenje političkih i pravnih ideala na kojima se temelji i EU – ideal pravne države i vladavine prava. Koncept vladavine prava u EU omogućava sudsku zaštitu pojedinaca od samovolje institucija vlasti. Vladavina prava je kamen temeljac svih demokratskih društava i kao takva dio pravne stečevine Evropske unije oko koje se ne može pregovarati. Bosna i Hercegovina u tom smislu ne predstavlja izuzetak, a jačanje vladavine prava je višegeneracijski zadatak za Bosnu i Hercegovinu. Jačanje vladavine prava predstavlja jedan od preduslova EU integracija, ali i ekonomskog i privrednog jačanja Bosne i Hercegovine

Ključne riječi: vladavina prava, pravna država, nezavisnost sudova, Evropska unija, Bosna i Hercegovina.

RULE OF LAW AS A PREREQUISITE FOR EU INTEGRATION

Abstract: The rule of law is one of the fundamental values of the European Union and a prerequisite for ensuring the protection of fundamental rights. The concept of the rule of law forms the basis of the democratic system in all Member States and is crucial for the functioning of democratic societies. Rule of law means that all public authorities always act within the limits established by law, in accordance with the highest values of democracy and fundamental rights, and under the control of independent courts. The rule of law always implies a power based and limited by law, which secures and guarantees individual rights. An effective judiciary is a prerequisite for the realization of the political and legal ideals on which the EU is based - the ideal of the rule of law. The concept of the rule of law in the EU enables the judicial protection of individuals against the arbitrariness of government institutions. The rule of law is a headstone of all democratic societies and, as such is part of the *acquis communautaire* of the European Union, and it cannot be negotiated. Bosnia and Herzegovina is no exception in this regard, and strengthening the rule of law is a multi-generational task for Bosnia and Herzegovina. Strengthening the rule of law is one of the preconditions for EU integration, but also for the economic strengthening of Bosnia and Herzegovina

Keywords: rule of law, legal state, judicial independence, European Union, Bosnia and Herzegovina.

1. Uvod

Vladavina prava jedna je od temeljnih vrijednosti Evropske unije i preduslov za osiguranje zaštite osnovnih prava. Koncept vladavine prava predstavlja osnovu demokratskog sistema u

svim državama članicama i ključna je za funkcionisanje demokratskih društava. Vladavina prava znači da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja koja su utvrđena zakonom, u skladu s najvišim vrijednostima demokratije i osnovnih prava, te pod nadzorom nezavisnih i nepristranih sudova. Iz navedenog možemo zaključiti da se koncept vladavine prava zasniva na načelima kao što su: nepristrasnost i nezavisnost sudova s ciljem efikasne sudske zaštite, efikasno sudsko preipitivanje, poštivanje osnovnih ljudskih prava, podjela vlasti, jednakost pred zakonom i dr. Vladavina prava uvijek podrazumijeva pravnu državu, vlast zasnovanu i ograničenu pravom, kojom se obezbjeđuje opšte dobro zajednice i garantuju individualna prava.

