

Mr Predrag Vukasović,
Institut za uporedno pravo,
Beograd

UDK: 341.176(4): (497.11)
Originalni naučni rad

VENECIJANSKA KOMISIJA I NJENO BAVLJENJE SRBIJOM

Ovaj se prilog odnosi na Venecijansku komisiju, njenu misiju, zadatke, sastav, način finansiranja i postupak pred njom. U drugom delu teksta pomalo apstraktne odredbe njenog Statuta ilustrovane su osnovnim podacima o njenom radu u nekim slučajevima vezanim za Srbiju. Venecijanska komisija, čiji je zvaničan naziv Evropska komisija za demokratiju posredstvom prava, predstavlja savetodavni organ Saveta Evrope, mada je od samog njenog osnivanja 1990. godine bilo moguće da u njenom radu učestvuju i države koje nisu pristupile Savetu Evrope. Prvobitni joj je zadatak bio da potpomogne demokratsku tranziciju ranije socijalističkih zemalja srednje i istočne Evrope, pružajući im stručnu pravnu pomoć i savetodavne usluge korisne za razvoj pravnih i političkih ustanova demokratske države. Shodno tome, njeni osnivači zamišljali su je kao jedan privremen, ad hoc organ sa vremenski ograničenim mandatom. Ali ubrzo je postalo jasno da je razvoj demokratskih ustanova kontinuiran proces bez precizno određenog vremenskog okvira; štaviše, pokazalo se da taj proces nije ni prostorno ograničen samo na „nove demokratije“ na Istoku, već se tiče i država sa mnogo dužom tradicijom funkcionisanja demokratskih organa vlasti i sa čvršće ukorenjenom vladavinom prava. Nakon samo dve godine rada Venecijanska komisija postala je stalni organ Saveta Evrope. Sve države – osnivači Komisije bile su članice Saveta Evrope, ali se one s obzirom na funkcionisanje svojih demokratskih ustanova mogu podeliti na tri posebne grupe: a) države sa razvijenim, čvrsto ukorenjenim i stabilizovanim demokratskim ustanovama koje rutinski funkcionišu (Francuska, Švedska); b) države koje su u relativno bliskoj prošlosti izvršile uspešan prelaz iz autoritarnog u demokratski poredak (Španija, Portugalija, Grčka), i c) države koje se još bore s nedovoljnom delotvornošću svojih demokratskih ustanova i/ili nesređenim unutrašnjim odnosima (Turska, Kipar). Države iz sve tri grupe imale su mnoga specifična iskustva u stvaranju i funkcionisanju demokratskih ustanova, kao i u stvaranju pravnih garantija za njihov rad, koja su mogle ponuditi istočnoevropskim demokratijama u povelju i podeliti ih sa njima.

Povodi u kojima se Venecijanska komisija bavila pitanjima vezanim za Srbiju

mogu se podeliti u tri zasebne celine: a) zaštita ljudskih prava na Kosovu; b) pravne garantije Državne zajednice Srbije i Crne Gore zaštiti ljudskih i manjinskih prava, kao i c) reforma pravnog sistema Srbije kao samostalne države.

Ključne reči: Savet Evrope, demokratska tranzicija, vladavina prava

Osnivanje Komisije i njeni prvobitni ciljevi

Venecijanska komisija je nezvaničan naziv za Evropsku komisiju za demokratiju posredstvom prava (European Commission for Democracy through Law), savetodavni organ Saveta Evrope. Komisiju je osnovao Komitet ministara Saveta Evrope na svom 86. zasedanju Rezolucijom (90)6 o parcijalnom sporazumu kojim se osniva Evropska komisija za demokratiju posredstvom prava 10. maja 1990. godine,¹ u času kada je postalo jasno da je demokratska tranzicija u državama srednje i istočne Evrope kojima su do tada vladali komunisti, uzela nepovratan tok. Prethono je u Veneciji 19. i 20. januara iste godine održana Osnivačka konferencija Komisije za demokratiju posredstvom prava, na kojoj je odlučeno da Komisija bude privremeni savetodavni organ Saveta Evrope koji treba da deluje u naredne dve godine. Konferencija je istovremeno pozvala nadležne organe Saveta Evrope da, u dogovoru s Komisijom, ispitaju predloge usmerene na uspostavljanje i razvijanje institucionalnih veza između Komisije i Saveta Evrope. Neposredan zadatak Komisije bio je pružanje stručne savetodavne pomoći bivšim socijalističkim državama u uspostavljanju pravnih institucija parlamentarne demokratije i višepartijskog političkog sistema kao suštinskih elemenata demokratske tranzicije tih država. Sama Komisija je sopstveni delokrug odredila kao razvoj pravnih garantija koje će doprineti jačanju demokratije. Ovaj opšti delokrug obuhvatao je tri međusobno povezane grupe zadataka:

- upoznavanje pravnih sistema država srednje i istočne Evrope (koje u tom času još nisu bile članice Saveta Evrope), kao i njihovo približavanje pravu država – članica Saveta Evrope;
- razumevanje pravne kulture pomenutih država, kao i
- istraživanje problema postavljenih delovanjem demokratskih ustanova, uključujući jačanje i razvoj tih ustanova.²

U svom radu Komisija treba da se posveti prvenstveno:

- a) ustavnim, zakonodavnim i upravnim načelima i tehnikama koje

1 http://www.venice.coe.int/site/main/StatuteOld_E.asp

2 Čl 1 Rezolucije (90)6

uvećavaju delotvornost demokratskih ustanova, podstiču njihovo jačanje i obezbeđuju ostvarenje načela vladavine prava;

b) javnim pravima i slobodama, naročito onima koja podrazumevaju učešće građana u radu političkih ustanova, kao i

c) doprinusu koji lokalna i regionalna samouprava pruža razvoju demokratije.

Države - osnivači

U trenutku osnivanja Komisija je smatrana *ad hoc* organom, stvorenim da bi se izišlo u susret najhitnijim potrebama ustavnopravnog preobražaja država u tranziciji. Osnovana je posebnim sporazumom 18 država – članica Saveta Evrope; njeni osnivači su: Austrija, Belgija, Kipar, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Norveška, Portugalija, San Marino, Španija, Švedska Švajcarska i Turska. Među osnivačima se izdvajaju tri grupe država:

- a) države sa dužom neprekinutom demokratskom tradicijom (Francuska, Švedska);
- b) države koje su u relativno bliskoj prošlosti izvršile uspešan prelazak iz diktature u demokratiju (Španija, Portugalija, Grčka), kao i
- c) države koje se još uvek suočavaju s nedovoljnom delotvornošću demokratskih ustanova i/ili nesređenim unutrašnjim odnosima (Turska, Kipar).

