

V. ass. mr. iur. Harun Išerić

Univerzitet u Sarajevu (BiH) / University of Sarajevo (BiH)

Pravni fakultet / Faculty of Law

harun.iseric@gmail.com

Primljeno / Received: 03. 07. 2025.

Prihvaćeno / Accepted: 29. 12. 2025.

1990-2025: 35 GODINA KOMISIJE ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA (VENECIJANSKE KOMISIJE)

1

1990–2025: 35 YEARS OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)²

Na Univerzitetu „Bocconi“ u Milanu, od 15. do 16. maja 2025. godine je održana konferencija posvećena 35 godina rada Komisija za demokratiju putem prava, poznatu kao Venecijansku komisiju (Komisija). Pored Univerziteta „Bocconi“, suorganizatori su bili Vijeće Evrope i Venecijanska komisija. Konferencija je okupila preko 35 izlagača, među kojima su bivši i trenutni članovi Komisije i njenog Sekretarijata, članovi akademske zajednice i istraživači koji su došli iz svih dijelova svijeta.

Konferenciju je otvorila, video porukom, *Claire Bazy Malaurie*, predsjednica Komisije, koja se je osvrnula na nastanak i izazove u razvoju Komisije i njenom radu, naglasivši kako je u prvih 25 godina fokus bio na novim demokratijama i državama koje su se nalazi na putu transformacije – od autoratskog ka demokratskom uređenju, dok je posljednjih deset godina fokus na demokratskom otporu autokratskim nasrtaljima i u vezi sa tim na podjeli vlasti i osiguranju vladavine prava.

Pored uvodnih i zaključnih govora, Konferencija je realizovana u šest sljedećih panela: 1) Venecijanska komisija i kreiranje zajedničkih ustavnih standarda, 2) Venecijanska komisija i sudovi, 3) Definiranje i branjenje vladavine prava, 4) Doktrina Venecijanske komisije o digitalnim

¹ Tekst je osvrtno na konferenciju posvećenu obilježavanju *35 godina rada Komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije)*, održanu na Univerzitetu „Bocconi“ u Milanu, od 15. do 16. maja 2025. godine

² This text is a report on the conference marking *35 years of the work of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, held at Bocconi University in Milan on 15–16 May 2025.

tehnologijama i vladavini prava, 5) Venecijanska komisija i ustavno parničenje, 6) Utjecaj mišljenja Venecijanske komisije: studiji slučaja.

Prije početka rada panela, bivši članovi Venecijanske komisije (*Kaarlo Tuori* i *Jeffrey Jowell*) su govori na temu nastanka kontrolne liste vladavine prava i planova za njenu reviziju. U kontekstu nastanka kontrolne liste, istaknuti su izazovi koji su se incijalno pojavili: 1) otpor prema dokumentu, imajući u vidu različite koncepte: *Rule of Law*, *Rechtsstaat* i *Etat de droit*; 2) tvrdnje o nepostojanju međunarodnih standarda i 3) teza da vladavina prava predstavlja previše širok, nejasan i neodređen pojam. Uprkos tome, sadržaj kontrolne liste je utvrđen, iako kratkog sadržaja. Ključni ciljevi prilikom donošenja kontrolne liste (2011.) i njene revizije (2016.) su bili: 1) pokazati pravnicima iz bivših komunističkih država razlikovanje vladavine prava i vladavine pravom, 2) dokazati da se vladavini prava može dati egzaktni pravni sadržaj i da vladavina prava ne predstavlja političku floskulu odnosno rektorički balon, i 3) prevazići razlike u konceptima anglo-sanskonskog, njemačkog i francuskog prava. Revizija kontrolne liste je inicirana novim izazovima za vladavinu prava, kao što su napadi na sudije i odbijanje javne vlasti da se povinuje sudskim odlukama, kao i drugim važnim razvojnim faktorima kao što su: obnova vladavine prava (npr. slučaj Poljske), rapidan tehnološki razvoj, jačanje moći privatnih aktera, pravno obrazovanje, ne samo advokata već građanstva kroz opće građansko obrazovanje.

