

ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА – ЗНАЧАЈ И УЛОГА

Апстракт

У данашње време се све чешће може наићи на изразе попут „Венецијанска комисија је дала мишљење“, „мишљење Венецијанске комисије се разматра“, „утицај Венецијанске комисије и њеног мишљења“. Међутим, у домаћој литератури овом важном телу до сада није било посвећено много пажње. То никако не умањује њен значај. Ове године се обележава 30 година од оснивања Венецијанске комисије, те је добра прилика да се направи пресек. Ауторка је у овом раду желела да укаже на настанак овог тела, његову организацију и чланство, однос са другим телима, али и, као најважније, задатак и циљеве Венецијанске комисије.

Кључне речи: Венецијанска комисија, Европска комисија за демократију путем права, Савет Европе, демократија, људска права.

1. УВОД

Међународне организације су у 21. веку учврстиле своју улогу признатог субјекта међународног јавног права. Подједнако су релевантне за међународне односе као и државе. Иако неки аутори и даље тврде да су они само деривативни субјекти, изведени од држава и тиме мање релевантни, такви аутори су у све већој мери у мањини. Свако ко се данас бави међународним односима, не умањује улогу међународних организација.

Почев од краја деветнаестог века, са настанком првих унија у области поштанског саобраћаја и речних комисија, мрежа ових учесника у међународној заједници се почела ширити. То је условила потреба за постојањем оваквог начина међународне сарадње и то упоредо са економским и технолошким развојем. Стога, можемо рећи да су оне средство сталне сарадње ради постизавања интереса који су заједнички удруженим државама.¹

* Истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду у Београду, jovana.blesic@diplomacy.bg.ac.rs.

¹ В. Димитријевић, О. Рачић, *Међународне организације*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, 15.

Тако, данас, имамо међународне организације задужене за (скоро) сваку област живота. Све важније људске делатности имају своју међународну компоненту и развијају се само уз помоћ међународне сарадње и међународних установа.² Примера ради, постоје у области политике, економије, социјалне области, технологије, здравства, културе, просвете и науке, саобраћаја и тако даље. Између осталог, тако је средином прошлог века настао Савет Европе, као најстарија организација која потиче са тла европског континента. Савет Европе је настао након Другог светског рата са циљем да се заштите и промовишу слобода и све демократске вредности, а члан 1. Статута Савета Европе говори управо о тежњи да се постигне јединство њених чланица.³ Највећа достигнућа ове организације свакако јесу у области људских права, што се најпре види кроз доношење Европске конвенције о људским правима, као и оснивање Европског суда за људска права у Стразбуру. Међутим, Савет Европе је формирао и поједина помоћна или повезана тела, као што је Европска комисија за демократију путем права, познатија још и као Венецијанска комисија, јер се састаје у Венецији, која је тема овог рада. Дакле, као што је наведено, данас скоро свака област живота има „своју“ међународну организацију, па је то добила и демократија. Међутим, у овом раду ћемо видети да ли је лако саставити такву међународну организацију и какве задатке она има.

2. НАСТАНАК ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ

Идеја за настанак Венецијанске комисије потекла је од Антониа Ла Перголе, италијанског министра за европске послове, који је касних 80-их година прошлог века, истакао могућност да би требало да постоји једно тело које би мотрило поштовање демократије и владавине права. Комунистички режим је почео да пада, најпре у Пољској, потом је дошло до чувеног пада Берлинског зида у новембру 1989. године, а затим и пропасти комунистичких режима у Чехословачкој, Румунији, Бугарској и Албанији у наредне две године. То је навело Ла Перголу да организује конференцију у Венецији у јануару 1990. године на којој су учествовале државе чланице Савета Европе, уз посматрање неких земаља централне и источне Европе. Чланство је иницијално било резервисано само за државе чланице Савета Европе.⁴

² *Ibid*, 16.

³ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2018, 94-95.

