

DOI 10.51558/2490-3647.2023.8.3.471

UDK 321.7:342.7

Primljeno: 11. 09. 2023.

Izvorni naučni rad
Original scientific paper

Mahir Muharemović

O UZROCIMA NEDOSTATKA VLADAVINE PRAVA NA ZAPADNOM BALKANU

Regija Zapadnog Balkana i dalje se suočava sa značajnim izazovima u uspostavljanju vladavine prava. Ovaj rad ispituje društveno-pravne faktore koji doprinose slabosti vladavine prava na Zapadnom Balkanu. Identificira tri ključna faktora: neefikasne i neodgovorne državne institucije, vladavinu neformalnih institucija i koruptivnih mreža, te nemoćno formalističko sudstvo. Analiza utvrđuje da su državne institucije na Zapadnom Balkanu često ekstraktivne i pod kontrolom političkih elita, potkopavajući sistem kočnica i ravnoteža. Osim toga, neformalne institucije poput klanovskih mreža i dalje cvjetaju, promovirajući korupciju i nekažnjivost. Konačno, sudstvo zadržava ostatke socijalističkog pravnog formalizma, otežavajući nepristrasno suđenje. Preporuke se odnose na potrebu suštinskih reformi koje će biti inicirane od domaćih aktera. Održiva vladavina prava zahtijeva sposobne i odgovorne državne institucije zajedno sa snažnim građanskim angažmanom. Evropska unija i međunarodni donatori moraju preispitati svoj tehnokratski pristup i inzistirati na opipljivim poboljšanjima.

Ključne riječi: vladavina prava; Zapadni Balkan; institucije; sudstvo; korupcija; Evropska unija

UVOD

Gotovo da i nije iznenađenje kada pročitamo sljedeći zaključak: Regija Zapadnog Balkana (ZB), koja obuhvata Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju, suočava se sa značajnim izazovima u postizanju vladavine prava (European Court of Auditors 2022). Ili je „uobičajeno“ da države ZB relativno loše stoje u svakom mjeranju vladavine prava (vidi World Justice Project 2022a; The World Bank 2021). Ono što zvuči kao standardni birokratski jezik Evropske unije (EU) ili suhoparni statistički podaci ima poražavajuće posljedice po društva i ljude u navedenim zemljama. Zašto? Zato što vladavina prava je od suštinskog značaja. Vijeće Evrope je definisalo vladavinu prava kao višedimenzionalni koncept u kojem su, između ostalog, svi javni akti u okvirima koje postavlja zakon, u skladu s vrijednostima demokratije i temeljnim pravima te pod kontrolom nezavisnih i nepristrasnih sudova (Council of Europe 2023). EU je usvojila ovu definiciju i učvrstila vladavinu prava u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji kao jednu od zajedničkih vrijednosti njenih država članica. To je vodeće načelo njene vanjske politike. To je također bitan i nužan uvjet za članstvo u EU (European Court of Auditors 2022). Ovo osnovno načelo EU je važno jer su sve države ZB (osim Kosova) dobile status kandidata za pristupanje EU.

Ali, dobro uspostavljena vladavina prava nije važna samo kao puki kriterij koji treba ispuniti za pristup EU, već je mnogo vitalnija za društvo. „Zakoni pružaju alate kojima vladari mogu urediti i kontrolirati svoja društva. Ali također nude resurse kojima se ljudi mogu okrenuti tražeći pravdu i odupirući se vršenju vlasti samovoljom” (Pirie 2021: 31). Funkcionalna vladavina prava osigurava da se moć političkih i ekonomskih elita drži pod kontrolom (Kmezić 2020: 3). U tom pogledu jačanje vladavine prava je također intrinzično povezano sa borbom protiv korupcije (Council of the EU 3). Konkretno, tamo gdje vladavina prava nedostaje, ili je slaba, postaje „normalno“ da korupcija i organizirani kriminal cvjetaju. Regija ZB je jedna od najkorumpiranijih regija u Evropi (vidi podatke za Indeks percepcije korupcije Transparency International za 2022. godinu). U poređenju sa 2019. godinom Zapadni Balkan je smanjio svoje napore za suzbijanje korupcije u posljednjih nekoliko godina, što je suprotno napretku ostvarenom u prvom desetljeću (Šemić 2022). Slična situacija je i sa organiziranim kriminalom. Zemlje Zapadnog Balkana su vodeće u Evropi u ovoj aktivnosti (vidi Stankovic 2022; Global Organized Crime Index 2023).

Vladavina prava nosi još veći značaj za društvo. Demokratija, ljudska prava i vladavina prava su međusobno povezani i međusobno se potkrepljuju. Ljudska prava

i vladavina prava su nužni za funkcionisanje demokratije. Kako bi se osiguralo demokratsko upravljanje, građani se moraju složiti oko zakona i propisa kroz demokratske procese (Democracy International 2023). Međutim, nedavna istraživanja (Bieber 2020; Kmezić 2020) pokazala su da su vlade Zapadnog Balkana postale sve autoritarnije u proteklih deset godina, unatoč koracima prema pristupanju Evropskoj uniji. Primijećeno je da su ove vlade bile u stanju formalno zadržati posvećenost demokratiji i evropskim integracijama istovremeno se upuštajući u autoritarne prakse. Freedom House smatra svih šest država ZB tranzicionim ili hibridnim režimima (Freedom House 2023) i, s izuzetkom Sjeverne Makedonije, sa stabilnom ili čak opadajućom putanjom. Također postoji značajan regres ili stagnacija slobode izražavanja tokom 2010-2020. (vidi više u Caushi 2020; European Court of Auditors 2022: stav 66). Također, postoje empirijski dokazi da zemlje s više korupcije imaju lošije rezultate u zaštiti ljudskih prava (Landman & Schudel 2007; Peters 2015).

