



Проф. д-р Васко Станевски¹, проф. д-р Горѓи Сламков²

¹Факултет за правни науки, Меѓународен славјански универзитет – Св. Николе

²Факултет за правни науки, Европски универзитет – Скопје

E-mail: vasko.stamevski1@gmail.com, gjorgi.slamkov@eurm.edu.mk

УСЛОВИ ЗА УСТАВНО, ЗАКОНСКО И ОДГОВОРНО ВРШЕЊЕ НА ВЛАСТА – ПРАВНА ДРЖАВА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

Апстракт

Демократијата се заснова врз владеењето на правото и судската независност, а спроведувањето на законите мора да ѝ служи на потребата за правда и правичност. Оттука и потребата на систем на правда кој ќе ги штити основните слободи и права и заедничкиот систем на вредности.

Од друга страна за да постои владеење на правото, сите граѓани треба да имаат правна сигурност, односно да постојат правни гаранции за заштита на правото во случај на повреда на истото. Ова значи дека државата мора да води грижа за квалитетот на законите и за начинот на нивното донесување, а правната држава треба да обезбеди нивно почитување.

Важно е да се спомене и тоа дека секое спроведување на законите не е во согласност со потребите на граѓаните, па оттука, потребен е систем на контрола врз спроведување на правото и законите во државата.

Клучни зборови: *демократија, правна држава, правен систем, контрола.*



CONDITIONS FOR CONSTITUTIONAL, LEGAL AND RESPONSIBLE EXERCISE OF POWER – LEGAL STATE AND THE RULE OF LAW

Abstract

Democracy is based on the rule of law and judicial independence, and the implementation of laws must serve the need for justice and fairness. Hence the need for a justice system that will protect basic freedoms and rights and the common system of values.

On the other hand, for the rule of law to exist, all citizens should have legal certainty, that is, there should be legal guarantees for the protection of the law in case of violation of the same. This means that the state must take care of the quality of the laws and the manner of their adoption, and the rule of law should ensure their respect.

It is important to mention that any enforcement of laws is not in accordance with the needs of the citizens, therefore, a system of control over the enforcement of law and laws in the country is needed.

Keywords: *democracy, legal state, legal system, control.*

Правна држава и владеењето на правото

Како што поделбата на власта во државата, за обичниот граѓанин, изгледа попрегледна и му го олеснува пристапот кон правната држава, така и правната држава на граѓанинот му дава мерка и форма, со што му се овозможува да претпостави какво ќе биде нејзиното дејствување, врз основ на што ќе треба своето однесување да го адаптира, односно координира, во согласност со тоа очекувано дејствување на државата.

Во демократската правна држава, за правото и законите, врзани се оние кои ја имаат државната власт, но сепак пред законот и правото сите се еднакви и секој може да го артикулира своето право, иако тоа може да му го оспорат политичките инстанци. Смеслата на правната држава е овие права да бидат обезбедени, па заради тоа таа ја ограничува активноста на државата во корист на слободите на граѓаните. Државните органи можат да дејствуваат, само ако, со закон им е дадена надлежност за

постапување, но не можат да се стават над законот и сопствената област на дејствување.¹

Идејата која се движи во насока на тоа дека, јавната власт треба да биде ограничена, а не самоволна, а што може да се постигне со нејзината поврзаност со правото, се манифестира преку добро познатото начело на правната држава (герм. Rechtsstaatsprinzip) и ова начело првпат било формулирано во германската правна теорија на почетокот на 19 век и од тогаш тоа претставува едно од темелните поими на државно правната мисла.² Од друга страна, англиската политичка традиција многу порано истакнува слично барање, кое има малку поинаков опсег и значење. Тоа е владеењето на правото (rule of law, due process of law), за кое слободно може да се каже и да се означи како конституционализам. Оваа разлика помеѓу двата поими е од суштинска природа, од причини што идејата за владеењето на правото го поминува опсегот на правната држава и упатува на други начела кои се наоѓаат надвор од позитивниот правен поредок.³ Во контекст на горенаведеното треба да се спомене дека, правната држава подразбира „демократски воспоставена, со право ограничена и контролирана политичка власт, власт во која правото и слободите дејствуваат како клучни елементи на демократскиот легалитет“.⁴

Во политичката теорија се користат два поима на правната држава и тоа: потесен и поширок. *Појесниот* (формален) поим на правната држава содржи два елемента: подредување на извршната власт под законот и обезбедување на законитост во нејзиното работење. Карактеристично за овој поим е што тој произлегува од германската правна традиција според која „правна држава е онаа држава, во која патиштата и границите на нејзиното дејствување се одредени со помош на правото, односно со помош на стриктната примена на законите“.⁵ *Поширокиот* (материјален) поим на правната држава произлегува од идејата за „владеење на правото“ (Rule of Law), која е формулирана од англосаксонската правна и политичка теорија.