⁴ P. Craig, “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy”, *Constitution-Making and Transnational*

Ново саветодавно тело Савета Европе је најпре требало да буде састављено од правних научника и оних који се баве политичким наукама, чије би искуство помогло државама које настају из Гвоздене завесе. Најпре је требало да дође до демократизације посткомунистичких земаља, уз сарадњу са другим организацијама, попут америчке адвокатске коморе и бројних невладиних организација, али да центар остане уз Савет Европе.⁵ Заједничко је мишљење да транзиција из бивших комунистичких режима у нове демократије у Централној и Источној Европи може да се опише као необичан процес. Када су земље Централне и Источне Европе пресекле своје везе са Варшавским пактом, постало је јасно да је постојало много принципа западног света којима су они морали да се прилагоде. То је представљало првенствено заједничко европско уставно наслеђе. Венецијанска комисија је заправо техничко тело које ради под кишобраном политичких тела, као што је Парламентарна скупштина и Комитет министара Савета Европе.⁶

Европска комисија за демократију путем права је саветодавни орган Савета Европа који је основао Комитет министара на свом 86. заседању 10. маја 1990. године када је донета резолуција о Парцијалном споразуму. Претходно је у Венецији исте године 19. и 20. јануара одржана Оснивачка конференција Комисије за демократију посредством права, када је и одлучено да она буде привремени саветодавни орган, тј. требало је да постоји наредне две године. На самом почетку је утврђено да Комисија има задатак да пружи стручну и саветодавну помоћ бившим социјалистичким државама у успостављању правних институција парламентарне демократије и вишепартијског политичког система. Заправо, Венецијанска комисија је требало да упозна правне системе држава средње и источне Европе, које тада још нису биле чланице Савета Европе и да их приближи праву оних земаља које јесу чланице Савета Европе, затим, да разуме правне културе ових држава, као и да истражи проблеме постављене деловањем демократских установа.⁷

Међутим, рад Венецијанске комисије се није окончао након планиране две године. Најпре зато што се показало да успешна политичка транзиција захтева много више од уједначене примене уставноправних решења проверених

Legal Order, (eds. G. Shaffer, T. Ginsburg, T. C. Halliday), Cambridge University Press, Cambridge 2019, 157.

⁵ B. Iancu, "Quod licet Jovi non licet bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur", *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, T.M.C. Asser Press, 2019, 194.

⁶ S. Bartole, "Final remarks: The role of the Venice Commission", *Review of Central and East European Law*, 26, No. 3, 2000, 351-352.

⁷ П. Вукасовић, „Венецијанска комисија и њено бављење Србијом“, *Страни правни живот*, бр. 1, Београд, 2010, 8.

у пракси парламентарних демократија западне Европе. Уједно, политичка еволуција у неким земљама које се сматрају за узор стабилне демократије, показала је да демократско уређење не мора нужно трајати заувек.

Стога је Комитет министара Савета Европе још у децембру 1992. године, по истеку рока у којем је Венецијанска комисија требало да постоји, донео начелну одлуку о успостављању трајности овог тела. Међутим, тек у фебруару 2002. године донет је Статут Комисије.

Статут знатно експлицитније дефинише карактер Комисије, јер у члану 1 каже да је то независан консултативни орган који сарађује са државама – чланицама Савета Европе, оним државама које то нису и са заинтересованим међународним организацијама и телима.⁸

3. ЧЛАНСТВО У ВЕНЕЦИЈАНСКОЈ КОМИСИЈИ И ЊЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Када је у питању чланство у овом телу, ситуација је другачија у односу на Савет Европе и по томе се најпре разликују ова два тела, иако, примарно, Венецијанска комисија јесте саставни део разгранате мреже Савета Европе.

Међу државама оснивачима можемо направити поделу на државе са дужом непрекинутом демократском традицијом, као што су Француска и Шведска, затим државе које су у релативно блиској прошлости прешле из диктатуре и демократију, као што су Шпанија, Португалија и Грчка, као и државе које се још увек суочавају са недовољно делотворним демократским установама или неуређеним унутрашњим односима, као што су Турска и Кипар.⁹