Ustrojstvo Komisije prema Parcijalnom sporazumu

Delokrug rada

U početku Komisija nije zamišljena kao deo stalnih institucija najstarije sveevropske organizacije. Ona može vršiti istraživanja iz svog delokruga na sopstvenu inicijativu, ne prejudicirajući nadležnost drugih organa Saveta Evrope; ovi organi, pak, mogu razmatrati i usvojiti svaki predlog koji im uputi Komisija.³ Ona takođe može – kad se to zatraži od nje – sastavljati nacрте zakona i međunarodnih ugovora i donositi preporuke iz svoje nadležnosti. Dužna je dati svoje mišljenje

3 Čl. 2 Rezolucije (90)6

o pitanjima koja joj, posredstvom predstavnika država – potpisnica Parcijalnog sporazuma u Komitetu ministara Saveta Evrope, postave Parlamentarna skupština, generalni sekretar ili bilo koja država – članica Saveta Evrope. Usluge Komisije može koristiti i država – nečlanica ili međunarodna organizacija koja podnese takav zahtev Komitetu ministara i dobije njegovu saglasnost. Ona je obavezna da u svom radu saraduje sa Međunarodnim institutom za demokratiju, stvorenim pod okriljem Strazburške konferencije o demokratiji. Komisija može uspostaviti veze i sa drugim dokumentacionim centrima i istraživačkim institutima.

Sastav

Komisiju čine nezavisni stručnjaci koji su stekli međunarodni ugled svojim učešćem u razvoju demokratskih ustanova ili svojim doprinosom pravnoj ili političkoj nauci.⁴ Svaka država – potpisnica Parcijalnog sporazuma imenuje jednog člana Komisije. Njihov mandat traje četiri godine i oni mogu biti ponovo imenovani. Predsednik Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i predsednik oblasti Veneto ili njihovi predstavnici mogu prisustvovati sednicama Komisije. Komitet ministara može jednoglasnom odlukom omogućiti nekoj evropskoj državi – nečlanici Saveta Evrope da učestvuje u radu Komisije. Po obavljenim konsultacijama sa Komisijom takva država može imenovati pridruženog člana Komisije ili odrediti posmatrača koji će prisustvovati njenim zasedanjima. Sve ostale države mogu biti pozvane da pod istim uslovima imenuju posmatrače. Svaka država koja imenuje člana ili pridruženog člana Komisije može imenovati i njegovog zamenika. Uslove pod kojima zamenici učestvuju u radu Komisije utvrđuje njen Poslovnik.

Rukovođenje

Komisija iz svojih redova bira Biro, koji čine Predsednik Komisije, tri potpredsednika i četiri člana.⁵ Njihov mandat traje dve godine; međutim, prilikom prvog izbora mandat jednog od potpredsednik i dva člana Biroa – određenih žrebom – završava se po isteku jedne godine. Ovim mehaizmom obezbeđuje se da se prilikom narednih izbora ne menja celokupan sastav Biroa, što doprinosi većem kontinuitetu u radu

4 Čl 3 Rezolucije (90)6

5 Čl 4 Rezolucije (90)6

Komisije. Predsednik predsedava Komisijom i zastupa je u odnosima sa državama, međunarodnim organizacijama i njihovim organima. Potpredsednik zamenjuje predsednika kad god je ovaj sprečen da obavlja svoju dužnost. Plenarno zasedanje Komisije saziva, kad god je to neophodno, njen predsednik, koji utvrđuje dnevni red zasedanja. Komisija može obrazovati i uža radna tela za razmatranje pojedinih specifičnih pitanja. Komisija Poslovníkom utvrđuje proceduru i metode svog rada. Radni jezici Komisije su engleski i francuski.

Spoljni saradnici

Venecijanska komisija može – kad god to smatra neophodnim – koristiti usluge konsultanata van svojih redova, posebno upućenih u pravo ili insticionalnu praksu države ili država o kojima raspravlja.⁶ Ona takođe može u raspravi o nekom pojedinačnom predmetu saslušati svako kvalifikovano lice ili nevladinu organizaciju aktivnu u delokrugu nadležnosti Komisije, koja može biti od pomoći pri ostvarivanju njenih ciljeva; ona može pozvati takvog pojedinca ili organizaciju da učestvuje u radu Komisije.

Finansiranje

Troškove vezane za sprovođenje programa aktivnosti Komisije, kao i troškove rada njenog sekretarijata, snose države – potpisnice Parcijalnog sporazuma; ti troškovi moraju biti predviđeni budžetom Komisije.⁷ Na finansiranje rada Komisije primenjuju se norme koje se odnose na finansiranje ostalih organa Saveta Evrope. Pored ovih izvora prihoda Komisija može primati dobrovoljne priloge, koji će se uplaćivati na poseban račun, u skladu sa čl. 4, 2 Finansijskog pravilnika Saveta Evrope. Dobrovoljni prilozima mogu biti namenjeni i pokrivanju troškova pojedinačnog istraživačkog projekta. Oblast Veneto stavlja na raspolaganje Komisiji bez naknade poslovni prostor u kojem će se nalaziti njeno sedište. Troškove vezane za lokalni personal i sedište Komisije snose zajednički Oblast Veneto i italijanska vlada, pod uslovima o kojima se ove dve vlasti međusobno dogovore. Putne troškove i dnevnice svakog člana Komisije pokriva država koja ga je imenovala.

6 Čl 5 Rezolucije (90)6

7 Čl 6 Rezolucije (90)6

Sedište i veza sa Savetom Evrope

Venecijanska komisija jednom godišnje podnosi Komitetu ministara Saveta Evrope izveštaj o svojim aktivnostima, koji sadrži i okvirni plan budućih aktivnosti.⁸

U obavljanju administrativnih poslova vezanih za njen rad Komisiji pomaže Generalni sekretarijat Saveta Evrope.⁹ On takođe obezbeđuje vezu između Komisije i lokalnog osoblja u njenom sedištu koje zapošljavaju italijanske vlasti. Personal koji zaposle italijanske vlasti u sedištu Komisije ne pripada osoblju Saveta Evrope. Sedište Komisije nalazi se u Veneciji.

Buduće promene ustrojstva

Komitet ministara može promeniti odredbe Statuta Komisije većinom glasova predviđenom čl. 20 Statuta Saveta Evrope, pošto prethodno konsultuje Komisiju o predloženim izmenama.¹⁰ Promenu svog Statuta može predložiti i sama Komisija.

Komisija i evropska politička stvarnost u poslednjoj deceniji XX veka

Dva činioca bitno su uticala na promenu prvobitno zamišljenog privremenog karaktera Komisije. S jedne strane, pokazalo se da uspešna politička tranzicija zahteva mnogo više od jednoobrazne primene ustavnopravnih rešenja proverenih u praksi razvijenih parlamentarnih demokratija zapadne Evrope. Primena formalno savršenih ustavnopravnih obrazaca ne mora automatski voditi uspostavljanju ekonomski delotvorne i politički samoodržive demokratije, posebno ako se ne vodi dovoljno računa o političkim i kulturnim tradicijama i socijalnim osobenostima društava u tranziciji. U prvim godinama opijenosti iznova nađenom slobodom posle sloma komunističke vladavine, ostvarenog beskrvno i nenasilno – s upozoravajućim izuzetkom zapadnobalkanskog prostora

8 Čl 7 Rezolucije (90)6

9 Čl 8 Rezolucije (90)6

10 Čl 9 Rezolucije (90)6

i Rumunije, znatno je potcenjena trajna unutrašnja protivrečnost svake demokratije: mogućnost da nedemokratske ili čak antidemokratske političke snage iskoriste formalna jamstva demokratske procedure za ostvarenje sopstvenih nedemokratskih i antidemokratskih ciljeva. Srbija je imala nesreću da pruži najupečatljiviji dokaz kako navedena opasnost nije apstraktni konstrukt dokonih teoretičara već pretnja čije ostvarenje nije odveć daleko u društvima bez ideološke infrastrukture građanskog društva sa trajno stabilizovanim njemu svojstvenim sistemom vrednosti. A izgradnja takve infrastrukture traje neizmerno duže od pripreme i usvajanja čak i najsavršenijeg ustavnog teksta.