Početkom prvog panela diskutirano je o incijalnoj ulozi Komisije u podržavanju ustavne tranzicije ka ustavnim demokratijama i novije uloge u jačanju demokratskog otpora autokratskim režimima, kao i o alatima za „prvu pomoć“, koje koristi Komisija u svom radu: *amicus* mišljenja i urgentna mišljenja. Drugi izlagač je ukazao je na povećani broj mišljenja datih za države zapadne hemisfere, naročito u kontekstu pravosudne reforme. Izazovi koji se u tom kontekstu pojavljuju jeste činjenica da su ovakva mišljenja tražili vanjski faktori, dok bi u slučaju da takva mišljenja traže državni organi starih demokratija, došlo bi do promjene dinamike u odnosima, pa Komisija bi bila u boljoj poziciji i ne bi bila viđena kao sud. Drugi značajan problem jeste pitanje duplih standarda koje se u radu Komisije aktuelizira. U nastavku panela, treći izlagač je ukazao na nužne promijene kako bi se unaprijedila efikasnost rada Komisije, a između ostalog, u pogledu kritičkih momenata za samu Komisiju, istaknuto je sljedeće: 1) nužno osiguranje snažne institucionalne nezavisnosti i nepristrasnosti, 2) jasna, prethodno utvrđena, procedura davanja mišljenja, 3) postojanje jasnih i adekvatnih standarda, uz razlikovanje principa i dobre prakse i 4) u kontekstu davanja pojedinačnog mišljenja, Komisija se treba suzdržati se od širenja mandata i mišljenja na druga pitanja. Na kraju panela, raspravljano je o položaju Komisije u Latinskoj

Americi, njenoj efikasnosti i utjecaju. Naglašeno je kako efikasnost ovisi od kapaciteta uvjerljivosti mišljenja, a što pak ovisi od izvora mišljenja, korištene metodologije rada i znanja eksperata angažovanih za izradu mišljenja. Venecijanska komisija je kritikovana zbog propusta da na adekvatan način uzme u obzir ustavno naslijeđe Latinske Amerike (npr. u pitanju *actio popularis*, socijalnih i ekonomskih prava ili prezidencijalizma), kao i Inter-američkog sistema za zaštitu ljudskih prava. Tokom rasprave koja je uslijedila, istaknuto je kako je nužno unaprijediti radne metode Komisije koji će Komisiju učini više globalnim tijelom; ponuditi državama veće polje diskrecije; ojačati nezavisnost članova Komisije i iskoristiti član 1.3 Statuta koji omogućava Komisiji da postane globalno tijelo.

Drugi panel je započet izlaganjem o odnosu Evropskog suda za ljudska prava i Venecijanske komisije, kao i korištenju mišljenja Komisije u 259 presuda Evropskog suda. Tri studija slučaja: UK, Rusije i Moldavije su predstavljena. U zaključku je istaknuto kako, iako su reference na mišljenja Komisije česte, nije jasan trend kako ih Evropski sud koristi i da se radi više o nasumičnoj praksi, kao i da se mišljenja Komisije koriste više nego li kao puki izvor informacija. Drugi izlagač je diskutirao o različitim standardima Komisije i Evropskog suda u predmetima izbornih sporova, i to jer Komisija zahtjeva postojanje sudskog tijela sa punom jurisdikcijom (suklando Kodeksu dobrog vladanja u izbornim predmetima) dok se je Evropski sud zadovoljio i sa postojanjem tijela koje nije isključivo sudsko, i to zbog tumačenja člana 6 Evropske konvencije koji se ne primjenjuje u izbornim sporovima. Ukazano je kako ovo može generirati duple standarde za nove i stare demokratije. U nastavku rada panela, raspravljano je o interakciji Komisije i Suda pravde EU. U tom kontekstu je ukazano na ulogu Komisije u zaštiti vladavine prava u EU i na praksu Suda u pozivanju na mišljenja Komisija u predmetima koji se tiču vladavine prava. Na kraju panela, ponovo je stavljen u fokus rad Komisije u Americi na primjeru mišljenja Komisije o pravu na ponovni izbor predsjednika države, pitanje koje je prvobitno akuelizirano u Centralnoj Americi, odlukama o ukidanju ustavnog ograničenja predsjedničkog mandata.