2. Pojam „vladavine prava“ i „pravne države“

Sama misao vladavine prava potiče još iz antičkog doba i predmet je mnogih djela antičkih mislilaca i filozofa, poput Platona koji je smatrao „da niko ne može biti iznad zakona“. Već u Atinskoj državi nailazimo na elemente principa podjele vlasti, nezavisnosti sudova²¹⁹, zakonitosti, principe ne bis in idem²²⁰ i res iudicata²²¹, te se u određenom stepenu garantuju slobode i prava građana. Ideja razvoja vladavine prave i pravne države u svom današnjem savremenom obliku je upravo krajnji rezultat dugog historijskog razvoja, čijim utemeljiteljem se smatra Albert Venn Dicey koji u svom djelu „Uvod u izučavanje ustavnog prava“ navodi nepostojanje arbitarnog odlučivanja u sferi prava i sloboda pojedinaca, jednakost pred zakonom i obezbjeđenje pravne sigurnosti, kao tri odrednice pojma „vladavine prava“. Princip vladavine prava (Rule of Law, Rechtsstaat, Stato di diritto) je jedan od temeljnih principa na kojima se zasniva vlast u demokratskim državama. U svom opštem značenju podrazumijeva, prije svega, poštivanje ustava kao najvišeg političko-pravnog akta, jednakost svih pred zakonom, postojanje pravnog sistema kojim se garantuju i štite osnovna ljudska prava i slobode građana, uz nezavisno i nepristrasno pravosuđe. Koncept pravna država se često smatra sinonimom pojma vladavine prava. Suštinski, ova dva pojma izražavaju istu političko-filozofsku ideju u kojoj moć države mora biti ograničena. Oba ova pojma obuhvataju ograničenje državne arbitarnosti putem pravnog poretka i njegove zakonite primjene. Koncept "pravne države" potiče iz njemačke pravne teorije, odnosno filozofije Immanuela Kanta s kraja 18. vijeka. Prvi put ga je pod tim nazivom koristio njemački pravnik Robert von Mohl. Pravna država (njemački: Rechtsstaat) predstavlja pravni koncept prema kojoj se djelovanje državne vlasti mora temeljiti na pravnim propisima, odnosno ustavu i zakonima. Svrha tih ograničenja jeste zaštita građana od zloupotrebe ili arbitrarne primjene vlasti, pri čemu se ta građanska prava mogu štititi i ostvariti preko sudova.

2.1. Formalni i materijalni aspekti vladavine prava

Opšta karakteristika evropskog kontinentalnog prava je njegov materijalni i formalni aspekt. Jednako vrijedi i za vladavinu prava.

²¹⁹ Nezavisnost i objektivnost sudova u Atinskoj državi se ogledala u porotnom sastavu sudskog vijeća, gdje su predmeti bili dodjeljivani porotnom vijeću na sam dan suđenja, a sudije su birane kockom, kako bi se izbjegla korupcija. Svaka stranka koja je bila nezadovoljna odlukama nižih sudova imala je mogućnost obraćanja helieji kao najvišem sudu, iz čega se zaključuje da je postojala i višestepenost u odlučivanju.

²²⁰ Niko ne može biti ponovno suđen za djelo za koje je već bio suđen i za koje je donesena pravosnažna sudska odluka

²²¹ Presuđena stvar; pravosnažno presuđena stvar.

Formalni aspekt vladavine prava ogleda se u njenom prodeduralnom značaju u kojem je princip vladavine prava od krucijalne važnosti za efikasno funkcionisanje pravnog sistema. To znači da se ovaj aspekt vladavine prava odnosi na oblikovanje državnog djelovanja, to jest, na trodiobu vlasti, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, i gdje važi princip ograničenja ljudskih sloboda i prava isključivo zakonom.

Materijalni (sadržajni) aspekt obuhvata materijalne principe, prije svega princip poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda.

2.2. Elementi vladavine prava

Osnovni elementi vladavine prava odnose se na podjelu i ograničenje državne vlasti uspostavljene ustavom kao najvišim pravnim aktom, ali međunarodnim instrumentima. Odgovarajuća svojstva zakona, kao što su opštost, određenost, jasnost, preciznost, postojanost i pravednost, te zabrana donošenja retroaktivnih zakona (*ex post facto*), garancija i zaštita korpusa ljudskih prava i sloboda su osnov koncepta vladavine prava.

Podjela vlasti predstavlja osnovni institucionalni princip. Ona je osnovni element pravne države koji treba da obezbjedi da prava i slobode pojedinca budu poštovana. Podjela vlasti ne smije da bude samo formalni kriterijum za pristupanje Evropskoj uniji, već smisao i svrha podjele vlasti mora uvijek biti usmjerena na zaštitu pojedinca i osnovnih ljudskih prava. Podjela vlasti je pretpostavka nezavisnog sudstva i isključuje uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na sud, kao garant zaštite ljudskih prava.

I upravo iz podjele vlasti proizilazi još jedan značajan element koncepta vladavine prava, a to je postojanje nezavisnog sudstva i uređenog sudskog postupka. U skladu sa Poveljom UN-a, nezavisnost sudstva mora biti zajamčena od države i zaštićena Ustavom te iste države i njenim nacionalnim zakonima. Nezavisnost sudstva ogleda se u rješavanju sudskih predmeta nepristrasno, bez pritisaka, podsticaja i ograničenja, u skladu sa zakonom, ali i u njegovoj samostalnosti i nezavisnosti u odnosu na organe izvršne i zakonodavne vlasti. Nezavisnost sudstva je garant slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasne primjene zakona. Nepristrasnost i nezavisnost sudija je od suštinske važnosti za ravnopravnost stranaka pred sudovima.