Imajući na umu sve rečeno, jasno je da je vladavina prava važan alat dobrog javnog upravljanja. Pomaže održavanju mira i reda, osigurava da javna dobra i usluge budu dostupni, pomaže borbi protiv korupcije i potiče ekonomski rast (World Justice Project 2020). Korelacija je jasna: što je jača vladavina prava, u prosjeku je viši BDP po stanovniku u zemlji, niži mortalitet i niže stope korupcije (World Justice Project 2022b). S obzirom na to da države ZB deklarativno žele pristupiti EU, koja je, između ostalog, uspostavljena na načelu vladavine prava, EU i druge međunarodne organizacije mnogo ulažu u razvoj vladavine prava u regiji ZB. Ali, kada pogledamo rezultate, i dalje postoje fundamentalni problemi s vladavinom prava. Obeshrabrujuće je kada Izvještaj Evropskog revizorskog suda (2022) dolazi do zaključka:

„Nakon više od 20 godina političkih i finansijskih napora na Zapadnom Balkanu, i Komisija i druge međunarodne organizacije izvještavaju o ograničenom napretku u situaciji vladavine prava u regionu. Reforme opisane gore očigledno nisu bile dovoljne da izazovu sveobuhvatnu promjenu vladavine prava, uglavnom zbog nedostatka domaćeg vlasništva i političke volje.“
(stav 57)

Uprkos ovom sumornom zaključku, u njemu postoji i zanimljivo zapažanje. Naime, u izvještaju se referira i na moguće uzroke takve situacije: nedostatak domaće inicijative za reforme u svrhu jačanja vladavine prava i nedostatak političke volje. To je također tačka koju su mnogi eksperti istakli, navodeći da je „ključni izazov na Zapadnom Balkanu neuspjeh političkih elita da se posvete sprovođenju standarda vladavine prava“ (Imeri i dr. 2018; Milošević i Muk 2016). Da budemo jasni, reforma vladavine prava je težak, skup i zahtjevan proces zbog raznolikosti metoda, ciljeva,

pogleda, planova i prioriteta različitih uključenih aktera (Mendelski 2018). Različiti međunarodni donatori su stoga naglasili i širok spektar pitanja vezanih za uspostavljanje vladavine prava, poput jačanja sudskih kapaciteta (EU, USAID i Svjetska banka); poštovanja ljudskih prava i pravičnog suđenja (ECHR); borbe protiv korupcije, nezavisnosti sudstva, nepristranosti i obuke (Vijeće Evrope i EU); vladavine prava i prava manjina (OSCE) (Mendelski 2018). Ova varijabla (fragmentacija i nedostatak koherentnosti u reformi vladavine prava) također bi trebala biti uzeta u obzir kada se govori o uzrocima deficita vladavine prava u ZB. Ipak, osnov je i dalje politička volja zemalja koje primaju takvu podršku od međunarodnih donatora.

Cilj ovog rada je, polazeći od pretpostavke o „nedostatku domaćeg vlasništva nad procesom i nedostatku političke volje“, istražiti koji relevantni društveno-pravni faktori sprečavaju vlade zemalja ZB da uspostave funkcionalnu i održivu vladavinu prava. Kao što Haider (2018: 2) priznaje:

„Ključna zajednička karakteristika u akademskoj i NVO literaturi je kritika da donatori nisu u svojim reformskim naporima dovoljno obratili pažnju na pitanja sveprisutne politizacije i historijskog naslijeđa u regionu koja utiču na trenutnu kulturu i okruženje. Također je bilo neadekvatne pažnje po pitanju odgovornosti.“

U ovom radu identificirali smo tri ključna faktora koja doprinose slabosti vladavine prava u ZB: neefikasne i neodgovorne državne institucije, vladavinu neformalnih institucija i nemoćno sudstvo. Sva tri imaju svoje korijene u historijskim, sociološkim i pravnim preduvjetima. Svi spomenuti faktori su prisutni u većoj ili manjoj mjeri u svakoj od analiziranih zemalja ZB.

1. NEEFIKASNE I NEODGOVORNE DRŽAVNE INSTITUCIJE

Generalno, državne institucije imaju ključnu ulogu u uspostavljanju vladavine prava u društvu (vidi Fukuyama 2014; Acemoglu i Robinson 2012; Rothstein 2011). Institucije poput sudova, organa za provođenje zakona i zakonodavnih tijela odgovorne su za održavanje vladavine prava, osiguravajući da se zakoni poštuju i da oni koji ih krše odgovaraju za to. One imaju i ključnu ulogu u promicanju odgovornosti i transparentnosti, jer stvaraju mehanizam kojim se osigurava da dužnosnici vlade i javne institucije odgovaraju za svoje postupke. U suštini, institucije osiguravaju okvir za donošenje, tumačenje i provođenje zakona. One promoviraju odgovornost, transparentnost i pravdu, osiguravajući da svi podliježu

zakonu i da niko nije iznad njega. Bez institucija se vladavina prava ne može provoditi, a društvo bi tonulo u kaos i anarhiju (Pirie 2021). Stoga je uspostava i održavanje jakih institucija od vitalnog značaja za očuvanje vladavine prava i pravednog i poštenog društva.