Комисија данас има 62 државе чланице, од чега су 47 државе чланице Савета Европе (Албанија, Андора, Јерменија, Аустрија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Грузија, Немачка, Грчка, Мађарска, Исланд, Ирска, Италија, Летонија, Лихтенштајн, Литванија, Луксембург, Малта, Молдавија, Монако, Црна Гора, Холандија, Северна Македонија, Норвешка, Пољска, Португал, Румунија, Руска федерација, Сан Марино, Србија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Турска, Украјина и Уједињено краљевство) и 15 других земаља (Алжир, Бразил, Канада, Чиле, Костарика, Израел, Казахстан, Кореја, Косово, Киргистан, Мароко, Мексико, Перу, Тунис и Сједињене Америчке Државе). Аргентина, Јапан, Света Столица и Уругвај су посматрачи, док Белорусија има статус придружене државе чланице. Јужноафричка

⁸ *Ibid.*, 14.

⁹ *Ibid.*, 9.

Република и Палестинска Народна Самоуправа имају посебан сарађивачки статутс. Европска комисија и ОЕБС учествују у пленарним сесијама Комисије.¹⁰

Венецијанска комисија је дизајнирана тако да буде форум учених за систематизацију и преношење уставног знања на новије демократије.¹¹ Да би се то постигло, неопходно је било утврдити јасне и прецизне критеријуме ко може учествовати у њеном раду и како изгледа организација саме Комисије.

Венецијанска комисија бира, са сменом на две године, Биро, састављен од председника, три подпредседника и четири остала члана. Председник председава Комисијом и представља је. Постоје подкомисије које се баве основним правима, федералним и регионалним државама, међународним правом, заштитом мањина, правосуђем, демократским институцијама, радним методама, Латинском Америком, Медитераном, владавином права и једнакошћу полова. Постоји и заједнички Савет за уставну правду и Савет за демократске изборе. Такође, постоји и Научни савет, састављен од председника, подпредседника, председавајућих подкомисијама и члановима који директно истражују у центрима за уставно и међународно право и право људских права.¹²

Што се тиче састава Комисије, ревидирани Статут експлицитно наводи два општа критеријума за њихов избор, а то су искуство у раду демократских установа или допринос развоју правних или политичких наука. Свака држава именује једног члана Комисије и једног његовог заменика. Мандат им траје четири године и могу бити поново именовани. Мандат престаје уколико представник сам поднесе оставку или ако Комисија процени да није способан да врши своју функцију.¹³ Чланство у Комисији је регулисано чланом 2 Статута. Комисија ће бити састављена од независних експерата који су постигли углед кроз искуство у демократским институцијама или кроз њихов допринос унапређењу права и политичких наука. Чланови Комисије делају у индивидуалном својству и неће примати никакве инструкције. То су углавном професори уставног и међународног права, националне судије, адвокати, чланови парламента и грађани. Представници Комитета министара, Парламентарне скупштине Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти Европе, као и представници регионалне владе Венаца имају право да присуствују сесијама Комисије. Европска унија је овлашћена да учествује у раду Комисије, а Комитет министара може да овласти Комисију да позове и друге

¹⁰The Venice Commission – for Democracy through law, <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01 Presentation&lang=EN>, 27. 2. 2020. године.

¹¹ В. Iancu, *op.cit.*, 218.

¹² Р. Craig, *op.cit.*, 158.

¹³ П. Вукасовић, *op.cit.*, 16.

међународне организације да учествују у њеном раду.¹⁴ . Господин Ђани Букићио (Mr Gianni Buquicchio) из Италије је председник Комисије од децембра 2009. године.¹⁵

Њен стални секретаријат је лоциран у Стразбуру, у Француској, у седишту Савета Европе. Пленарне сесије се одржавају у Венецији, у Италији четири пута годишње, у марту, јуну, октобру и децембру.¹⁶

Финансирање врше саме државе чланице и трошкови се предвиђају у буџету Комисије. Такође, Комисија може да примати и добровољне прилоге. Област Венето у Италији даје на располагање без накнаде пословни простор где се налази седиште Венецијанске комисије. Такође, трошкове везане за локално особље и седиште Комисије заједнички носе област Венето и италијанска влада, док путне трошкове и дневнице сваког члана Комисије покрива она држава која га је именovala.¹⁷

4. ЧИМЕ СЕ ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА ЗАПРАВО БАВИ?