Nezavisno sudstvo je od esencijalnog značaja za vladavinu prava. Pravo na suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom predstavlja osnovno ljudsko pravo koje je definisano članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a što su Bosna i Hercegovina i druge države Jugoistočne Evrope priznale činom potpisivanja ove Konvencije. Nezavisnost i nepristrasnost sudstva je uslov za poštivanje ljudskih prava kao nezaobilazne komponente pravne i demokratske države.

Osim gore navedenih, vladavina prava je prisutna i u drugim pravnim i političkim međunarodnim aktima, kao što su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i dr.

Od izuzetna važnosti je Izvještaj o vladavini prava Venecijanske komisije²²² iz 2011. godine kojim su definisani nužni elementi vladavine prava, a to su: zakonitost, pravna sigurnost, zabrana arbitrarnosti, nezavisni i nepristrasni sudovi, poštovanje ljudskih prava i zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom.

²²² Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

3. Vladavina prava i Evropska unija

Evropska unija dugi niz godina bila prepoznavana kao prostor socioekonomskog blagostanja, vladavine prava i zaštite ljudskih prava, što EU prostor čini jednim od najatraktivnijih prostora za život na Zemlji.

Vladavina prava jedna je od osnovnih vrijednosti na kojoj se temelji Evropska unija (član 2. Ugovora o Evropskoj uniji, TEU) i neophodna je za efikasno funkcionisanje Unije. Da bi neka država postala članicom Unije, mora poštovati vladavinu prava kao temeljnu vrijednost Unije i zalagati se za njeno promovisanje (čl. 49. UEU-a).

Efikasno pravosuđe pretpostavka je za ostvarenje političkih i pravnih ideala na kojima se temelji i EU – ideal pravne države i vladavine prava.

Ugovor iz Maastrichta je prvi osnivački ugovor koji je konstitucionalizirao vladavinu prava. Potom je uslijedio Ugovor iz Amsterdama koji je odredio da se „Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava, načela koja su zajednička svim državama članicama“²²³, čime poštivanje ovih načela postaje preduslov za dobivanje punopravnog članstva Evropske unije. U preambuli Evropske povelje o temeljnim ljudskim pravima navodi se sljedeće: „Unija se temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; ona se temelji na načelima demokratije i vladavine prava. Ona pojedinca postavlja u središte svojeg djelovanja uspostavom građanstva Unije i stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde“²²⁴. Sud Evropske unije u predmetu *Les Verts*²²⁵ je prvi put u svojoj izreci naznačio kako se Evropska zajednica zasniva na vladavini prava. Ovoj presudi je prethodila presuda u predmetu „*Granaria*“²²⁶ iz 1979. godine, u kojoj se koristi izraz „zajednica zasnovana na pravu“. U obrazloženju se navodi da se ovaj izraz treba tumačiti kao „zajednica zasnovana na pravosudnoj zaštiti i kontroli“. Vladavina prava je presudna za zaštitu ljudskih prava i sloboda, koja su postavljena kao središnja vrijednost Evropske unije.

Koncept vladavine prava, kao neizostavan pojam koji se vezuje uz evropske integracije, je na Vijeću Evrope u Kopenhagenu 1993. godine definisan kao jedan od kriterija za pristupanje Evropskoj uniji, tzv. „Kopenhaški kriteriji“. Ovi kriteriji zahtijevaju da zemlja kandidat ostvari stabilnost institucija uz garanciju demokracije, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina. Vladavina prava podrazumijeva više od primjene zakona i samostalnih i efikasnih institucija. Suština vladavine prava leži u nezavisnom pravosuđu, jednakosti pred zakonom, dosljednim tumačenjem zakona od strane administracije i zaštiti medijske slobode, a za to sve je potrebna podrška, ali i odgovornost društva u cjelini. Koncept vladavine prava u EU pretpostavlja upravo mogućnost sudske zaštite pojedinaca od samovolje institucija vlasti.