S druge strane, politička evolucija u nekim zapadnoevropskim državama koje se obično smatraju uzorom stabilne demokratije pokazala je i pokazuje i dalje da demokratsko uređenje nije tekovina osvojena jednom zauvek; ono je pre ideal koji se uvek iznova osvaja, asimptota za koju čak ni najrazvijenija društva današnjice ne mogu tvrditi da su je dosegla. Izborni uspesi ksenofobnog desničarskog populizma u Austriji ili Italiji, rasni neredi u Francuskoj, neiskorenljivost levičarskog ekstremizma u Grčkoj – sve su to različita geografska ispoljavanja iste opšteevropske stvarnosti i opomena da stabilnost pravnih institucija ne znači automatsku stabilnost socijalnog supstrata koji te institucije treba da izraze i uobliče.

Te okolnosti ukazale su da je načelno neosnovano ograničavati nadležnost Komisije ni vremenski, ni prostorno; da je stručni sud eksperata za ustavno pravo dobrodošao kako novim tako i starim demokratijama i da samozadovoljstvo političkih elita u zapadnoj Evropi nema utemeljenje u društvenoj stvarnosti. Sem toga, nastavljanje rada Venecijanske komisije sa dotadašnjom geografskom ograničenošću njene nadležnosti značilo bi ovekovečenje političkog maloletstva novih demokratija na istoku Evrope – neravnopravnost koja se možda mogla trpeti u euforiji rušenja berlinskog zida, ali čije je održavanje u međuvremenu postalo politički i psihološki nebranljivo. Štaviše, problemi demokratije i unapređenja ljudskih prava širi su i od sveevropskog horizonta; oni su univerzalne teme jednog globalizovanog sveta u kojem rastuća međuzavisnost ne dopušta nijednoj državi, bez obzira na njenu ekonomsku moć ili političku volju, da ostane po strani. Stoga ne čudi što je revizijom Statuta Komisije iz 2002. godine i vanevropskim državama omogućeno da sudeluju u njenom radu.

Statut iz 2002. godine

Razlozi za njegovo donošenje

Komitet ministara Saveta Evrope je već u decembru 1992. godine – odmah po isteku dvogodišnjeg roka u kojem je Venecijanska komisija prvobitno trebalo da deluje – doneo načelnu odluku o potrebi da Komisija nađe trajno mesto u strukturi najsrtrarije sveevropske organizacije. Ipak, trebalo je da prođe više od devet godina dok se ta načelna spremnost da se jedno privremeno ekspertsko telo sa vremenski i prostorno ograničenim zadacim pretvori u organ koji čini deo trajne institucionalne strukture jedne međunarodne organizacije neomeđene u vremenu, kakva je Savet Evrope. Sam Komitet ministara u Preambuli revidiranog Statuta Evropske komisije za demokratiju posredstvom prava¹¹ usvojenog 21. februara 2002. godine ističe da je interesovanje mnogih država koje nisu članice Saveta Evrope za rad Komisije i aktivno sudelovanje u njemu dalo presudan podsticaj kako zadržavanju Komisije u institucionalnoj strukturi Saveta tako i uviđanju da je promena Statuta Komisije neophodan uslov njenog prilagođavanja duboko i trajno izmenjenom političkom izgledu kontinenta. Najviši izvršni organ Saveta Evrope takođe naglašava da su nezavisni karakter Komisije i fleksibilni metodi rada bili ključni činiooci koji su joj obezbedili uspeh i da promene Statuta treba da osiguraju trajno očuvanje tih tekovina.

Karakter, misija i delokrug rada Komisije

Novi Statut neposrednije i eksplicitnije definiše karakter Komisije. Prema njegovom čl 1, Evropska komisija za demokratiju posredstvom prava je nezavisan konsultativni organ, koji saraduje sa državama – članicama Saveta Evrope, sa zainteresovanim državama koje nisu članice ove organizacije, kao i sa zainteresovanim međunarodnim organizacijama i telima. Specifičan delokrug njenog rada su garantije koje pruža pravo kada se nalazi u službi demokratije. Komisija teži ostvarenju sledećih ciljeva:

- jačanju razumevanja pravnih sistema država koje učestvuju u

¹¹ http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_E.asp

radu Komisije (njihov krug se ne mora podudarati sa članstvom u Savetu Evrope), posebno u cilju približavanja tih pravnih sistema;

- unapređivanju vladavine prava i demokratije, kao i
- istraživanje problema koje postavlja funkcionisanje demokratskih ustanova, njihovo jačanje i razvoj.

Komisija daje prioritet obrađivanju sledećih pitanja:

- a) ustavnim, zakonodavnim i upravnim načelima i tehnikama koje doprinose delotvornosti demokratskih ustanova i njihovom jačanju, kao i ostvarivanju načela vladavine prava;
- b) osnovnim pravima i slobodama, naročito pravima i slobodama koje podrazumevaju učešće građana u političkom životu, kao i
- c) doprinosu lokalne i regionalne samouprave proširivanju demokratije.

Komisija podstiče osnivanje tela sličnih njoj u drugim oblastima sveta; ona može uspostavljati veze sa takvim telima i sudelovati u ostvarivanju zajedničkih programa u okviru svog delokruga rada radi širenja fundamentalnih vrednosti vladavine prava, ljudskih prava i demokratije.

Kao što se vidi, jasno se izdvajaju četiri različita nivoa delovanja u okviru najopštijeg cilja Komisije – uspostavljanja vladavine prava u službi demokratije. To su subnacionalni (lokalni i regionalni), nacionalni, evropski i globalni nivo angažovanja u borbi za demokratske vrednosti. Odredbe revidiranog statuta iz 2002. godine identifikuju opšti cilj i osnovno područje delovanja Venecijanske komisije na svakom od navedenih nivoa. Povezivanje vladavine prava i demokratije i njihovo međusobno uslovljavanje ne moraju biti tako apsolutno samorazumljivi kako to izgleda iz perspektive prve decenije XXI veka; dovoljno je pomenuti istorijski osvedočene primere demokratije bez vladavine prava (klasična Atina) i neuporedivo češće slučajeve vladavine nedemokratskog prava. Stoga su dva jednako važna pola misije Venecijanske komisije, demokratske vrednosti i pravna sredstva njihovog ostvarenja. Ona se opredelila za isključivo pravne metode delovanja, za pravnu tehniku oblikovanja i menjanja društvene stvarnosti. To nipošto ne znači da ne postoje i drugi, možda važniji vidovi borbe za demokratiju, niti da

se formalno iste, na pravu zasnovane procedure ne mogu upotrebiti za ostvarenje demokratiji tuđih ciljeva – vrednosti. Ipak, malo je opasno u sredini kakva je srpska, sa nedovoljnom opštom i pravnom kulturom i bez čvršćih tradicija u vladavini prava, insistirati na inače teorijski jasnoj distinkciji između demokratije i vladavine prava. Ovde i sada je – bar u prvoj aproksimaciji – borba za ostvarenje vladavine prava apsolutno neophodan, no ne i dovoljan element borbe za demokratiju.