Основни задаци Комисије дефинисани су у чл. 1 њеног ревидираног статута (2002): јачање разумевања правних система држава учесница са циљем приближавања тих система; промовисање владавине права и демократије и проучавање проблема покренутих у раду демократских институција. Између осталог, Комисија се бави разним питањима која се тичу широке материје људских права, укључујући и она која се односе на положај и заштиту мањина.¹⁸

Комисија ради у три сфере:

- Демократске институције и основна права;
- Уставно право и правда;
- Избори, референдуми и политичке партије.

Прва се тиче демократских институција и основних права и то укључује: односе између различитих грана државне моћи, сарадњу између институција, владавину права, судске реформе, заштиту основних права, заштиту мањина, парламентарни имунитет, институцију омбудсмана, децентрализацију,

¹⁴ P.Craig, *op.cit.*, 158-159.

¹⁵ The Venice Commission – for Democracy through law, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN, 27. 2. 2020. године.

¹⁶ The Venice Commission – for Democracy through law, *op.cit.*

¹⁷ П. Вукасовић, *op.cit.*, 19.

¹⁸ Б. Кривокапић, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010, 1123.

федерализам и регионализацију и однос између међународног права и људских права.

Централни део рада Венецијанске комисије представља уставна реформа, а то подразумева нацрте устава и уставних амандмана, законе уставне природе. Такође, бави се и функционисањем политичких институција, балансом моћи између главних државних органа и правним оквиром судских органа.

Друга област јесте уставна правда. Још од свог оснивања, спроводила је дијалог са уставним судовима, што се манифестовало у креирању једног документационог центра 1992. године који је требало да чува размену информацију између судова и да информише јавност о њиховим одлукама. Дакле, постоји Булетин за случајеве уставног права и база података CODICES. Сарадња између уставних судова и Венецијанске комисије се институционализовала након 2002. године кроз Заједнички савез за уставну правду.

Трећа област у којој дела Венецијанска комисија јесу активни избори, укључујући и референдуме и политичке стране. Постоји Савет за демократске изборе, као трипартитно тело задужено за питања изборног процеса. Састоји се од чланова Венецијанске комисије, Парламентарне скупштине Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти у Савету Европе.¹⁹

Главни задатак Венецијанске комисије је да пружи државама правни савет у форми „правних мишљења“ на нацрте закона или законе који већ постоје који су поднети на испитивање. Такође спроводе студије и извештаје на главна питања. Групе чланова уз помоћ секретаријата припремају нацрте мишљења и студије, о којима се онда дискутује и усвајају се на пленарној седници Комисије.

Мишљење могу да захтевају државе чланице (парламенти, владе, шефови државе), Савет Европе (Генерални секретар, Комитет министара, Парламентарна скупштина и Конгрес локалних и регионалних власти) и међународне организације (Европска унија, ОЕБС, друге међународне организације које су укључуне у рад Комисије).

На захтев уставног суда или Европског суда за људска права, Комисија може да пружи *amicus curiae* мишљење, не о уставности акта који је у питању, већ о упоредноуставним и међународноправним питањима. Комисија такође сарађује са омбудсменима кроз *amicus ombud* мишљења која се тичу законодавства који управљају њиховим радом.

¹⁹ P. Craig, *op.cit.*, 159-162.

Како се припрема мишљење? Најпре иде указивање Комисији на (нацрт) уставног или законског текста од стране домаћег или међународног тела или Савета Европе. Затим иде припремање радне групе састављене од извештача и експерата, уз помоћ секретаријата. Они састављају нацрт мишљења о сагласности текста са међународним стандардима и предложеним побољашњима. Затим следи посета земљи како би се обавили разговори са властима, цивилним друштвом и другим заинтересованим лицима. На крају се сачињава коначан нацрт мишљења. Тај нацрт се доставља свим члановима Комисије пре пленарне седнице, а ако је потребно, обавиће се дискусија о нацрту мишљења у подкомисији и са домаћим властима. Затим следи дискусија и усвајање мишљења на пленарној сесији. Мишљење се након тога подноси оном телу које га је тражило, а на крају се финални текст мишљења објављује на сајту Комисије: www.venice.coe.int.