Moderna evropska država i njene institucije relativno su nov društveno-intelektualni pothvat. To je proizvod društveno-ekonomskog (industrijalizacija i kapitalizam) i svjetonazorskog (racionalnost kao način gledanja na svijet) pomaka. Stoga se moderna država nije rodila odjednom, već je to bio proces (Thiele 2019: 44). Strukturne društvene i ekonomske promjene značajno su doprinijele razvoju modernih (političkih) institucija (vidi Eskelson 2021). Ali jednom kada je uspostavljena moderna (administrativna) država sa svojim institucijama i birokracijom, zasnovanom na meritokraciji, ona je značajno doprinijela razvoju vladavine prava. Institucije i vladavina prava su međusobno zavisne, a institucije mogu pomoći u uspostavljanju vladavine prava (Araya n. d.). Birokrati obavljaju važne uloge, uključujući provođenje zakona, donošenje i provedbu pravila kada su zakonodavna određenja nejasna. Oni bi u svemu što rade trebali djelovati u okviru zakona i trebali bi odgovarati putem zakona (Stanford Encyclopedia of Philosophy 2016). Stoga institucije i birokracije igraju dvostruku ulogu u pogledu odgovornosti. S jedne strane omogućavaju državnu moć, ali s druge strane je ograničavaju. Ali, kako Fukuyama (2014: 53) primjećuje, „prije nego što se vlade mogu ograničiti, moraju stvoriti moć da zapravo nešto učine. Države, drugim riječima, moraju biti u stanju vladati”. Centralizirana vlada sa zakonima koji štite prava i imovinu ljudi i odgovornost u poslovanju može imati pozitivan učinak na razine nasilja, povjerenja, korupcije, konkurentnosti i obrazovnog uspjeha društva (Pinker 2011; Fukuyama 1995; Eskelson 2021). Povijesno, postoji primjer u kojem je snažna birokracija formirana dok je još uvijek bila pod autoritarnim režimom, a ta se birokracija održala kroz naknadne promjene režima do danas. Takav primjer je nekadašnja Pruska (Fukuyama 2014: 65) u kojoj je vladar-suveren vladao kroz institucionaliziranu birokraciju koja je poticala redovitost i transparentnost u ponašanju vlade. Vremenom se to razvilo u pravno ograničenje proizvoljnog despotizma. Istina, nije se razvilo do razine na kojoj je suveren bio ograničen nezavisnim sudovima, ali je djelovalo kao ograničenje proizvoljnog ponašanja nižih razina vlasti. Nije iznenađenje ni da je ovakav oblik “Rechtsstaata” uvelike ovisio o dobro obučanim državnim službenicima, koji su uglavnom imali pravno obrazovanje (Fukuyama 2014). Dakle, očito je da su djelotvorne i kompetentne institucije *conditio sine qua non* (ali ne i jedini) za vladavinu prava.

Uopćeno govoreći, zemlje Zapadnog Balkana povijesno nisu imale mnogo iskustva s političkim subjektima koji su osiguravali dovoljnu vladavinu prava (vidi u Čavalić i Gajić 2017). Ali čini se da su državne institucije ZB, barem nakon pada socijalističkih režima, izgrađene pod međunarodnim vodstvom da budu više ograničene nego sposobne. Ne postoji drugo prihvatljivo objašnjenje budući da zemlje ZB imaju jednu od najgorih učinkovitosti vlada u Europi (vidi podatke u Prorok 2022). Zemlje ZB redovito podbacuju u parametru “Provedba propisa”, koji je jedan od ključnih u Indeksu vladavine prava Svjetskog projekta pravde (World Justice Project 2022). Samo za usporedbu, Njemačka ima rezultat 0,86, dok npr. Bosna i Hercegovina ima rezultat 0,49. Jedan od mogućih razloga leži u samoj prirodi javnih institucija na ZB. Te institucije su ekstraktivne, što znači da političke elite kontroliraju pristup svim javnim institucijama (stoga kontroliraju raspodjelu javnih resursa), uključujući kontrolne i sudske institucije. „Ako su javne institucije ekstraktivne, omogućit će zloupotrebu javnih resursa, generirati neodgovorno javno trošenje i, kao posljedicu toga, visoku razinu korupcije“ (European Fund for the Balkans 2016: 8). Zbog toga Blagovčanin (2020) u svojoj analizi situacije u Bosni i Hercegovini govori o „vladini kartela“. U tom pogledu European Fund for the Balkans (2016: 9) u svojoj analizi navodi:

„Najnovija povijest politike Zapadnog Balkana puna je primjera koji upućuju na izravno uključivanje dužnosnika u izbornu prijevaru, korupciju, zloupotrebu vlasti i ovlasti, sukob interesa, ucjenu, prislušivanje i kriminal, ali i na imenovanje i postavljanje javnih tužitelja i sudaca. To su sve aktivnosti usmjerene na osiguranje takvog povlaštenog pristupa. Sklonost prema neslaganju s demokracijom stoga je posljedica sklonosti prema povlaštenom pristupu ekstraktivnim javnim institucijama.“

Konačna posljedica postojanja takvih ekstraktivnih javnih (državnih) institucija jeste da „ekstraktivne političke i ekonomske institucije utiru put potpunom neuspjehu države, uništavajući ne samo zakon i red, već i najosnovnije ekonomske poticaje“ (Acemoglu i Robinson 2012: 372). Postojanje ekstraktivnih institucija također ugrožava sam temelj demokracije – izbore. Izbori na ZB stoga su postali farsa (vidi Blagovčanin 2020; European Fund for the Balkans 2016). Blagovčanin (2020) dalje elaborira navodeći da je u hibridnim režimima (a sve zemlje ZB su klasificirane kao takve) korupcija prisutna u izbornom procesu zbog manipulacije sustavom. Aktualne vlasti koriste neetičke taktike da zadrže vlast, poput kupovanja glasova, davanja poslova u javnom sektoru svojim pristašama i dodjeljivanja javnih ugovora tvrtkama

bliskim vodećim elitama. Te tvrtke zatim osiguravaju resurse za kampanje vladajuće stranke.

U konačnici, podjela vlasti, sistem kočnica i ravnoteža, neovisno i nepristrano sudstvo, jednakost pred zakonom (svi kameni temeljci modernog koncepta vladavine prava) postaju iluzije. Kada javne (državne) institucije „zaposjednu“ političke elite, onda je i vladavina prava zaposjednuta, a odgovornost je nepostojeći koncept.