U trećem panelu, početno izlaganje je bilo posvećeno poziciji kontrolne liste za vladavinu prava u kontekstu evropskih integracija, na primjeru Albanije. U drugom izlaganju, fokusirajući se na kontrolnu listu za vladavinu prava, istaknuto je kako je ona: inkluzivna, ne samo formalno već i sadržajno; operativna jer omogućava blagovremenu reakciju i odgovoru; sveobuhvatna i primjenjiva u bilo kojem pravnom okviru. Na primjeru države Kosovo, ukazano je na funkciju mišljenja Komisije u post-konfliktnom kontekstu. Na kraju, govoreći o strateškoj korekciji koju može učiniti Komisija, istaknuto je sljedeće: 1) rana upozoravanja data u vidu mišljenja na nacрте zakona, 2) jačanje

saradnje sa drugim institucijama i 3) izrada i objavljivanje tematskog priručnika za krizna vremena za vladavinu prava. Sljedeća prezentacija se je ticala procedure donošenja zakona, pitanja glede kojeg je Venecijanska komisija propustila da kreira pravni standard. S druge strane ODIHR je kreirao smjernice, dok je Komisija propustila da ih iskoristi u svom radu, a njeno uređenje ovog pitanja ostaje fragmentirano i na retrospektivan način. Imajući u vidu činjenicu da je sljedeći front demokratskog opora – procedura donošenja zakona – nužno je da se Komisija snažnije posveti ovom pitanju i da u saradnji sa ODIHR-om kreira pravni okvir i standard za ovo pitanje i tako doprinese boljoj preventivi urušavanja vladavine prava. Četvrta prezentacija je bila posvećena nezavisnosti institucija protivteže (npr. ustavni sud, izborna tijela i slično) – koji su se profilirali kao četvrta grana vlasti - političkim nasrtaljima na demokratiju i vladavinu prava. Kako bi se osigurala njihova funkcionalnost, nužnost je na institucionom nivou osigurati njihovu nezavisnost – koja mora biti garantovana i zaštićena. U vezi sa tim, Komisija je u svojoj praksi istakla nužne elemente nezavisnosti i to garancija nezavisnosti na formalnom nivou (u samom tekst ustavu ukoliko je to moguće) i postojanje mehanizama kojima će se osigurati takva nezavisnost (procedura i tijela imenovanja; trajanje mandata). Usvajanjem ovakvih elemenata, države mogu ojačati pripremu demokratskog režima za autokratske nasrtalje. U posljednjem izlaganju kritički je propitivan stav Komisije o sudskoj samoupravi u vidu formiranja samoregulatorni vijeća/tijela sudova, od kojeg se je incijalno očekivalo da će sudsku vlast izolirati od političkog utjecala. U međuvremenu su se iskristalizirala tri problema: vrijednosna fragmentacija (stari stil promišljanja i pogrešan koncept vrijednosti), političko zarobljavanje institucije i izostanak menadžerskih upravljačkih vještina. Tokom diskusije je istaknuto kako bi revidirana kontrolna lista za vladavinu prava morala uključiti odredbi o institucijama četvrte grane vlasti, a ne samo o instituciji ombudsmena. Slično je navedeno i za proces donošenja zakona, kojeg kontrola lista tretira na vložni način.