Комисија не жели да наметне решења која су у њеним мишљењима. Радије, она усваја један индиректан приступ базиран на дијалогу и дели искуства и праксу између држава чланица. Из овог разлога, радна група посећује земљу о којој се ради како би упознала различите актере и како би што објективније приступила ситуацији. Власти такође могу да поднесу коментаре на нацрт мишљења Комисија. Међународне институције, цивилно друштво и медији често указују на мишљења Венецијанске комисије.

Пошто квалитет демократије не зависи само од квалитета закона, већ и од њихове имплементације, Комисија држи семинаре и конференције у сарадњи са уставним судовима, парламентима, централним изборним комисијама и универзитетима.²⁰

Начин на који се мишљења припремају одређен је у Водичу за методе рада и у пракси која је еволуирала током времена. Када се неко обрати Венецијанској комисији, саставља се радна група која броји између четири и шест чланова, који су заправо извештачи. Они се бирају због своје експертизе у одређеном пољу и могућности да допринесу у оквиру временског размака. Њима помажу и чланови секретаријата, тако што им достављају распоред времена и дају им неопходне информације о позадини захтева, националном законодавству, примењивим стандардима и претходном релевантном раду Комисије.

²⁰ The Commission's activities, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN, 27.2.2020. године.

Нацрт мишљења састављају известиоца у сарадњи са члановима секретаријата. Сваки извештај шаље извештаје понаособ, који се преводe на енглески и француски језик, а потом секретаријат саставља на основу тога нацрт мишљења. Често долази и до посете земље о којој се ради, наравно, уз њен пристанак. Посета заправо и служи да се да шанса држави да има свој глас и да изрази своја опажања кроз одговор на питања радне групе. Уједно, радна група може на овај начин да има контакт са цивилним друштвом и заинтересованим странама.

Коначни нацрт мишљења се припрема након посете. Шаље се свим члановима Комисије две недеље пре пленарне седнице. На тој седници ће један од извештача да представи ситуацију и након тога је могуће коментарисање теме. Када се мишљење усвоји, постаје јавно и доступно на веб сајту Венецијанске комисије.²¹

Статут Комисије даје инструкције да се ради на узајамном разумевању домаћих правних система у циљу да се приближе системи, промовише владавина права и демократије и да се идентификују начини да се побољша функционисање демократских институција.

Комисија помаже појединим земљама у уставним питањима, припрема мишљења и амандмане на законодавство везано за уставну област. Венецијанска комисија може да буде и водич правилном тумачењу домаћих уставних одредаба на снази. Уставни судови могу да траже *amicus curiae* мишљења у којима Комисија анализира уставна питања из упоредне или међународне перспективе.

Затим, Венецијанска комисија такође се бави транснационалним питањима, а то су заправо уставна питања чији значај прелази границе једне земље. Са једне стране, Комисија организује научне семинаре и конференције под окриљем Универзитета за демократију, програма и даје извештаје. Са друге стране, Венецијанска комисија ствара нацрте и извештаје широког поља питања уставних ствари.

Последњи тип активности којима се бави јесте примена уставних принципа и вредности и сарадња са домаћим уставним судовима и удружењима која спајају уставна тела на регионалној или језичкој бази.

Она спроводи своја дела независно, јер владе постављају два члана да спроводе разне активности и они служе у личном својству и не примају никакве инструкције.²²

²¹ P. Craig, *op.cit.*, 164-167.

²² M. de Visser, "A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 63, број 4, 2015, 966-968.

Оно што је заједничко свим мишљењима Венецијанске комисије јесте чињеница да нису правно обавезујући. Махом представљају део меког права. Рад Комисије представља генерално опажање интернационализације права коју прати пораст фрагментације норми. Концепт меког права укључује норме које су правно необавезујуће и немају могућност принудног извршења. Наравно, постоје инструменти помоћу којих се меко право имплементира, као што су критичке оцене, препоруке и тако даље.