Jedan važan aspekt jeste i kako političke elite na ZB percipiraju državu i koju ideologiju primjenjuju u izgradnji javnih institucija. To također utječe na učinkovitost i odgovornost javnih institucija. Istraživanje (Spenkuch et al. 2021) je utvrdilo da ideološko usklađivanje između birokrata i kreatora politika može utjecati na kadrovsku politiku i učinak u javnim organizacijama. Primjer Srbije najbolje ilustrira kako slijepi nacionalizam i unatrag usmjerena ideologija oblikuju sliku državnosti na ZB. Savanović (2022) navodi kao glavne odrednice takve „ideološke“ države:

- suverenitet vladara i vladavina pojedinaca umjesto vladavine zakona;
- građani se smatraju podanicima, a ne izvorom suvereniteta;
- veza između crkve i države – funkcija crkve je da osigura legitimnost državnim projektima;
- jednodimenzionalno društvo: monopoli jednog dopuštenog tumačenja svijeta i označavanje bilo kakvog disidentskog mišljenja kao “izdaje” i otpadništva;
- politički program u takvoj državi uvijek su neka velika pitanja i “pretpolitičke teme” – teme iz područja konstitucionalnosti i konstitutivnosti (kao što su teritorij, ideologija, identitet itd.).

Takvi pogledi su u osnovi suprotni konceptu moderne europske države (podjela vlasti sa sistemom kočnica i ravnoteža, vladavina prava, depersonalizacija vlasti, neutralna država bez ambicije nametanja svoje ideologije i pluralizam).

Imajući na umu sve rečeno, u igru ulazi dodatni destabilizirajući faktor u zemljama ZB – strateška korupcija od raznih stranih država. To podrazumijeva da strane sile (zainteresirane za promicanje svojih geostrateških interesa u regiji ZB) koriste korumpirane političke elite kako bi ih dodatno korumpirale u cilju destabilizacije određenih državnih institucija (vidi više u Zelikow et al. 2020).

U takvoj situaciji prikladno je na zemlje ZB primijeniti Fukuyaminu izjavu da je „u mnogim zemljama demokracija sama po sebi ugrožena jer je država previše korumpirana ili nesposobna da učini stvari za koje se očekuje da će učiniti, kao što su osiguravanje sigurnosti, zaštita vlasničkih prava, stavljanje obrazovanja i javnih

zdravstvenih usluga na raspolaganje te izgradnja infrastrukture koja je potrebna da bi se ostvarivao ekonomski rast“ (2014: 54). Zbog toga mnogi eksperti zagovaraju „prvo osnove“ pristup na ZB (vidi Šelo-Šabić 2018; Milošević i Muk 2016). Sa druge strane, ni dosadašnji pristup Europske unije (EU) reformama iz oblasti vladavine prava na ZB ne doprinosi dovoljno istinskom (supstancijalnom) jačanju vladavine prava. Tako Mendelski (2018) identificira kao ključni problem s reformama vladavine prava od strane EU njen kvantitativni pristup (mentalitet “što više, to bolje”). To znači da samo procjena vladavine prava ne uzima dovoljno u obzir kvalitativne reforme. On sasvim opravdano primjećuje da „kvantitativni i tehnički pristupi ne samo da mogu ograničiti utjecaj na terenu, već mogu stvoriti i perverzne poticaje te površne ishode“. Isti autor (2015) čak ističe i patološki učinak reformi vladavine prava koje pokreće EU na ZB, upravo zbog pogrešnog pristupa reformi vladavine prava i nepovoljnih društvenih uvjeta u zemljama ZB, a koji faktori u svom međudjelovanju pojačavaju određene reformske patologije (pravna nestabilnost, nekoherentnost, politizacija). Čini se da je EU, ovakvim pristupom, više zainteresirana održavati određenu, prividnu, stabilnost država i režima na ZB nego istinsku transformaciju institucija (vidi više o tome u Hogić 2020) koje bi bile i efikasne i odgovorne, internalizirajući princip vladavine prava.

2. VLADAVINA NEFORMALNIH INSTITUCIJA ILI KAKO SE RAZVIJA KORUPCIJA

Institucije u društvu mogu se podijeliti na neformalne i formalne. Neformalne institucije su zajedničko znanje, uvjerenja, priče, rituali i moralni kodeksi koji oblikuju međusobnu interakciju i djelovanja ljudi. Formalne institucije stvaraju države s jasnom hijerarhijom kako bi održale red i osigurale funkcioniranje društva (Eskelson 2021: 111). Da bi društvo funkcioniralo i opstalo kroz vrijeme mora postojati relativno usklađivanje i ravnoteža između formalnih i neformalnih institucija društva (vidi Giddens et al. 2019: 72). Prema empirijskim dokazima, da bi društvo i sloboda napredovali, država i društvo moraju biti jaki.

„Jaka država je potrebna da kontrolira nasilje, provodi zakone i pruža javne usluge koje su ključne za život u kojem ljudi imaju moć da donose i slijede svoje izbore. Jako, mobilizirano društvo je potrebno da kontrolira i sputava jaku državu.“ (Acemoglu i Robinson 2019: 12)

Samo u takvoj ravnoteži snaga između države i društva može se pojaviti stabilan poredak i prosperitet. Ako ta ravnoteža ne postoji, nemoguće je djelotvorno provoditi zakone i izgraditi odgovorne institucije, dakle uspostaviti održivu vladavinu prava.