Vladavina prava je postavljena u središte procesa proširenja EU, što je Evropska komisija i podcrtala u svojoj „Strategiji za Zapadni Balkan“ za 2018. godinu, a odnedavno i u svojoj

²²³ Čl. 6 stav 1 Ugovor iz Amsterdama

²²⁴ Povelja Evropske unije o temeljnim pravima

(eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR)

²²⁵ Case 294/83 "Les Verts" v European Parliament, 1986.

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>)

²²⁶ Case 101/78, *Granaria BV v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0101>

„Komunikaciji o politici proširenja EU za 2019. godinu²²⁷“. Međutim, i dalje postoje sistemski nedostaci u pitanjima vladavine zakona u različitom stepenu u svim zemljama Zapadnog Balkana.

4. Vladavina prava i Bosna i Hercegovina u kontekstu EU integracija

Vladavina prava nije samo evropska vrijednost, već je i osnovno načelo Ustava Bosne i Hercegovine kojim se utvrđuje da će BiH „biti demokratska države, koja će raditi pod vladavinom zakona.“

Teorijski gledano, Bosna i Hercegovina je pravna demokratska država koja funkcioniše „po slovu zakona“. Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, tzv. Ustav BiH, koji nikad nije prošao parlamentarnu proceduru, u izvornom, engleskom tekstu, upotrebljava pojam „rule of law“ (vladavina prava). Međutim, nedostatak posvećenosti vladavini zakona u cijeloj BiH i regionu, i dalje je temeljni problem.

Funkcionisanje vladavine prava je ključni elemenat na evropskom putu Bosne i Hercegovine, a podrazumijeva ostvarivanje jednakih prava za sve građane, postojanje nezavisnog i nepristrasnog pravosuđa, te cjelovito provođenje zakona i stalni napor na poboljšanju zakonodavnog okvira u skladu sa Evropskim standardima.

Nezavisnost i nepristrasnost sudstva, kao temeljni element pravne države, nije izričito propisana Ustavom BiH, ali obzirom da je Ustavom BiH utvrđena direktna primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja u svom članu 6. propisuje da „svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“, treba smatrati da Ustav BiH, kao taka sadrži načelo nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva.

Vladavina prava je kamen temeljac svih demokratskih društava i kao takva dio pravne stečevine Evropske unije, a jačanje vladavine prava je višegeneracijski zadatak za Bosnu i Hercegovinu.

World Justice Project je u februaru 2019. godine objavio rang-listu zemalja po kriteriju vladavine prava, prema kojem je Bosna i Hercegovina zauzela 60. mjesto od ukupno 126 zemalja svijeta. WJP-ov tzv. Rule of law index je obuhvatio osam značajnih faktora: ograničenje doseg moći vlasti, odsustvo korupcije, transparentna vlada, osnovna ljudska prava, red i sigurnost, regulatorni aspekt, krivično zakonodavstvo i građansko pravo. U odnosu na rang-listu od prošle godine, vidljivo je da je Bosna i Hercegovina nazadovala, što se svakako odrazilo i na njen evropski put.

Jačanje vladavine prava predstavlja jedan od preduslova EU integracija, ali i ekonomskog i privrednog jačanja Bosne i Hercegovine. Sprovođenje reformi u oblasti vladavine prava, osnovnih prava i dobrog upravljanja ostaje najvažnije pitanje za Bosnu i Hercegovinu i zemlje Zapadnog Balkana, na osnovu kojeg će EU procjenjivati izgled i mogućnost ovih zemalja za pristup EU. Stoga, Bosna i Hercegovina mora snažnije i vjerodostojnije prihvatiti ove osnovne vrijednosti EU. Njihovo nepoštivanje također odvraća investicije i trgovinu. Jačanje vladavine prava nije samo institucionalno pitanje. Ono zahtijeva i društvenu transformaciju.