У свом раду, Комисија утврђује стандарде које примењује у свом раду. Основ често бива чврсто право, као што је Европска конвенција о људским правима, али и праска. Заправо, ЕКЉП представља минимални стандард за Венецијанску комисију. Међутим, поред тога, у много већој мери примењује меко право. То би, на пример, биле препоруке Комитета министара, Парламентарне скупштине Савета Европе и њихових комитета. Ови стандарди заправо представљају конкретизацију општих правила предвиђених у овим општим принципима.

5. ОДНОС ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ И САВЕТА ЕВРОПЕ

До сада нису спроведене студије које би утврдиле утицај који Венецијанска комисија има на испуњавање својих циљева. Ефекти могу да се покажу на више нивоа. Прави ефекти се углавном виде из закључака странака на које се односе мишљења, у смислу имплементације или неслагања са препорукама. Ефекти се могу видети и код држава или институција, чак иако се мишљења не односе директно на њих. Такође, ефекти могу да се манифестују у одлукама које доноси Савет Европе и Европски суд за људска права. Сваке године Венецијанска комисија подноси годишњи извештај Комитету министара Савета Европе, који се потом разматра. Вероватно је и да постоји утицај на одлуке Европске уније и неких других међународних организација и тела.

Венецијанска комисија добија и пажњу јавности у бројним државама, нарочито у медијима и у раду невладиних организација. Понекад, секретаријат Комисије прикупља реакције домаће и интернационалне штампе.

Венецијанска комисија своја мишљења чини јавним, тако што их објављује на свом вебсајту. Приметно је веће присуство у јавности источне Европе. Мишљења која се тичу ових држава често извештавају о томе преко новина, радија, Интернета. Неретко, кроз аргументе на политичком плану их користе и политичари.

Европски суд за људска права се често ослања на објављене одлуке Венецијанске комисије. Пошто нису правно обавезујућа, суд их не користи као директно примењиве стандарде, већ као извор информација, као и нормативни и емпиријски водич.

Већина референци налази се у делу где се наводе чињенице случаја, посебно у подсекцији „Релевантни међународни материјал/документи“, „Релевантно домаће и међународно право и пракса“ и „Релевантни материјал Савета Европе“. У секцији где је право, може се наћи у оквиру упоредног права, на пример. Поред тога, у оквиру члана 36, став 2 ЕКЉП може се појавити тако што ће дати *amicus curiae* мишљење.

Peter van Dijk, бивши судија Европског суда за људска права и бивши члан Венецијанске комисије, назива однос између ове две институције двосмерном улицом. Суд не мора да се ослања на мишљења Комисије, док Комисија мора да се ослони на праксу Суда кад одређује минимални стандард за испитвање норми и правних инструмената.

Што се тиче пријема од стране државе о којој се ради, ни то није у великој мери испитивано. Иако свака пленарна седница Венецијанске комисије има део посвећен праћењу њених ранијих одлука, углавном се то своди на кратко усмено информисање. Детаљније мишљење ће бити у слушају када се ради о томе да Венецијанска комисија припрема мишљење о неком питању којим се раније бавила.

Једно исто питање може водити серији нових мишљења и самим тим дугорочном дијалогу.

Суштински проблем за Венецијанску комисију лежи у томе да она може да анализира и упоређује текстове норми и да предлаже измене, али нема директан утицај на основне услове који доводе до практичне примене норми у конкретној држави. На пример, начин на који се друштво традиционално носи са правом, односно, каква је политичка култура у тој земљи, понашање заинтересованих страна, владавина права и тако даље. Једна од премиса на којој почива рад Комисије јесте претпоставка да одређени фактори могу да резултирају у постепеним променама. То би било комуницирање са представницима држава и политичким и друштвеним организацијама током посете, објављивање мишљења и подношење истих на јавну расправу, давање похвала на одређене реакције у смислу мишљења да се иде у правом смеру, праћење даљих мишљења и учествовање у семинарима и конференцијама.