Povijesno, regija ZB doživjela je mnoge promjene, uključujući formiranje i raspad država, političkih i pravnih sustava, ideologija, institucija i društvenih klasa. Unatoč tome određene društvene prakse su ostale iste. Suočeni s ovim drastičnim ideološkim i pravnim promjenama ljudi su se okrenuli neformalnim društvenim mrežama rodbine, prijatelja i klanova tražeći sigurnost, umjesto vladavinu prava (European Commission-Cordis n. d.). Kada se tradicije i običaji čvrsto uspostave, oni mogu imati značajan utjecaj na to kako ljudi žive svoj život. Vjerojatno je da će oni s više utjecaja u društvu biti povlašteni tretirani u odnosu na one s manje moći. Čak i kada su društvene norme dugotrajne, one se često tumače i provode od strane onih s više autoriteta (Acemoglu i Robinson 2019: 37). Crna Gora i Albanija su povijesno najbolji primjeri gdje je društvo ostalo visoko fragmentirano i sumnjičavo prema centraliziranoj vlasti. Sastojalo se od rodovskih grupa, klanova i plemena, a nedostajali su elementi centralizacije (Acemoglu i Robinson 2019: 285).

Ali, i socijalističko razdoblje na ZB značajno je doprinijelo porastu neformalnih institucija koje utječu na društvo. Općenito, iskustvo gustog sistema neformalnih društvenih odnosa, samovoljnih odluka i svakodnevne korupcije koji su obilježavali svakodnevni život u državnom socijalizmu duboko je oblikovalo ta društva. Službena pravila su dopunjena neformalnim kodeksom odanosti. „U državnom socijalizmu, korupcija je bila strukturalna nužnost u svim sferama svakodnevnog života“ (Swirek i Pospech 2021: 141). Chavance (2008) također potvrđuje da socijalističke neformalne institucije i pravila i dalje imaju značaj sve do danas.

Tamo gdje su država i njene institucije korumpirane, nepouzdana ili možda potpuno odsutne, društvo se, radi zaštite i sigurnosti, okreće „privatnim pružateljima usluga“ kao što su klanovi, mafijaške strukture itd. (Fukuyama 2014: 114). U takvim situacijama formalna pravila postaju „mitovi“ za koje ljudi tvrde da ih slijede, ali koji u stvarnosti imaju malo supstance. „Oni služe da opravdaju načine na koje se zadaci obavljaju, čak i ako se ti načini uvelike razlikuju od toga kako bi se stvari trebale raditi prema pravilima“ (Giddens et al. 2019: 361). Zbog toga Knaub (2018) vezano za situaciju u Albaniji tvrdi da strukture klanova, korupcija i regionalizam nadomještaju nedostajuće državne strukture. Jer kada javne institucije zakažu, ljudi se organiziraju privatno, u obiteljima i zajednicama da nadoknade taj nedostatak. Slično tome Jülichmann (2016: 12) dolazi do vezano za Kosovo, dolazi do spoznaje: „... buduću da se državne strukture pokazuju slabima, za razliku od starih struktura, Kosovari ne vide razlog da napuste te tradicije“.

Uzimajući u obzir prethodno rečeno možemo se saglasiti:

„Dok su države ZB općenito bile uspješne u usvajanju pravnih reformi koje čine dio uvjetovanosti u procesu pristupanja EU, mnogi zakoni ostaju neprovedeni, „prazne ljuštore.“ U prostoru između zakona, onako kako je napisan, i praksi onako kako se provode u svakodnevnom životu, postoji jaz koji karakterizira neformalnost.“ (UCL School Of Slavonic And East European Studies n. d.)

Dakle, neformalne prakse uglavnom ostaju iste, samo ugrađene u nove formalne strukture.

Korupcija je, kao što je prije viđeno, prirodni ishod takvih neformalnih struktura i mreža. Zbog toga je ona jedna od glavnih aktivnosti kojom se građani ZB moraju baviti u svakodnevnom životu. Iako građani Zapadnog Balkana stavljaju korupciju kao treće najhitnije pitanje u regiji (Center for Insights in Survey Research 2022), oni se aktivno upuštaju u koruptivne aktivnosti (Regional Cooperation Council 2020) jer još uvijek vjeruju da je to nazamjenjiv način ostvarivanja vlastitih interesa. Korupcija, podmićivanje i nepotizam postali su sastavni dio kulture na Zapadnom Balkanu, posebno kada je riječ o javnoj upravi, zdravstvenoj zaštiti ili obrazovanju. Vrlo često podmićivanje je rezultat lošeg rada javne birokracije ili ograničenog pristupa kvalitetnim javnim uslugama (Aljović 2021). Ova „nesposobnost“ javne birokracije rezultat je nepotizma i klijentelizma u procesu zapošljavanja državnih službenika (ibid.).

Ova društveno-povijesna negativna iskustva ljudi na ZB (izloženost tlačiteljskim strukturama ekonomskog i političkog/društvenog okruženja) također bi mogla utjecati na psihološku internalizaciju primijećene nadmoći i podređenosti kod ljudi. Kao što je primijetio Sager (2019) „konformno ponašanje pruža potrebnu praksu za razvoj sklonosti pokoravanju „neizbježnim“ naredbama tlačitelja. Što je politički sustav hijerarhijskiji, to se više uči bespomoćnost s posljedicom nekritičkog i strašljivog ponašanja koje potkopava demokratske procese“. To dovodi do političke pasivnosti. Politička pasivnost može se objasniti začaranom spiralom koja vodi od loše vlade do slabog povjerenja, niske učinkovitosti i na kraju do neaktivnog civilnog društva (ibid.). Također, pojedinci koji vjeruju svojim sugrađanima vjerojatnije će imati povoljno mišljenje i o demokratskom sustavu, sudjelovati će u političkim aktivnostima i biti uključeni u građanske organizacije. Zemlje s više društvenog povjerenja imaju učinkovitije demokratske sustave, otvorenija tržišta, veći ekonomski rast i manje kriminala i korupcije (Rothstein 2011: 147). U zemljama ZB društveno povjerenje je prilično nisko (vidi podatke World Values Survey 2017-2022).