¹ Види повеќе: Waldemar, Besson / Gotthard Jasper: *Vodič kroz modernu demokratiju, Sastavni elementi slobodne demokratske/demokratske države*, Bonn, 1990.

² Овој израз за првпат го употребил Роберт Фон Мол, 1829.

³ Vrbani Duško, *Država i pravo*, Zagreb 2003, стр. 43.

⁴ Цитирано кај: С., Климовски, Т., Каракамишева, Р., Дескоска, *Политички систем*, Скопје, 2009, стр. 218-219.

⁵ Neumann Franc, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb, 1974, стр. 95.



Покрај доследната примена на законските прописи, независно какви и да се, овде се претставени „точно определени, недвосмислени формулирани правила, кои не дозволуваат никаква произволност или навлегување во правата и слободите на граѓаните“.⁶ Така, според претставникот на овој пристап, Нојман, „државата мора да биде држава на правото, ...патиштата и границите на сопственото дејствување, како и приватната сфера на граѓаните, таа точно ги одредува и безусловно ги осигурува, на правен начин, при што моралните идеи на државата не смеат да излезат надвор од границите на правната сфера, односно од нејнеопходното ограничување“.⁷

Како инструменти за спречување на тоталитарно распространување и неконтролирано искористување на државната власт служат принципите на владеењето на правото. Имено, за да се гарантираат индивидуалните слободи и права и за да се спречи државното самоволие, пред сè мора да се обезбеди државната власт да функционира со конкретна поделба на функциите и според правилата на игра. Потребно е да се воспостават судски и други контролни постапки за успешно канализирање на формите на државно владеење, а се карактеризираат како принципи на „формално“ владеење на правото.⁸

Свеста за владеењето на правото и за значењето на законите и општествените правила на однесување е документирана, уште во делата на филозофите од Античка Грција. Платон го промовирал ваквото размислување кажувајќи дека: „Таму каде што правото е поданик на некој друг авторитет и нема сопствен авторитет, распадот на државата не е далеку, но ако правото е господар на власта и власта е негов роб, тогаш ситуацијата е полна со изгледи, луѓето да ги уживаат сите подобства...“⁹ Аристотел, пак, потенцирал дека „...владеењето на правото повеќе се цени, отколку владеењето на индивидуите. Според истиот принцип, доколку е подобро конкретни индивидуи да владеат, тие треба да бидат само заштитници или слуги на правото... Правото е разум, врз кој не извршила влијание желбата.“¹⁰ исто така, според него, „најважниот услов за

⁶ Климовски, С., Каракамишева Т., Дескоска Р., *Политички систем*, Скопје, 2009, стр. 203-204.

⁷ Neumann, Franc, *Demokratska i autoritarna drzava*, Zagreb, 1974, str. 96.

⁸ Види повеќе: Ципелиус, Рајнхолд, Краток учебник од областа на правото, *Општа теорија за државата*, *Политички науки*, Скопје, 2011, стр. 235.

⁹ Платон, *За законите*, (Лондон: Пингвин, 1970), стр. 174.

¹⁰ Аристотел, *Политика*, Книга III, 1286, стр. 78.



владеење на правото, кој мора да биде прифатен од сите кои донесуваат правни одлуки, е начинот да се размислува силогистички, а притоа да се исклучат страстите“.¹¹ „Тие и тогаш правеле разлика помеѓу добри и лоши закони, праведни и неправедни, објаснувајќи ги добрите закони како такви, кои служат за доброто на целата држава или општество“.¹² Цицерон сметал дека постои „исправен“ закон од кој владарот или народот можат да изведат свој сопствен закон, но доколку не се придржуваат кој него, законот нема вистински правен карактер¹³. „Законот треба да „владее“, во смисла на тоа, што со него се воспоставува рамка, според која сите се раководат и се однесуваат и која подеднакво важи за сите членови на општеството, без разлика дали тие се граѓани или јавни службеници“.¹⁴

Основна детерминанта за „владеењето на правото“ претставува еднаквоста пред законот, што само по себе значи, заштита на поединецот, како субјект во едно демократско општество, од самоволието на извршната власт (или од другите сегменти на власта), кои под закрила на општиот, јавен интерес, многупати ги злоупотребува своите јавни ингеренции и овластувања, преку своите службеници - носители на власта. Идејата за овој концепт е „превласта“ на законодавната над извршната и судската власт, така што овој принцип е кохерентен со парламентарната демократија, но и во другите системи, каде што поделбата на власта е конзистентна и постои рамнотежа помеѓу носителите на трите вида на власт. „Концептот на „владеењето на правото“ во себе вклучува три значајни фактори, и тоа: Владеење на правото, односно на уставот и уставниот поредок; неприкосновеноста на личните и политичките слободи и права; и независност на судството, односно правосудството“.¹⁵ Преку овој концепт, „граѓаните се заштитуваат од дискреционите овластувања на управната власт, но и од евентуални незаконски интервенции на кралската власт“.¹⁶

¹¹ Исто.