Иако меко право није правно обавезујуће, његове норме могу потенцијално служити као функционални еквивалент традиционалним правним нормама. Велика предност инструмената меког права јесте што су флексибилни,

те могу да послуже као покретач побољшању. Меко право Венецијанске комисије је од значаја не само државама – чланицама, већ и другим државама које сарађују са Венецијанском комисијом. Ове државе прихватају нормативне основе рада Комисије и њену праксу. Државе на овај начин траже предлоге како да развију и унапреде своје правне системе.²³

Европски стандарди представљају сет докумената које Комисија користи, а потичу од европског уставног наслеђа. Извор ових стандарда може бити међународно право, меко право илу упоредно уставно право.

Комисија је пре техничко, него политичко тело, те се стога њена мишљења увек базирају на праву. Зато њене стандарде чине освртаји на постојеће правне документе. Такође, приметно је најчешће освртање на документа Савета Европе, иако не искључиво на њих. На крају, Комисија се најчешће ослања на Европски суд за људска права и његов рад.

Однос између Венецијанске комисије и Европског суда за људска права се базира на сарадњи и односу комплементарности. Од самог почетка, особље у ЕСЉП и Венецијанској комисији су блиск повезани, било да су неке од судија раније били чланови Венецијанске комисије, било да је обрнуто.

Имајући у виду блиске личне конекције, не чуди да је су ова два тела повезана и у материјалним стварима, такође. Суд све више и више користи документа Комисије и често јој дозвољава да учествује и интервенише као трећа страна.

Током трећег Самита шефова држава и влада Савета Европе, настали су планови да се створи нови оквир за сарадњу између Савета Европе и Европске уније у пољима заједничког интереса, нарочито људских права, демократије и владавине права.

Упркос циљевима Акционог плана, Европска унија и Венецијанска комисија су остварили врло мало формалних веза. Канцеларија Савета Европе у Бриселу промовише односе између Европске уније и Венецијанске комисије. Такође, представник правне службе Европске комисије редовно учествује у пленарним седницама Комисије. Дешавало се и да Европска унија затражи од Комисије да учествује у конкретним акцијама, као што је било приликом распада државне заједнице Србија и Црна Гора, судске реформе у Србији или уставних питања у Украјини. Такође, Комисија је усвојила и своје прво

²³ W. Hoffmann - Riem, "The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact", *The European Journal of International Law*, Vol. 25, no. 2, Oxford University Press, 2014, 580-586; 588-597.

мишљење по захтеву Европске Комисије, а оно се тиче правне сигурности и судске независности у Босни и Херцеговини.

Што се тиче односа са Европским судом правде, они још увек нису формално успостављени, иако они неспорно постоје. На крају, поставља се питање, може ли Венецијанска комисија да дела као *amicus* Европском суду правде.

Из перспективе Венецијанске комисије, кључно питање је да ли би захтев за мишљење поднет од стране Европског суда правде био прихватљив. Иако Европска унија није чланица Комисије, могла би да затражи мишљење, на основу Статута. Међутим, ово овлашћење се првенствено односи на извршне органе Уније, а не на суд. *Amicus curiae* мишљења се налазе у делу сарадње са уставним судовима и омбудсманима. Може се протумачити да би захтев Европског суда правде био прихватљив.

За Европски суд правде, било би битно да ли се мишљење Венецијанске комисије може представити као случај. Међутим, Европски суд правде има строга ограничења када је у питању интервенција треће стране, те би зато Венецијанска комисија могла само рестриктивно да дела и била би искључена из прелиминарних процедура.

Углавном се ова питања тичу домаћег уставног права, из перспективе Венецијанске комисије, док из перспективе Европског суда за људска права, најчешће се тичу националног уставног права, али и међународног права и Европске конвенције о људским правима. Када је у питању Европски суд правде, наравно да у поље деловања Венецијанске комисије не спада тумачење права Европске уније.²⁴

6. ЗАКЉУЧАК

У години када обележавамо 30 година од настанка овог тела, природно је направити пресек и указати на значај Венецијанске комисије. Значајна је на првом месту сама чињеница да постоји једно тело састављено од експерата и задужено за најважнија питања демократије и људских права. Такође, нужно је поменути и њену географску експанзију, чиме се доприноси културолошкој различитости и тиме мишљења постају доступнија и бољег садржаја.