Postavlja se pitanje zašto je društveno povjerenje problem na ZB? Prema teoriji društvenog kapitala da bi jačalo društveno povjerenje mora biti ugrađeno u politički kontekst i formalne političke i pravne institucije te povezano s njima. Postojanje pouzdanih, poštenih i nepristranih državnih institucija koje koriste svoj autoritet za provođenje politika u djelo ono je što izgrađuje povjerenje i društveni kapital. Postoji jaka povezanost između visoke razine povjerenja u društvu i niske razine korupcije (Rothstein 2011: 150). Također, postoji jaka korelacija između društvenog povjerenja i razina vladavine prava (Muharemović 2021). Osim toga, znanstvenici otkrivaju da je društveno povjerenje povezano „ne s onim što se događa na ulaznoj strani predstavničkog demokratskog sustava, već s onim što se događa na izlaznoj strani“ (Rothstein 2011: 151). Stoga ne čudi što postoji rašireni nedostatak povjerenja u državne institucije na ZB (vidi podatke u Center for Insights in Survey Research 2022). U osnovi, državne institucije propustile su priliku izgraditi društveno povjerenje, a bez društvenog povjerenja društvo ne može izgraditi bolje državne institucije. Ovo je jednostavna, ali začarana spirala u koju su zemlje ZB uvučene.

3. PRAVNI FORMALIZAM KAO PREPREKA VLADAVINI PRAVA

Nesporno je da je funkcionirajuće, profesionalno, nepristrano i neovisno sudstvo neizostavno jedan od najvažnijih preduvjeta za vladavinu prava. No što se događa ako je sudstvo formalno posvećeno tim vrijednostima, ali u biti još uvijek koristi drugi „operativni sustav“? Upravo se to dogodilo u zemljama ZB. Naime, nasljeđe socijalističke sudske kulture igra ulogu u stupnju usklađenosti zemalja ZB s europskim standardima i učvršćivanjem vladavine prava (vidi u Mendelski 2018; Čavalić i Gajić 2017; Preshova i dr. 2017). Pravni formalizam je jedna od ključnih odrednica spomenute socijalističke pravne kulture. Ukratko, pravni formalizam je sustav mišljenja usredotočen na primjenu pravnih tekstova na činjenice. To je značilo da se od sudaca očekivalo da mehanički primjenjuju pravne tekstove na činjenice, koristeći pravni silogizam kao svoju glavnu metodu. To je često rezultiralo donošenjem odluka na formalnim osnovama, a ne na temelju merituma slučaja (Karčić 2020).

U zemljama Zapadnog Balkana mnoge neformalne strukture u sudstvu još uvijek funkcionišu prema starim socijalističkim obrascima koji su postojali prije rata. Od političara i javnih službenika se očekuje da slijede ista pravila koja su postojala za vrijeme nomenklature. Ovaj stav je duboko ukorijenjen u pravosuđu i zasniva se na socijalističkoj pravnoj tradiciji u kojoj suci i tužioc i ne vide sebe kao nepristrasne

arbitre pravde ili sluge naroda, već kao lojalne provoditelje državne moći. Unatoč brojnim promjenama zakona i reformama koje je inicirala međunarodna zajednica javni službenici još uvijek nisu promijenili svoj pristup zakonu i građanima. I dalje se strogo pridržavaju proceduralnih formalnosti, tumače i primjenjuju zakon na krut i dogmatsko-formalistički način te izbjegavaju donošenje suštinskih odluka jednostavno prelazeći preko pravnih pitanja, kao što je bilo uobičajeno u zastarjeloj socijalističkoj pravnoj praksi (Uzelac 2010). Tako se u ekspertskom izvještaju EU o problemima vladavine prava u BiH (Export Report on Rule of Law Issues in BiH 2019) eksplicitno navodi da se pozitivističko i formalističko ponašanje mnogih dužnosnika na svim razinama često pojavljuje kao stvarna prepreka pravilnoj implementaciji propisa.

Također, u post-socijalističkim zemljama mnoge pravne institucije i njihov način razmišljanja koji su postojali za vrijeme socijalističke ere još uvijek postoje. To uključuje sudove, državna odvjetništva i odvjetničke komore. Osim toga, vijeća sudske i tužilačke vlasti, koja su odgovorna za sudsku samoupravu, često i dalje imenuju iste vrste sudaca i tužilaca kao i za vrijeme socijalističkog razdoblja. Također postoji kontinuitet pravnog obrazovanja s prethodnim sustavom (Karčić 2020). Pravni formalizam ima štetan učinak na djelotvornost sudova, vladavinu prava i zaštitu individualnih prava i sloboda. To je vidljivo iz zaostalih predmeta, kašnjenja i dugotrajnih postupaka, što može dovesti do gubitka povjerenja u sudove među općom populacijom. Ovaj pravni formalizam izravno utječe na vladavinu prava (ibid.).

4. ZAKLJUČCI

Regija Zapadnog Balkana se dugo suočava sa slabom vladavinom prava. Jedan od glavnih razloga za slabu vladavinu prava u regiji je nedostatak djelotvornih i odgovornih javnih institucija. U mnogim slučajevima državne agencije i dužnosnici se ne pozivaju na odgovornost za svoje postupke, a malo je transparentnosti ili nadzora. To je dovelo do raširene korupcije i nepovjerenja u javne institucije.

Drugi faktor koji doprinosi slaboj vladavini prava na Zapadnom Balkanu je postojanje neformalnih mreža koje potiču korupciju. Ove mreže često djeluju izvan formalnog pravnog sustava i često ih je teško otkriti ili kazneno goniti. Time je stvorena kultura nekažnjivosti u kojoj korumpirani dužnosnici i poslovni ljudi mogu djelovati gotovo bez straha da će biti uhvaćeni.