Sastav

Komisiju i dalje čine nezavisni stručnjaci. Revidirani statut eksplicitno navodi dva opšta kriterija za njihov izbor:

- iskustvo u radu demokratskih ustanova, ili
- doprinos razvoju pravnih ili političkih nauka.¹²

Ove kriterije treba shvatiti alternativno, a ne kumulativno. To znači da jedan deo članova Komisije treba da ima solidno praktično iskustvo u funkcionisanju demokratskih ustanova, dok drugi deo čine ljudi najupućeniji u savremene pravne i političke teorije. Statut nigde ne određuje formalni odnos između dva pomenuta elementa, ali iz formulacije čl 2. implicitno proističe da oba moraju biti zastupljena u sastavu Komisije. U pogledu nezavisnosti članova Komisije tekst revidiranog statuta izričito je od odredbi prvobitnog statuta: članovi Komisije učestvuju u njenom radu isključivo u ličnom svojstvu, te ne mogu primati niti prihvatati ma kakve instrukcije. Svaka država – potpisnica Proširenog sporazuma o Evropskoj komisiji za demokratiju putem prava imenuje jednog člana Komisije i jednog njegovog zamenika. Pri imenovanju dužna je da poštuje napred navedene kriterije, kao i da uzme u obzir druge poslove koji mogu sprečiti imenovano lice da se u potpunosti posveti radu u Komisiji.

Mandat člana Komisije traje četiri godine, a po njegovom isteku on može biti ponovo imenovan. Članstvo u Komisiji može mu prestati pre okončanja mandata samo u dva slučaja:

- a) ako sam podnese ostavku, ili
- b) ako Komisija proceni da više nije sposoban da vrši svoju funkciju.

¹² Čl 2 revidiranog Statuta Komisije za demokratiju putem prava iz 2002. godine

Zasedanjima Komisije mogu prisustvovati predstavnici drugih organa Saveta Evrope – Komiteta ministara, Parlamentarne skupštine i Kongresa evropskih lokalnih i regionalnih samouprava, kao i predstavnici uprave oblasti Veneto.

Članovi Komisije izvan Saveta Evrope

Komitet ministara može, odlučujući većinom glasova predviđenom u čl. 20 Statuta Saveta Evrope, pozvati državu koja nije članica Saveta Evrope da pristupi Proširenom sporazumu i imenuje člana Komisije. Članovi Komisije imenovani od strane država koje nisu članice Saveta Evrope ne mogu učestvovati u odlučivanju o pitanjima koja su postavili Statutom predviđeni organi Saveta Evrope.

Evropska zajednica (deo institucionalne strukture Evropske Unije, zamenjen Lisabonskim ugovorom novim uređenjem Unije – praktično sama Evropska Unija) ovlašćena je da učestvuje u radu Komisije. Ona može pristupiti Proširenom sporazumu pod uslovima dogovorenim sa Komitetom ministara Saveta Evrope. Komitet ministara takođe može, odlučujući većinom glasova predviđenom u čl. 20 Statuta Saveta Evrope, ovlastiti Komisiju da pozove druge međunarodne organizacije ili tela da sudeluju u njenom radu.

Komisija i države koje nisu pristupile Proširenom sporazumu

Svaka država koja je ranije učestvovala u radu Komisije u svojstvu pridruženog člana ili posmatrača i dalje zadržava taj status, sem ukoliko ne pristupi Proširenom sporazumu postajući sposobna da imenuje punopravnog člana Komisije. Posmatrači se pozivaju na zasedaja Komisije zavisno od tačaka dnevnog reda koje Komisija razmatra. Pravila koja regulišu položaj punopravnih članova Komisije primenjuju se i na pridružene članove i posmatrače. Svaka država koja nije pristupila Proširenom sporazumu može se koristiti uslugama Komisije podnošenjem odgovarajućeg zahteva Komitetu ministara.

Metodi rada i inicijativa za razmatranje određenog pitanja

Komisija i dalje može vršiti istraživanja po sopstvenoj inicijativi, ne prejudicirajući nadležnost organa Saveta Evrope. Ona može – kad

proceni da je to potrebno – izrađivati studije o pojedinim pitanjima iz svog delokruga rada, kao i nacрте uputstava, zakona ili međunarodnih ugovora. Statutom predviđeni organi Saveta Evrope mogu razmatrati i usvojiti svaki predlog koji im podnese Komisija. U okviru ovlašćenja kojima raspolaže, Komisija može izneti mišljenje o nekom pitanju iz svog delokruga rada na zahtev organa Saveta Evrope – Komiteta ministara, Parlamentarne skupštine, Kongresa lokalnih i regionalnih samouprava i generalnog sekretara; ona to može učiniti i na zahtev države, međunarodne organizacije ili tela koji učestvuju u njenom radu. Ako neka država zatraži da se Komisija izjasni o pitanju koje se odnosi na drugu državu, Komisija o tome obaveštava državu o kojoj treba da se izjasni i ceo predmet dostavlja Komitetu ministara, sem ukoliko te dve države ne deluju sporazumno.

Komisija i sudovi

Komisija saraduje sa ustavnim sudovima i drugim nacionalnim sudovima odgovarajuće nadležnosti. Ova saradnja ostvaruje se kako bilateralno tako i preko nacionalnih i međunarodnih udruženja takvih sudova. Radi njenog podsticanja, Komisija može osnovati Zajednički savet za ustavno pravo (*Joint Council on Constitutional Justice*), koji čine članovi Komisije i predstavnici sudova i udruženja sa kojima Komisija saraduje. Ona takođe može uspostavljati saradnju sa istraživačkim institutima, studijskim ili dokumentacionim centrima koji obrađuju teme iz njenog delokruga rada.

Biro Komisije

Odredbe o sastavu i funkcijama Biroa Komisija ostale su uglavnom neizmenjene u odnosu na prvobitni Statut. Jedina novina je odredba da se plenarna zasedanja Komisije održavaju, po pravilu, četiri puta godišnje. Radna tela Komisije (potkomisije iz teksta revidiranog Statuta iz 2002. godine) sastaju se kad god je to neophodno. Komisija Poslovníkom samostalno uređuje proceduru i utvrđuje metode svog rada; ona takođe određuje načine na koje će javnost biti obaveštavana o njenom radu. Radni jezici Komisije ostaju engleski i francuski.

Spoljnji saradnici

Komisiji mogu pomagati konsultanti – spoljnji saradnici kad god ona proceni da je takva pomoć neophodna. Komisija takođe može u svakom pojedinačnom slučaju saslušati ma koje kvalifikovano lice ili nevladinu organizaciju aktivnu u oblasti koja se nalazi u njenom delokrugu rada; takva lica ili organizacije mogu biti pozvani da učestvuju u njenom radu.

Finansiranje

Način finansiranja rada Komisije ostao je u osnovi isti, ali odredbe revidiranog Statuta iz 2002. godine sadrže izvesne dopune i preciziranja. Troškovi vezani za sprovođenje programa aktivnosti Komisije, kao i troškovi rada zajedničkog sekretarijata pokrivaju se sredstvima budžeta Proširenog sporazuma; taj budžet, pak, finansiraju države – potpisnice Proširenog sporazuma. Na ovaj budžet shodno se primenjuju finansijska pravila koja utvrdi Savet Evrope, uz sledeća ograničenja:

- a) finansijski doprinos države – potpisnice Proširenog sporazuma koja nije članica Saveta Evrope budžetu Proširenog sporazuma iznosi jednu trećinu doprinosa koji bi ta država platila da se na nju primenjuju pravila Saveta Evrope; taj doprinos, međutim, ne može biti veći od trećine iznosa koji plaćaju države – članice Saveta Evrope sa najvećim finansijskim obavezama;
- b) tek pošto konsultuje države – potpisnice Proširenog sporazuma koje nisu članice Saveta evrope, Komisija podnosi predlog svog godišnjeg budžeta Komitetu ministara Saveta Evrope na usvajanje.