¹² Брајан, З., Таманаха, *За владеењето на правото, Историја, политика, теорија*, Кембриџ, стр. 9.

¹³ Cicero, *De Republica*, 111, 33.; F. H. Hinsley: *Suverenitet*, A. Cesarec, Zagreb, 1992, p. 96. (Šišak, M., *Pojam zakona u političkoj filozofiji* Nokole Gučetića, Hrvatski Studiji Zagreb, 1994 стр. 62).

¹⁴ Хејвуд, Ендрју, *Политика*, Скопје, 2009, стр. 345.

¹⁵ Цитирано според: *Vucina, Vasovic, Savremene demokratije 1*, JP, „Sluzbeni glasnik“, Beograd, 2006, стр. 72-75.

¹⁶ A., V., Dicey, *Introducion to the Study of the Law of the Constitution* (1885), London: Macmillan 8th ed., 1915, стр. 34.



Една централна дефиниција, која би била во служба на целта на владеењето на правото, би ги содржела следниве елементи: напор да се открие која комбинација на општествени сили или каква форма на владеење би изнудила сочинување на добри и еднакви закони; непристрасно спроведување на законите и верно толкување на истите, така што граѓаните ќе можат постојано да уживаат корист од нив и да бидат сигурни во нивната постојаност¹⁷.

Понатаму, Дајси (Dicey) содржината на принципот на владеењето на правото, ја концентрира во неколку елементи, меѓу кои: отсуството на донесување на арбитражни одлуки од страна на органите на власта (овде се вбројуваат индискреционите овластувања на органите на власта); понатаму, начелно потполната правна еднаквост, која го вклучува и административното право, кое претставува збир на норми кои во себе содржи регулација која се однесува на постапките на носителите на јавните функции; правната сигурност, која се однесува на поставените уставните норми, кои се последица или резултат на озаконувањето основните права и слободи итн.¹⁸

Имајќи предвид дека, принципите за правната држава и владеењето на правото немаат само негативна функција која ја ограничува државната власт, туку тие имаат и конститутивна функција, тие како демократски структурни принципи, спаѓаат во постоењето на нормите, во чие извршување се формира политичка заедница.¹⁹

За да се одговори на прашањето како јавната власт да биде ограничена, како и да се избегне самоволието или постапување на штета или во корист на поединецот, треба да се погледне во веќепостојните принципи и институти: поделба на власта, одговорност на владата и парламентот, парламентарната контрола врз власта, проверка на уставноста и законитоста која ја спроведува уставниот суд итн. Сепак, еден од основните елементи кои се однесуваат на ограничување на власта е постапување според правото, односно, спрема законот (начело на законитост). Супериорноста на правото, како средство на општествената регулација и начелата на општественото делување, се постигнува доколку правото се поставува и применува врз основа на

¹⁷ Мортимер, Селерс, Џејмс, Р., Максајнер, *Владеењето на правото во конститутивна перспектива*, Спрингер, 2010, стр. 4-6 и 8.

¹⁸ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1885.

¹⁹ Види повеќе: Ципелиус, Рајнхолд, Краток учебник од областа на правото, *Општа теорија за државата, Политички науки*, Скопје, 2011, стр. 239.



општите норми, кои се апстрактни и генерални и не се однесуваат на поединечни случаи, туку подеднакво ги зафаќаат сите луѓе и ситуации. Законите овозможуваат кон сите да се постапува еднакво, и може да се земе како предуслов за правна сигурност, но и како остварување на начелото на праведливост, при што, еднакво се елиминираат привилегиите и дискриминациите.²⁰

Во демократска правна држава, „процесите на донесување на одлуки по пат на поделби и ограничувања на надлежностите и со процесните правила се класифицирани на тој начин што течат како контролирано случување, во таа смисла сите одлуки се носат според надлежностите за регулирање, кои се распределени на тој начин што постои организаторска поделба на власта, ограничување на власта и контрола на власта“.²¹

Имено, за да може да функционира еден воспоставен систем на власт, тој во себе мора да содржи некакви ограничувања и механизми кои ќе го контролираат тој систем. Тие ограничувања и механизми произлегуваат од потребата да се воспостави правилно функционирање на правниот систем, со посебен акцент врз функционирањето на начелото на владеење на правото и начелото на заштита на основните права и слободи на човекот и граѓанинот.