Konačno, sudstvo na Zapadnom Balkanu je često slabo i preformalno. To dovodi do kašnjenja u pravnom procesu i nedostatka odgovornosti onih koji krše zakon. Osim

toga, sudstvo je često podložno političkom uticaju, što može dodatno potkopati javno povjerenje u pravni sustav.

Zaključno, slaba vladavina prava na Zapadnom Balkanu je složeno pitanje koje zahtijeva višedimenzionalno rješenje. Bavljenje osnovnim uzrocima, kao što je predstavljeno u ovom radu, jedini je način za izgradnju održive i djelotvorne vladavine prava u regiji. Ovi naporu će zahtijevati održivu političku volju i posvećenost prije svega od domaćih aktera. Na kraju, sve počinje i završava sa političkom voljom za suštinske reforme. EU i drugi međunarodni akteri moraju preispitati svoj pristup i inzistirati na opipljivim rezultatima u području vladavine prava, a ne na formalnostima i procedurama. Još jedan označeni kvadratić nije riješen problem na terenu.

LITERATURA:

1. Acemoglu, Daron, James A. Robinson (2019), *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin Press
2. Acemoglu, Daron, James A. Robinson (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Business
3. Aljović, Armin (2021), "Korupcija, mito i nepotizam postali sastavni dio kulture na Zapadnom Balkanu", AlJazeera, [https://balkans.aljazeera.net/teme/2021/5/4/umjesto-nulte-tolerancije-protiv-korupciji-na-balkanu-postoji-tolerancija-na-korupciju](https://balkans.aljazeera.net teme/2021/5/4/umjesto-nulte-tolerancije-protiv-korupciji-na-balkanu-postoji-tolerancija-na-korupciju)
4. Araya, Araya Kebede (n. d.), "Interplay between institutions and rule of law to engender development", Loyola University Chicago, <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/pdfs/5studentjournalaraya.pdf>
5. Bieber, Florian (2020), *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkan*, Palgrave
6. Blagovčanin, Srđan (2020), *The Rule of the Cartel*, Transparency International Bosna and Hercegovina
7. Caushi, Denisa (2020), *The Regress Of Freedom Of Expression In Western Balkans: An analysis of the performance on freedom of expression in Western Balkans and its impact on European integration of those countries*, Uppsala University, <https://repository.gchumanrights.org/server/api/core/bitstreams/c3dd4e46-10df-42e5-bd68-f2c33b1205f3/content>
8. Čavalić, Admir, Mihailo Gajić (2017), "International property rights index. Case study – Weak governments and partial protection: Property rights in the

- Western Balkans”, International property rights index 2017, Property Rights Alliance, Washington, DC, USA, 1-12
9. Center for Insights in Survey Research (2022), *2022 Western Balkans Regional Survey*, IRI
 10. Chavance, Bernard (2008), “Formal and informal institutional change: The experience of postsocialist transformation”, *The European Journal of Comparative Economics*, 5(1), 57-71.
 11. Council of Europe (2023), *The Rule of Law*, <https://www.europewatchdog.info/en/council-of-europe/core-values/rule-of-law/>
 12. Council of the EU (2019), *EU action against corruption – Exchange of views*, 12276/19. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12276-2019-COR-1/en/pdf>
 13. Democracy International (2023), <https://www.democracy-international.org/human-rights>
 14. Eskelson, Tyrel C. (2021), “States, Institutions, and Literacy Rates in Early-Modern Western Europe”, *Journal of Education and Learning*, 10(2), 109-123.
 15. European Commission-Cordis (n. d.), *Closing The Gap Between Formal And Informal Institutions In The Balkans*; Retrieved March 21, 2023 from <https://cordis.europa.eu/project/id/693537>
 16. European Court of Auditors (2022), *EU support for the rule of law in the Western Balkans: despite efforts, fundamental problems persist*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_EN.pdf
 17. Expert Report on Rule of Law Issues in Bosnia and Herzegovina (2019), <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/Expert-Report-on-Rule-of-Law-Issues-in-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>
 18. Freedom House (2023), *Democracy Status*, <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>
 19. Fukuyama, Francis (1995), *Trust: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Touchstone Books
 20. Fukuyama, Francis (2014), *Political Order And Political Decay: From The Industrial Revolution To The Globalization Of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux
 21. Giddens, Anthony, Mitchell Duneier, Richard P. Appelbaum, Deborah Carr (2019), *Essentials of sociology*. Seventh edition, W. W. Norton & Company, New York

22. Global Organized Crime Index (2023), <https://ocindex.net/>
23. Haider, Huma (2018), *Rule of law challenges in the Western Balkans*, K4D Helpdesk Report
24. Hogić, Nedim (2020), "The European Union's Rule of Law Promotion in the Western Balkans: Building a Rule of Law Constituency", 16 CYELP, 197.
25. Imeri, Ardita Abazi, Aleksandra Ivanovska, Amela Hrasnica (2018), "The (in)effectiveness of EU benchmarking mechanism in the Western Balkan", Reforming from the Bench – Marking offside, European Policy Institute (EPI)
26. Jülichmann, V. (2016), *Der Kosovo – Ein „Failed State“?*, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Universität Bonn
27. Karčić, Fikret (2020), *A Study on Legal Formalism in the Former Yugoslavia and its Successor States*, CIDS report No. 1
28. Kmezić, Marko (2020), "Rule of law and democracy in the Western Balkans: Addressing the gap between policies and practice. *Southeast European and Black Sea Studies*", 20(1), 183-198.
29. Knaub, Maria (2018), "Österreichische Entwicklungszusammenarbeit in Albanien: Perspektiven, Akteure*, Hintergründe", Forschungsseminar Archive des Helfens? Schwerpunktländer und Partnerschaftsabkommen der österreichischen EZA, Studienjahr 2017
30. Landman, Todd, Carl Jan, Willem Schudel (2007), *Corruption And Human Rights: Empirical Relationships And Policy Advice*, International Council on Human Rights Policy
31. Mendelski, Martin (2018), "The Rule of Law (in Central and Eastern Europe)", In: Fagan, A. and Kopecký, P. (eds.), *The Routledge Handbook of East European Politics*, Routledge, London, 113-125.
32. Mendelski, Martin (2015), "The EU's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe", *Southeast Europe*, 39, 318-346.
33. Milošević, Milena, Stevo Muk (2016), "Back to basics: Re-affirming the rule of law in the Western Balkans", Institute Alternativa, Podgorica
34. Muharemović, Mahir (2021), "Social (Dis-)Trust and The Plague of Corruption in the Western Balkans: The Rule of Law as the Victim", Konrad Adenauer Stiftung
35. Peters, Anne (2015), "Corruption and Human Rights", Basel Institute on Governance