Pored sredstava predviđenih njenim budžetom, Komisija i dalje može primati dobrovoljne priloge, koji se uplaćuju na poseban račun, u skladu sa čl. 4, 2 Finansijskog pravilnika Saveta Evrope. Van ovog računa mogu se primati dobrovoljni prilozi namenjeni finansiranju unapred određenog istraživanja. Ostaju na snazi i odredbe prvobitnog Statuta o učešću Italije i Oblasti Veneto u finansiranju rada Komisije. Putne troškove i dnevnice za člana Komisije i dalje plaća država koja ga je imenovala. Međutim, ako Komisija poveri svom članu određeni zadatak koji podrazumeva put i boravak van Venecije, troškovi koji iz toga proizidu pokrivaju se iz budžeta Komisije.

Veza sa Savetom Evrope i prelazne odredbe

Zadržana su rešenja iz prvobitnog Statuta koja se odnose na tehničku podršku Generalnog sekretarijata Saveta Evrope Venecijanskoj komisiji, njeno stalno sedište, položaj lokalnog osoblja koje obavlja poslove za Komisiju, kao i na postupak promene Statuta Komisije.

Države koje učestvuju u radu Komisije

Do kraja 2009. godine ukupno 55 država pristupilo je Proširenom sporazumu Evropske komisije za demokratiju putem prava.¹³ Njihova imena data su po abecednom redu njihovih engleskih naziva.

Albanija; Alžir; Andora; Jermenija; Australija; Austrija; Belgija; Bosna i Hercegovina; Brazil; Bugarska; Čile; Hrvatska; Kipar; Češka; Danska; Estonija; Finska; Francuska; Gruzija; Nemačka; Grčka; Mađarska; Izrael; Island; Irska; Italija; Južna Koreja; Kirgizija; Letonija; Lihtenštajn; Litvanija; Luksemburg; Malta; Moldavija; Monako; Crna Gora; Maroko; Holandija; Norveška; Peru; Poljska; Portugalija; Rumunija; Rusija; San Marino; Srbija; Slovačka; Slovenija; Španija; Švedska; Švajcarska; Makedonija; Turska; Ukrajina; Velika Britanija

Belorusija ima status države pridružene Proširenom sporazumu.

Države - posmatrači su:

Argentina, Kanada, Vatikan, Japan, Kazahstan, Meksiko, SAD, Urugvaj.

Poseban saradnički status ima Južna Afrika. Poseban položaj uživaju i dva osobena politička entiteta – Evropska Unija i Palestinska Nacionalna Uprava.

Nije lako utvrditi kriterije na osnovu kojih su države dobijale određeni status unutar Venecijanske komisije. Geografija očigledno nije imala presudnu reč; pored država koje pripadaju evropskom političkom i kulturnom krugu, ma koliko istočne i južne granice tog kruga bile relativizovane ambivalentnim odnosom prema bivšem sovjetskom prostoru, Turskoj, širem području Bliskog Istoka i Magrebu, punopravno

13 http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Members_ef.asp?L=E&MenuL=E

članstvo u Komisiji imaju pojedine (nipošto sve, niti sve demokratske) države Latinske Amerike, uprkos neospornom kulturnom jedinstvu tog kontinenta. Na Dalekom Istoku Južna Koreja je punopravni član, a njen prvi sused i nesumnjivo demokratska država – Japan – ima status posmatrača. Upadljivo je potpuno odsustvo Indije, koja je – uz sve manjkavosti njenog pravnog sistema – ipak najveća demokratija na svetu. Od bivših sovjetskih republika, mnoge su punopravni članovi, samo Belorusija ima status pridruženog člana, dok neke uopšte nisu uključene u rad Komisije. Podsaharska Afrika potpuno je zaobiđena, izuzme li se specijalni status Južne Afrike – svojevrsno priznanje za miroljubiv prelazak iz režima aparthejda u demokratiju. Ni stabilne demokratije pacifičkog prostora – Australija i Novi Zeland – ne učestvuju u radu Komisije ni u kakvom vidu, iako se ne može tvrditi da ne dele demokratske vrednosti kojima se nadahnjuje rad Komisije. Trenutne geografske i političke odlike država koje pod različitim modalitetima sudeluju u radu Venecijanske komisije odražavaju jedan dugoročno neodrživ provizorij – činjenicu da je Komisija već prestala biti evropskom, a još nije postala globalnom institucijom.

Srbija i Venecijanska komisija

Savet Evrope bio je prva evropska organizacija koja je posle demokratske polurevolucije 2000. godine primila u svoje članstvo tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju. Pošto se pokazalo da su unutrašnje političke promene i zaokret u spoljnjoj politici manje – više nepovratni, stekli su se ne samo proceduralni no i bitni politički uslovi da Srbija, ma u kojem se pravno-političkom obliku pojavila, uzme učešće u radu Komisija, ali i da Komisija počne da se bave onim delovima pravnog sistema Srbije koji neposredno ulaze u njen delokrug rada. S izvesnim preterivanjem, može se čak tvrditi da su najvažnije etape još uvek nedovršene reforme pravnog sistema Srbije redovno bivale propraćane mišljenjem Venecijanske komisije; to se odnosi ne samo na unutrašnju reorganizaciju države i pravnog sistema već i na pitanja koja su sticajem istorijskih okolnosti i nespretnošću domaćih političkih aktera izmeštena izvan sfere suvereniteta i postala potpuno internacionalizovana, poput kosovskog pitanja i problema budućnosti odnosa sa Crnom Gorom. Više radi ilustracije upravo izrečene tvrdnje no radi njenog formalnog

dokazivanja navodim hronološki pregled mišljenja koja je Komisija iznosila u minuloj deceniji povodom različitih vidova pravne reforme u Saveznoj Republici Jugoslaviji, Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore i Republici Srbiji kao samostalnoj državi.¹⁴

- 105/1999 – Grupa mišljenja o ulozi i položaju ombudsmana na Kosovu
- 175/2001 – Ustavna situacija u SRJ
- 189/2002 – Buduća situacija u Jugoslaviji.
- 234/2003 – Nacrt Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore
- 280/2004 – Ljudska prava na Kosovu
- 318/2004 - Nacrt Zakona o ombudsmanu Srbije
- 334/2005 – Nacrt Zakona o verskim organizacijama u Srbiji
- 347/2005 – Izorno zakonodavstvo u Srniji
- 349/2005 – Pravosuđe u Nacrtu Ustava Srbije
- 379/2006 – Zakon o verskim organizacijama Srbije
- 405/2006 – Novi Ustav Srbije
- 434/2007 – Nacrt Zakona o narodnom pravozastupniku na Kosovu
- 445/2007 – Zakon o Ustavnom sudu Srbije
- 453/2007 – Nacrt Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji
- 464/2008 – Nacrt Zakona o Visokom savetu pravosuđa Srbije
- 528/2009 – Kriteriji za izbor sudija i tužilaca u Srbiji
- 551/2009 – Izborni zakoni Srbije.