²⁴ Lauri Bode-Kirchhof, „Why the road from Luxembourg to Strasbourg leads through Venice: the Venice Commission as a link between the EU and the ECHR“ in *Human Rights Law in Europe The Influence, Overlaps and Contradictions of the EU and the ECHR*, eds Kanstantsin Dzehtsiarou, Theodore Konstantinides, Tobias Lock and Noreen O’Meara, Routledge 2014, 55-72.

Иако наизглед није много релевантно, ово тело заправо има велики утицај. Неки од најважнијих примера за то јесу мишљење о изменама и допунама Закона о избору народних посланика Републике Србије из 2011. године, мишљење о остваривању људских права на Косову и Метохији из 2004. године, мишљење о нацрту Повеље о људским и мањинским правима Србије и Црне Горе из 2003. године, мишљење о Уставу Републике Србије из 2006. године или мишљење о критеријумима за избор судија и тужилаца из 2009. године, када је у питању Србија. На нивоу Европе, истиче се мишљење о Уставу Туниса из 2014. године, мишљење о нацрту Устава Исланда из 2013. године, мишљење о Уставу Мађарске из 2011. године.

Једно од тренутно најактуелнијих мишљења на овом подручју свакако јесте мишљење о предлогу закона Црне Горе о слободи вероисповести. У претходних неколико месеци очи јавности су упрте у Венецијанску комисију, али и у актере које дотиче ово мишљење. Без намере да улазим у меритум самог мишљења, става сам да би најпре требало добро разумети улогу, значај и функције Венецијанске комисије, а тек онда тумачити њена мишљења.

Првих 30 година рада овог тела се могу оценити као плоносни и донекле корисни. Тренутно нема никаквих назнака да ће доћи до реформе или гашења овог тела, те нам стога остаје да и даље пратимо њен рад и тиме развој уставног и заједничког европског наслеђа.

Jovana Blešić LL.M

Junior Research Assistant at Institute of International Politics and Economics
Belgrade

THE VENICE COMMISSION – SIGNIFANCE AND ROLE

Summary

Nowadays, it is increasingly possible to find terms such as “Venice Commission has given an opinion”, “Venice Commission opinion is being considered”, “influence of the Venice Commission and its opinion”. However, much attention has not been paid to this important body in domestic literature so far. This in no way diminishes its significance. This year, we are celebrating the 30th anniversary of the founding of the Venice Commission and it is a good opportunity to make a cut. In this paper, the author wanted to point to the emergence of this body, its organization and membership, its relationship with other bodies, but also, most importantly, the mission and goals of the Venice Commission.

Key words: The Venice Commission, The European Commission for Democracy through law, Council of Europe, democracy, human rights.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ:

Bartole S., “Final remarks: The role of the Venice Commission”, *Review of Central and East European Law*, 26, No. 3, 2000, 351-363.

Bode-Kirchhof L., „Why the road from Luxembourg to Strasbourg leads through Venice: the Venice Commission as a link between the EU and the ECHR“ in *Human Rights Law in Europe The Influence, Overlaps and Contradictions of the EU and the ECHR*, eds Kanstantsin Dzehtsiarou, Theodore Konstantinides, Tobias Lock and Noreen O’Meara, Routledge, 2014, 55-72.

Craig P., “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy”, *Constitution-Making and Transnational Legal Order*, (eds. G. Shaffer, T. Ginsburg, T. C. Halliday), Cambridge University Press, Cambridge 2019, 156-187.

Hoffmann – Riem W., “The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact”, *The European Journal of International Law*, Vol. 25, no. 2, Oxford University Press, 2014, 579-597.

Iancu B., “Quod licet Jovi non licet bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 2019, 189-221.

The Commission’s activities, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN, 27.2.2020. године.

The Venice Commission – for Democracy through law, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN, 27. 2. 2020. године.

Visser M. de, “A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 63, broj 4, 2015, 963-1008.

Вукасовић П., „Венецијанска комисија и њено бављење Србијом“, *Страни правни живот*, бр. 1, Београд, 2010, 7-30.

Димитријевић В., Рачић О., *Међународне организације*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2011.

Кривокапић Б., *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.

Пауновић М., Кривокапић Б., Крстић И., *Међународна људска права*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2018.