36. Pinker, Steven (2011), *The Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined*, Penguin Books
37. Pirie, Fernanda (2021), *The Rule of Laws: A 4,000-Year Quest to Order the World*, Basic Books
38. Prorok, Thomas (2022), *Wirksamkeit und Kosten der öffentlichen Verwaltung*; https://issuu.com/kdz_austria/docs/fpm_2-22
39. Regional Cooperation Council (2020), *Balkan Barometer 2020*, <https://www.rcc.int/balkanbarometer/about#>
40. Rothstein, Bo (2011), *The quality of government : corruption, social trust, and inequality in international perspective*, The University of Chicago Press
41. Sager, Mathias (2019), "The Psychology of Political Helplessness", <https://mathias-sager.medium.com/the-psychology-of-political-helplessness-b323242383f5>
42. Savanović, Aleksandar (2022), "Latinka Perović: Krivo srastanje srpske državnosti", <https://6yka.com/kolumne/latinka-perovic-krivo-srastanje-srpske-drzavnosti>
43. Šemić, Anđela (2022), "Corruption in the Western Balkans not abating: What is next?", *European Western Balkans*; <https://europeanwesternbalkans.com/2022/04/20/corruption-in-the-western-balkans-not-abating-what-is-next/>
44. Šelo-Šabić, Senada (2018), "Fundamentals first: Operationalising the fight against corruption in the EU accession of the Western Balkan countries", In: *Rule of law in the Western Balkans: Exploring the new EU enlargement strategy and necessary steps ahead. 16-19 April*. Alt Madlitz
45. Spenkuch, Jorg L., Edoardo Teso, Guo Xu (2021), "Ideology and Performance in Public Organizations. National Bureau of Economic Research", *Working Paper, Series* <https://www.nber.org/papers/w28673>
46. Stanford Encyclopedia of Philosophy (2016), "The Rule of Law"; <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>
47. Stankovic, Dusan (2022), *Little Black Book of Organized Crime Groups in Western Balkans*, Belgrade Centre for Security Policy
48. Swirek, Krzysztof, Pavel Pospech (2021), "Escape from arbitrariness: Legitimation crisis of real socialism and the imaginary of modernity", *European Journal of Social Theory*, 24(1), 140–159.
49. The European Fund for the Balkans (2016), *Extractive Institutions in the Western Balkans*, Paper Series

50. The World Bank. (2021), *WGI - Rule of Law*, <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>
51. Thiele, Alexander (2019), *Der gefräßige Leviathan: Entstehung, Ausbreitung und Zukunft des modernen Staates*, Mohr Siebeck, Tübingen
52. Transparency International (2022), *Corruption perceptions index 2020*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
53. UCL School Of Slavonic And East European Studies (n. d.), *Meaningful reform in the Western Balkans – Between formal institutions and informal practices* <https://www.ucl.ac.uk/ssees/meaningful-reform-western-balkans-between-formal-institutions-and-informal-practices>
54. Uzelac, Alan (2010), "Survival of the Third Legal Tradition?", *Supreme Court Law Review*, 49, 377-396.
55. World Justice Project (2022a), *Rule of Law Index 2022*; <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>
56. World Justice Project (2022b), *The Business Case for Rule of Law*, <https://worldjusticeproject.org/news/business-case-rule-law>
57. World Values Survey (2017-2022), <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSEVSjoint2017.jsp>
58. Zelikow, Philip, Eric Edelman, Kristofer Harrison, Celeste Ward Gventer (2020), "The Rise of Strategic Corruption: How States Weaponize Graft", *Foreign Affairs*; <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/rise-strategic-corruption>

ON THE CAUSES OF THE LACK OF RULE OF LAW IN THE WESTERN BALKANS

Summary

The Western Balkan region continues to face significant challenges in establishing the rule of law. This paper examines the socio-legal factors contributing to the weakness of the rule of law in the Western Balkans. It identifies three key factors: inefficient and unaccountable state institutions, the rule of informal institutions and corruption networks, and impotent formalistic judiciary. These are traced back to underlying historical, sociological, and legal prerequisites in the region. The analysis finds that state institutions in the Western Balkans are often extractive and controlled by political elites, undermining checks and balances. Additionally, informal institutions like clan networks continue to thrive, promoting corruption and impunity. Finally, the judiciary retains vestiges of socialist legal formalism, hampering impartial adjudication. Recommendations focus on the need for substantive domestic ownership of reforms by local actors. Sustainable rule of law requires capable and accountable state institutions along with strong civic engagement. The EU and international donors must re-examine their technocratic approach and insist on tangible improvements.

Keywords: rule of law; Western Balkans; institutions; judiciary; corruption; European Union

Adresa autora
Author's address

Mahir Muharemović
Univerzitet u Tuzli
Pravni fakultet
mahir85@gmail.com