Prvo mišljenje o nekoj temi koja se odnosi na Srbiju Komisija je iznela još pre petooktobarskih promena, ali se ono odnosilo na teritoriju izvan faktičkog suvereniteta Srbije. U protekloj deceniji situacija na Kosovu duboko je, ponekad i presudno, uticala na politički život Srbije; međutim, budući da državna vlast Srbije u celom ovom razdoblju nije imala nikakve ingerencije na Kosovu, taj uticaj se ispoljavao kao vrhunski primer međuzavisnosti događaja n „regionu“, nipošto kao dokaz neprekinute veze Kosova sa Srbijom. Uostalom, sličan uticaj na političku javnost u Srbiji imala su zbivanja u Bosni i Hercegovini, pa ipak niko nije na osnovu tog uticaja osporavao nezavisnost zapadnog suseda Srbije. Druga specifičnost Srbije ticala se njenih odnosa sa Crnom Gorom. Sve dok je postojala Državna zajednica bilo je formalno nemoguće tretirati srpsko (i crnogorsko) zakonodavstvo kao dva nezavisna, potpuno izgrađena pravna

¹⁴ [HTTP://WWW.VENICE.COE.INT/SITE/DYNAMICS/N_OPINION_EF.ASP?L=E&CID=53](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_OPINION_EF.ASP?L=E&CID=53)

sistema, ali se još manje moglo govoriti o iole konzistentnom pravnom sistemu Državne zajednice. Otuda ne čudi što je do jačeg angažovanja Komisije na pitanjima reforme pravnog sistema Srbije došlo tek sa nestankom sputavajuće institucionalne veze sa Crnom Gorom, kada su Venecijanska komisija, Savet Evrope i druge međunarodne organizacije najzad mogli tretirati bivše konstituente Zajednice kao normalne države i pravne poretke.

Razmotriću po jedan primer iz svake od ove tri grupe mišljenja Venecijanske komisije. Neće biti reči o toliko o stavovima Komisije o pitanjima koja su joj postavljena – oni su samo uzgred pomenuti da bi se čitalac podsetio na konkretan slučaj i njegov odjek u srpskoj javnosti – koliko o metodologiji njenog rada, odnosno o načinu na koji je Komisija došla do pomenutih stavova.

280/2004 – Ljudska prava na Kosovu

Pismom od 13. maja 2004. Eduard Lintner, predsednik Komiteta za pravne poslove i ljudska prava Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, zatražio je da Komisija pripremi savetodavno mišljenje o situaciji vezanoj za ostvarivanje ljudskih prava na Kosovu.¹⁵ Ovaj organ Saveta Evrope bio je posebno zainteresovan za odgovore na tri pitanja:

- a) koja je država ili međunarodna organizacija odgovorna za zaštitu ljudskih prava na Kosovu, posebno imajući u vidu da je Državna zajednica Srbije i Crne Gore ratifikovala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima bez teritorijalnog ograničenja njenog važenja?
- b) Može li Savet Evrope zaključiti neku vrstu sporazuma sa međunarodnom upravom na Kosovu kojim bi ta uprava i Privremene institucije kosovske samouprave prihvatile naadležnost Evropskog suda za ljudska prava bez posredovanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore, da li bi takav sporazum predstavljao presedan u praksi Saveta Evrope i da li je neophodno da takav sporazum bude tripartitan, odnosno da strana u sporazumu bude i Državna zajednica?
- c) Da li je bolje, umesto zaključenja ovog sporazuma, osnovati neku vrstu kancelarije za ljudska prava, sličnu onoj koja već funkcioniše u Bosni i Hercegovini i kako bi se takav organ mogao formirati?

Venecijanska komisija je po prijemu pisma obrazovala petočlanu

¹⁵ [HTTP://WWW.VENICE.COE.INT/DOCS/2004/CDL-AD\(2004\)033-E.ASP](http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad(2004)033-e.asp)

radnu grupu, koja je trebalo da razmotri zahtev rečenog komiteta Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i da načini preliminarni izveštaj. Radnu grupu su činili članovi Komisije Van Dijk, Helgesen, Malinverni, Nolte i Scholsem. Van Dijk, Helgesen i Malinverni održali su 28. maja 2004. u Strazburu preliminarnu razmenu mišljenja, dok je Nolte priložio svoj pismeni preliminarni komentar. Potkomisija za međunarodno pravo Venecijanske komisije preliminirano je razmatrala postavljena pitanja 17. juna 2004. Članovi radne grupe Helgesen, Nolte i Scholsem posetili su Kosovo od 1. do 3. septembra 2004. Oni su tom prilikom razgovarali s predsednikom Vrhovnog suda Kosova, zamenikom Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN na Kosovu zaduženim za policiju i pravosuđe, pravnim savetnikom UNMIK-a, direktorom Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju za ljudska prava i vladavinu prava, Glavnim pravnim savetnikom KFOR-a, kao i sa predstavnicima UNMIK-ovog Odeljenja za pravosuđe, Kancelarije za povratak i lokalne zajednice, Visokog opunomoćenika UN za izbeglice, Kancelarije Visokog opunomoćenika UN za ljudska prava i UNICEF-a. Nakon ove posete radna grupa sastala se 20 septembra u Parizu i izradila Nacrt mišljenja. Ovo mišljenje razmatrano je na Potkomisiji za međunarodno pravo 7. oktobra, a Komisija za demokratiju putem prava usvojila ga je na svom VI plenarnom zasedanju održanom u Veneciji 8. i 9. oktobra 2004. godine. Zadržao sam se na ovim pojedinostima zato što one ilustruju način rada Komisije prilikom rešavanja najsloženijih pitanja; od pokretanja inicijative do usvajanja konačnog mišljenja Komisije prošlo je više od pola godine – period ispunjen konsultacijama većeg broja međunarodnih zvaničnika i stručnjaka.

Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava na Kosovu svojevremeno je dobilo značajan publicitet u javnosti Srbije. Na žalost, taj publicitet nije dat svim delovima dokumenta; iznošeni su samo ili pretežno oni delovi dokumenta u kojima se daje nepovoljna procena trenutne situacije na Kosovu u pogledu stanja ljudskih prava. Podvlačena je odgovornost kako većinske albanske zajednice tako i ukupne međunarodne uprave na Kosovu za nepovoljno stanje, dok su potisnuti oni delovi dokumenta koji ističu odgovornost srpskih/jugoslovenskih vlasti iz perioda pre 1999. godine, kao i nedovoljnu saradnju, pa i aktivan bojkot srpske zajednice u procesu ostvarivanja ljudskih prava i vladavine prava na Kosovu. Tako neuravnotežen, selektivan pristup mišljenju Venecijanske komisije

doprineo je jačanju iluzija da je moguće „pokajanje“ najvažnijih činilaca međunarodne zajednice i radikalna promena njihovog ukupnog stava prema kosovskom pitanju. Izbegavanje takvih neuravnoteženosti zahteva temeljnu analizu čitavog dokumenta, što višestruko nadmašuje obim ovog članka i remeti njegovu strukturu. Za prvi uvid u metodologiju rada Komisije dovoljno je istaći da se u njenom mišljenju jasno izdvajaju tri posebne, mada međusobno povezane celine:

- pregled pravne situacije – navođenje međunarodnopravnih i domaćih (kosovskih) izvora relevantnih za Kosovo pod međunarodnom upravom na kojima se može zasnivati zaštita ljudskih prava na teritoriji južne srpske pokrajine;
- pregled faktičke situacije – spisak najvažnijih problema u ostvarivanju ljudskih prava na Kosovu (deo koji je privukao pretežnu, ako ne i isključivu pažnju javnosti u Srbiji);
- predlozi za poboljšanje postojećih i uvođenje novih pravnih mehanizama kojima bi se obezbedila delotvornija zaštita ljudskih prava na Kosovu.