²²⁷ http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/strategijaprosirenja/default.aspx?id=22104&langTag=bs-BA

U skladu sa kriterijima koji se postavljaju tokom procesa pristupanja, države koje žele da se pridruže Evropskoj uniji moraju da, od najranije faze pristupanja, uspostave i promoviraju rad najvažnijih institucija za održavanje vladavine prava. Koncept vladavine prava ima odlučujući značaj za građane. Ne samo da je vladavina prava ključni preduslov za mir, bezbjednost i prosperitet, već takođe i ojačava socijalni i ekonomski kapacitet zemlje i ima veliku moć da transformiše društvo. Funkcionalan sudski sistem koji je nezavistan, efikasan, transparentan, pouzdan i dostupan doprinosi poboljšanju kvaliteta života ljudi. Prevencija i borba protiv korupcije omogućavaju bolje ekonomske uslove i prosperitet. Vladavina prava ima odlučujući značaj za stvaranje stabilnog poslovnog okruženja, obezbjeđivanje ekonomske sigurnosti, podsticanje investicija i razvoja. Poštovanje i zaštita osnovnih ljudskih prava omogućavaju stvaranje snažnog, pravednog i demokratskog društva.

Bosna i Hercegovina još uvijek ne ispunjava dovoljno kriterije koje je 1993. utvrdilo Evropsko vijeće u Kopenhagenu i koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina. U tom pogledu, Bosna i Hercegovina, prije svega, mora uskladiti svoj ustavni okvir s evropskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi mogla preuzeti obveze EU.

Bosna i Hercegovina mora osigurati efikasnost i nezavisnost pravosudnog sistema, što je presudno za sprječavanje i suzbijanje korupcije i sprovođenje efikasnih istraga i krivičnih gonjenja. Upravo takvo sudstvo je pretpostavka demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava i njegovog očuvanja, ali i pretpostavka privrednog razvoja i EU integracija.

5. Zaključak

Danas je savremena država nezamisliva bez postojanja principa vladavine prava. Vladavina prava je osnovna pretpostavka svakog ustava i počiva na osnovnim ljudskim pravima i slobodama. Vladavina prava u demokratskim sistemima se ostvaruje slobodnim i neposrednim izvorima, ustavnim garancijama ljudskih prava i sloboda, kroz podjelu vlasti, nezavisnost sudstva i jednakost pred zakonom. Ostvarivanje pravne države treba ne samo da je cilj, nego i nužna pretpostavka za ostvarivanje vladavine prava, ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti. Vladavina prava je kamen temeljac savremene države, koja osigurava prava i slobode svakog pojedinca, ali i efikasna sredstva sankcionisanja u slučaju povrede tih istih prava i sloboda. Vladavina prava je temelj na kome se grade stabilne i prosperitetne države. Pravna država i vladavina prava su pretpostavke stabilnih i funkcionalnih institucija, razvoja i jačanja demokratskih kapaciteta, upravljačkog znanja i ekonomskog prosperiteta svake države.

Literatura:

Knjige:

- [1] Kasapović, M, *Bosna i Hercegovina – podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005
- [2] Latinović, Đ./Kapetanović A, *Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije*, Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung; 2005,
- [3] Jovanović M., *Evropska ekonomska integracija*, Beograd 2011.
- [4] Mintas-Hodak Lj., *Europska unija*, Zagreb 2010
- [5] Penev, S, et al, , *Unapređenje procesa reformi ekonomskog zakonodavstva u zemljama Zapadnog Balkana*, Beograd: OECD Investment Compact for South East

Europe, Ekonomski institut Beograd, German Organisation for Technical Cooperation (GTZ) GmbH, 2010,

Internet:

- [1] Politička analiza Status kandidata za članstvo u EU - Između izazova i slabosti <http://www.fes.ba/files/fes/pdf/publikationen/2016/Status%20kandidata%20za%20clanstvo%20u%20EU-%20Izmedju%20izazova%20i%20slabosti%20BHS.pdf>
- [2] [Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session \(Venice, 25-26 March 2011\),](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)
- [3] Povelja Evropske unije o temeljnim pravima <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>
- [4] Case 294/83 "Les Verts" v European Parliament, 1986. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>
- [5] World Justice Project Rule of Law Index <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>
- [6] Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina Brussels, 5 December 2019 <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>
- [7] Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2019. http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/strategijaprosirenja/default.aspx?id=22104&langTag=bs-BA
- [8] Strategiji za Zapadni Balkan“ za 2018. godinu http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=19395&langTag=bs-BA