Во таа насока, потребно е формирање институционални механизми за контрола и надзор врз работата на власта, но исто така, потребно е да постојат и вонинституционални механизми, кои функционираат надвор од системот на власта, но сепак се релевантен фактор кој придонесува кон остварување на веќе споменатите начела. Секако, функционирањето на еден систем на власт, детерминира определени предуслови и каде што, во него „никој не би бил принудуван да прави нешта на кои не е обврзан според законот, ниту пак, би бил попречуван да ги прави нештата што законот го дозволува“.²²

²⁰ Види повеќе: Urban, Duško, *Država i pravo*, Zagreb, 2003, стр. 46.

²¹ Ципелиус, Рајнхолд, Краток учебник од областа на правото, *Општи теорија за државата, Политички науки*, Скопје, 2011, стр. 240.

²² Montesquieu, *The spirit of Law*, Chicago: William Benton, 1952.



Заклучок

За да постојат услови за уставно, законито и одговорно вршење на власта пред се треба да се воспостави систем на заемна контрола и ограничување на различните власти заедно со нивните носители, при вршењето на нивните функции, кои им се дадени согласно Уставот и законите. Ова е всушност и основата на начелото на поделба на власта, при што, самото ограничување на власта имплицира и одговорност на нејзините носители, каде што прашањето на ограничувањето на власта и одговорност е прашање на јасно определување на две страни: страната (субјектот) која е ограничена во своето овластување и која одговара, и страната (субјектот) кој ја ограничува и пред кого одговара. Оттука треба да се потенцира дека во системот на власта, потребно е носителите на власта меѓусебно да се контролираат и ограничуваат.

И на крајот можеме да резимираме дека: во една демократска правна држава, во која функционира начелото на владеење на правото, сите државни органи, се врзани за неговиот основен постулат - ограничување на моќта на политиката и власта во корист на индивидуалните слободи и права, на граѓаните. И, конечно, само за држава во која се почитуваат правата и слободите на човекот и граѓанинот може да се каже дека е правна или држава каде што сите службени лица дејствуваат само врз основа на демократски донесените и контролирани правните норми, а не на самоволен и незаконски начин.

Conclusion

In order for there to be conditions for the constitutional, legal and responsible exercise of power, first of all, a system of mutual control and limitation of the various authorities should be established together with their holders, during the performance of their functions, which are given to them according to the Constitution and the laws. This is actually the basis of the principle of separation of powers, where the very limitation of power implies the responsibility of its holders, where the issue of limitation of power and responsibility is a matter of clear determination of two parties: the party (subject) that is limited in its authority and which is responsible, and the party (subject) who limits it and to whom it is responsible.

Hence, it should be emphasized that in the government system, it is necessary for the holders of power to control and limit each other.

And finally we can summarize that: in a democratic legal state, in which the rule of law principle works, all state organs are bound to its basic postulate - limiting the power of politics and government in favor of individual freedoms and rights, of the citizens. And finally, only a state in which the rights and freedoms of man and citizen are respected can be said to be legal or a state where all officials act only on the basis of democratically adopted and controlled legal norms, and not in an arbitrary and illegal manner.

Користена литература

1. Аристотел, *Полиџика*, Книга III, 1286;
2. Брајан, З., Таманаха, *За владеењето на џравото, Историја, џолиџика, теорија*, Кембриџ;
3. Ciceron, *De Republica*, 111, 33.; F. H. Hinsley: *Suverenitet*, A Cesarec, Zagreb, 1992;
4. Ципелиус, Рајнхолд, Краток учебник од областа на правото, *Оџиџа теорија за државата, Полиџички науки*, Скопје, 2011;
5. Хејвуд, Ендрју, *Полиџика*, Скопје, 2009;
6. A., V., Dicey, *Introducion to the Study of the Law of the Constitution* (1885), London: Macmillan 8th ed., 1915;
7. Мортимер, Селерс, Џејмс, Р., Максајнер, *Владеењето на џравото во компаративна џерсеџива*, Спрингер, 2010;
8. Климовски, С. и др. *Полиџички сисџем*, Скопје, 2009;
9. Montesqieu, *The spirit of Law*, Chikago: William Benton, 1952;
10. Neumann Franc, *Demokratska i autoritarna drzava*, Zagreb, 1974;
11. Платон, *За закониџе*, Лондон: Пингвин, 1970;
12. Vrban Duško, *Država i pravo*, Zagreb 2003;
13. Waldemar, Besson, Gotthard Jasper: *Vodič kroz modernu demokratiju, Sastavni elementi slobodne demokratske/demokratske države*, Bonn, 1990.