Zaustavljam se na ovim tvrdnjama, svakako uopštenim i krajnje nedovoljnim za bilo kakvo celovitije razmatranje stava Venecijanske komisije prema zaštiti i unapređenju ljudskih prava na Kosovu..

*234/2003 – Nacrt Povelje o ljudskim i manjinskim pravima
Srbije i Crne Gore*

Već je rečeno da Venecijanska komisija može – samoinicijativno ili na predlog zainteresovanih strana – davati svoje mišljenje o zakonima i/ili međunarodnim ugovorima, odnosno njihovim nacrtima. Primer takve delatnosti Komisije predstavlja njeno mišljenje o nacrtu Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore. U ovom slučaju inicijativa je potekla iz Državne zajednice: 6. februara 2003. Komisija za sastavljanje nacrta Ustavne povelje Srbije i Crne Gore uputila je zahtev Venecijanskoj komisiji da da svoje mišljenje o nacrtu Povelje koji je izradila domaća komisija.¹⁶ U ime Venecijanske komisije mišljenje je 2. aprila 2003. godine dao njen izvestilac – norveški član Jan E. Helgesen. On se pohvalno izrazio o sadržini prava garantovanih Ustavnom poveljom, ali je izrazio rezerve u pogledu neposredne

¹⁶ [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL\(2003\)010fin-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL(2003)010fin-e.asp)

primenljivosti odredaba Povelje s obzirom na labavu institucionalnu strukturu Državne zajednice. Kako ovaj oblik zajedničkog života Srbije i Crne Gore nije izdržao probu vremena, stav Venecijanske komisije o nacrtu Ustavne povelje može imati samo istorijsku relevantnost.

405/2006 – Mišljenje Venecijanske komisije o novom Ustavu Srbije

Sasvim drugačiju pravnu i političku relevantnost ima mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije iz 2006. godine. Budući da je ovaj Ustav još uvek na snazi, stavovi Venecijanske komisije o njemu imaju ne samo istorijski no i aktuelni značaj.

Za razliku od Ustavne povelje, Komisija je iznela sud o Ustavu tek nakon što je Narodna skupština usvojila njegov tekst i pošto je Ustav potvrđen na referendumu 28. i 29. oktobra 2006. godine. Državni organi osamostaljene Srbije nisu našli za shodno da konsultuju Venecijansku komisiju o nacrtu ustavnog teksta, propuštajući priliku da se koriste njenom stručnošću u izradi što kvalitetnijeg ustavnog teksta. To ne čudi ima li se u vidu da su njegovi tvorci izbegli ozbiljniju javnu raspravu u domaćoj stručnoj i široj javnosti. Venecijanska komisija ipak je dobila priliku da izrekne sud o novom delu srpskih ustavotvoraca zahvaljujući inicijativi Komiteta za monitoring Parlamentarne skupštine Saveta Evrope. Ovaj Komitet je 16. oktobra, pošto je Narodna skupština Republike Srbije utvrdila ustavni tekst a pre njegove potvrde na referendumu, odlučio da zatraži mišljenje Venecijanske komisije o novom Ustavu Republike Srbije.¹⁷ Komisija je za članove – izvestioce po ovom pitanju imenovala g-dina Grabenwartera iz Austrije, g-dina Jowella iz Velike Britanije, g-đu Suchocku iz Poljske, g-dina Tuorija iz Finske i g-dina Velaersa iz Belgije. Pošto su izvestioci pripremili nacrt mišljenja, Komisija ga je usvojila na svojoj LXX plenarnoj sednici održanoj 17. – 18. marta 2007. godine u Veneciji. Podsećajući da naponi za donošenje novog Ustava Srbije traju od demokratskih promena iz 2000. godine i da je i sama dala mišljenje o delu jednog od ranijih ustavnih nacrtu posvećen pravosuđu, koji je bila usvojila Vlada Republike Srbije, Komisija konstatuje da javne rasprave o *usvojenom* ustavnom tekstu zapravo nije ni bilo. Ona doslovce kaže:

Međutim, konačno usvojeni tekst je pripremljen veoma brzo. Mala

¹⁷ [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-srb.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-srb.asp)

grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke uključujući i Srpsku radikalnu stranku. Ovaj kompromisni tekst je finalizovan u petak, 29. septembra i izglasan na posebnoj sednici u subotu 30. septembra. Poslovnik o radu Narodne skupštine je izmenjen 29. septembra da bi se omogućio ovakav postupak. Svih 242 prisutnih članova Narodne skupštine je 20. septembra glasalo za usvajanje novog Ustava.

Pre nego što pristupi detaljnoj analizi sadržaja ustavnog teksta, Komisija daje njegovu najopštiju ocenu. Ona konstatuje da „mnogi aspekti ovog Ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju kritike iznete u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005.godine”, ali i da „postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade”.

Činjenica da se u Preambuli Ustava izričito navodi da je Pokrajina Kosovo i Metohija integralni deo teritorije Srbije koji uživa suštinsku autonomiju privukla je pažnju Komisije, mada je ona izričito odbila da se izjašnjava o procesu utvrđivanja konačnog statusa Kosova. Komisija je ipak napomenula da odluku o promeni statusa određenog Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244(1999) može doneti samo taj organ UN i da će Srbija kao članica Ujedinjenih nacija morati poštovati takvu njegovu odluku, ma kakvog sadržaja ona bila. Komisija, međutim naglašava da postoji protivrečnost između deklarativne odredbe o suštinskoj autonomiji Kosova i niza konkretnih rešenja u Sedmom delu Ustava, kojima se sadržina autonomije stavlja u gotovo bezuslovnu zavisnost od volje zakonodavne vlasti. Takođe se ukazuje na dvosmislenost određenja pokrajinske autonomije u Petom delu – Načelima ustava. U čl. 12 se, naime, u prvom stavu utvrđuje da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, ali se odmah zatim predviđa da to građansko pravo podleže nadzoru ne samo ustavnosti no i zakonitosti. Zakonodavna vlast time delotvorno izbegava sopstveno ograničenje, vršeći nadzor nad onima koji treba da je ograničavaju.

528/2009 – Kriteriji za izbor sudija i tužilaca u Srbiji

Jedna od poslednjih ocena Venecijanske komisije koja se odnosi na pravnu reformu u Srbiji odnosi se na kriterije i merila za izbor sudija i

javnih tužilaca u okviru tekuće reorganizacije pravosuđa¹⁸. Predmet o kojem se izjasnila Komisija nije regulisan ni Ustavom ni zakonom, već podzakonskim aktom; međutim, imajući u vidu značaj ovog pitanja za ostvarivanje ustavnog načela nezavisnosti sudstva i vladavine prava, razumljivo je što je Komisija odlučila da prihvati razmatranje ovog pitanja. Zanimljivo je da je inicijativu za razmatranje merila i kriterija pokrenuo domaći državni organ – donosilac akta. Naime, g-đa Snežana Malović, ministar pravde u Vladi Republike Srbije, u pismu upućenom 18. marta 2009. godine zatražila je da Komisija iznese mišljenje o sledećim aktima koje je donelo Ministarstvo pravde:

- 1) o nacrtu Kriterija i merila za izbor sudija i predsednika sudova, kao i o
- 2) nacrtu Poslovnika o kriterijima i merilima za vrednovanje stručne spreme, kompetentnosti i dostojnosti kandidata za postavljenje na položaj javnih tužilaca.

Venecijanskoj komisiji se u razmatranju ovih akata pridružilo Odeljenje za pravosuđe i pravnu reformu Direktorata za saradnju Saveta Evrope. Zajednički izvestioci ova dva tela Saveta Evrope bili su: Pierre Cornu iz Švajcarske, James Hamilton iz Irske, Jean-Jacques Heintz iz Francuske i Guido Neppi Modona iz Italije. Komisija je usvojila mišljenje o pomenutim aktima na svojoj LXXIX plenarnoj sednici održanoj u Veneciji 12. – 13. juna 2009. godine; sednici je prisustvovala i Snežana Malović, ministar pravde Srbije i podnosilac inicijative za razmatranje pomenutih akata.

Komisija je najpre skrenula pažnju na svoje već iznete stavove o nacrtu Zakona o Visokom savetu pravosuđa (CDL-AD(2008)006), kao i o nizu nacrtu zakona o sudijama i organizaciji sudova (CDL-AD(2008)007), usvojene na LXXIV plenarnoj sednici 14. – 15. marta 2008. godine, u kojima je izražena zabrinutost zbog činjenice da Ustav Srbije u nedovoljnoj meri obezbeđuje nezavisnost sudstva. U ovim dokumentima Komisija konstatuje da postoji opasnost od politizacije izbora kako članova Visokog saveta pravosuđa tako i samih sudija zato što u oba slučaja izbor vrši parlament – jedna prevashodno politička ustanova. Tada je ocenjeno da su nacrti pomenutih zakona, uopšte uzev, u skladu sa evropskim standardima, ali da izvestan broj njihovih odredbi slabi nezavisnost sudstva.

Izvestioci Komisije Pierre Cornu, James Hamilton, Jean-Jacques

18 [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)023-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)023-e.asp)

Heintz i Guido Neppi Modona, kao i članovi Sekretarijata Komisije Tanja Gerwien i Ana Rusu u okviru pripreme izveštaja razgovarali su u Beogradu 21. februara 2008. godine o nacrtima pravosudnih zakona s predstavnicima Ministarstva pravde, Radne grupe za izradu pomenutih nacrti i Udruženja sudija Srbije. U ovim razgovorima izvestioci Komisije izrazili su zabrinutost da bi predloženi postupak reizbora svih sudija koji sada obavljaju sudijsku funkciju mogao stvoriti mogućnost da pojedine sudije budu uklonjeni s položaja bez prethodno utvrđenog ogrešenja o sudijsku funkciju. Predstavnici Radne grupe objasnili su da se predloženim reizborom nastoji rešiti problem korupcije među sudijama postavljenim za vreme Miloševićevog režima. Izvestioci Komisije su i nakon ovog objašnjenja ostali pri stavu da predložena rešenja predstavljaju nesrazmeran odgovor na slučajeve korupcije i da sudije koje sada vrše sudijski poziv ne bi trebalo smenjivati s položaja, sem ukoliko se ne može dokazati da su se sudije koje se uklanjaju iz pravosuđa ogrešile o svoj poziv ili da su nesposobne za njego obavljanje.

Nacrt Zakona o sudijama koji je tada razmatran nije pružao garantije sudijama koji sada vrše sudijsku funkciju da će biti ponovo imenovani ako im se ne dokaže ogrešenje o poziv ili nesposobnost. On je takođe predviđao da Visoki savet pravosuđa imenuje po dva kandidata za svako sudijsko mesto, dok sudije bira parlament – rešenje koje zadržava visok stepen parlamentarne (političke) kontrole nad izborom sudija. Zakon o sudijama usvojen 22. decembra 2008. godine predviđa da nakon njegovog stupanja na snagu parlament jednokratno bira sudije iz redova kandidata koje predloži Visoki savet pravosuđa (čl. 51); Savet može predložiti jednog ili više kandidata za svaki sudijski položaj (čl. 50). Buduća postavljenja sudija vrši Visoki savet pravosuđa (čl. 52). Zakon se u čl. 45, st. 6 izričito poziva na Kriterije i merila za izbor sudija i predsednika sudova kao na podzakonski akt koji bliže reguliše izbor sudija.

Nije mi namera da ulazim u pojedinosti analize Kriterija i merila za izbor sudija i predsednika sudova, kao što nisam iscrpno analizirao ni ranije pomenuta mišljenja Venecijanske komisije o različitim aspektima izgradnje pravnog sistema Srbije. Ovaj rad treba da na nekim pojedinačnim primerima ukaže na najznačajnije odlike metodologije rada Komisije, koje se nisu mogle u potpunosti sagledati analiziranjem statutarne odredbi.

Predrag Vukasović, MA
Institute of Comparative Law,
Belgrade

THE VENICE COMMISSION AND ITS DEALING WITH SERBIA

This contribution is on the Venice Commission, its mission, functions, composition, funding and procedure. In the latter part of text the rather abstract provisions of its Statute are illustrated by the elementary data on its proceedings in some cases involving Serbia. The Venice Commission, officially dubbed European Commission for Democracy through Law, is an advisory body to Council of Europe, although from its founding in 1990 it have been able to include states – non members also. Its original task was to help the democratic transition in the ex-Communist countries of Central and Eastern Europe providing them with legal expertise and advisory help useful for development of a democratic nation's legal and political institutions. Accordingly, its founders were conceiving it as a temporary, ad hoc body with limited term of its office. But it soon became clear that development of democratic institutions was a continuous process having no definite time framework: moreover, it was evidenced that this process is by no means limited spatially also on the „new democracies“ in the East, but it concerns the states with much longer traditions in working democratic bodies and more firmly established rule of law. After only two years, the Venice Commission had become a permanent body of CE. All founding states were members of CE, but they included three distinct groups regarding the working of their democratic institutions: a) states with firmly rooted, developed, routinely workable and stabilised democratic institutions (France, Sweden); b) states that made a successful transition from an authoritarian into a democratic order in relatively recent past (Spain, Portugal, Greece) and c) states yet faced with lack of efficient democratic institutions and/or troubled internal condition (Turkey, Cyprus). States from all these groups have had a lot of its own highly specific experiences in framing and working democratic institutions and legal guarantees for them to offer to and share with the nascent East European democracies. Occasions in which the Venice Commission had dealt with questions relating Serbia may be grouped into three separated wholes: a) protection of the human rights in Kosovo; b) legal guarantees of State Union Serbia and Montenegro to protection of human and minority rights, and c) reforming the legal system of Serbia as an independent state.

Keywords: Council of Europe, democratic transition, rule of law