Četvrti panel je tretirao različita pitanja koja proizilaze iz rapidnog tehnološkog razvoja i posljedica koje donosi za vladavinu prava. Prvo izlaganje je bilo posvećeno informacijskom neredu i šteti koju proizvodi za izborni proces. Naznačeno je da se protiv informacijskih poštati ne možemo boriti na lokalnom nivou i da je potrebna zajednička – globalna – reakcija. Druga prezentacija je ukazala kako stavovi Komisije se trebaju fokusirati na uređenje umjetne inteligencije, a ne na njenog korisnika, osvrćući se na TikTok aplikaciju i njen algoritam. Treći izlagač je ukazao na potrebu da Komisija doprinese jasnoći i predvidljivosti zakona koji regulira pitanje korištenja digitalnih tehnologija u izbornom procesu. Na kraju panela, izlaganje je bilo posvećeno *cyber* sigurnosti u izornoj sferi. Naglašena je potreba kreiranja

kulture *cyber* sigurnosti kao i pravnog okvira koji će krivično pravo fokusirati na izborni proces kao takav i štiti demokratiju kao vrijednost. Nadalje, posebno je istaknuto da izborni proces mora imati kritičnu infrastrukturu, kao i informacijski sigurnosni sistem. U tom smislu, treba postojati odgovarajući ISO standard koji će osigurati povjerenje građana u izborne institucije.

Peti panel je započeo prezentacijom standarda Komisije u oblasti imenovanja sudija ustavnih sudova. Ukazano je na način kako je Komisija formulira standarde, te je istaknuto da su standardi u oblasti imenovanja sudija fragmentirani, ali da istovremeno postoji bogati normativni okvir, koji je kreirao evropski model procedure izbora sudije. Njegove karakteristike su: nezavisnost (od političkih utjecaja), postepeno prepoznavanje pluralizma umjesto predstavljenosti, kulturni faktor – kriterij visokog moralnog ugleda. U svakom slučaju, Komisiji je preporučeno da usvoji novi izvještaj o proceduri imenovanja sudija ustavnog suda. Takav izvještaj bi došao u pravo vrijeme imajući u vidu činjenicu da je to pitanje trenutno u fokusu i time bi se i olakšala referenca državama na standarde. U konačnici, u revidiranoj kontrolnoj listi za vladavinu prava, trebalo bi integrirati dodatne odredbe o ovom pitanju. Drugi izlagač je govorio o mehanizmima koje političke strukture koriste kako bi ugrozili nezavisnost ustavnih sudova (uključujući institucionalne blokade i strateška odugovlačenja u imenovanju, manipulacije u sastavu suda), te na koji način se takvim potezima može suprostaviti i preduprijediti (kao npr. u slučaju Njemačke koja je nedavno usvojila amandmane na Ustav Njemačke i zaštitila Savezni ustavni sud od potencijalnog potkopanja od ekstremne desničarske stranke). Preporučeno je da Komisija razvije standarde imenovanja koji uvažavaju kontekst; zalagati se za ustavni otpor nasrtaljima na nezavisnost ustavnog suda i usvojiti mehanizme deblokade. Treći izlagač, koji je i autor ovog priloga, govorio je na temu uloge Komisije u stabilizaciji BiH i izgradnju novog ustavno-pravnog poretka nakon donošenja novog ustava 1995. godine. Posebno je naglašena činjenica da je u skoro pola od svih mišljenja Komisije napisao ili sudjelovao u pisanju Jean-Claude Scholsem, što ukazuje na namjeru Komisije da ponudi međusobno povezana i koherentna mišljenja. Period od 1995. do 2005. godine može okarakterisati kao djelovanja Komisije „pravom do mira“, dok period poslije 2005. godine karakteriše jačanje povjerenje domaćih aktera u Komisiju i njenu ulogu u svim pregovorima o ustavnim promjenama, a nakon što je Komisija donijela 2005. godine Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika. Posljednjih godina Komisija je sastavni dio evropskih integracija BiH i predstavlja dio procesa pravosudne reforme.

Također, predstavljen je studij slučaja Ustavnog suda BiH i uloge mišljenja Komisije u sprječavanju uvođenja etničkog glasanja, eliminiranja

potencijalnog izostanka kvoruma kao i unaprjeđenja procedure imenovanja sudija, uključujući unaprijeđenje kriterija za imenovanje. Četvrti govornik se je osvrnuo na 12 izdatih *amicus curiae* u periodu od 2004. do 2025. godine, i na njihovu ulogu u jačanju ustavnih sudova. Pored toga, raspravljano je razlozima za ograničen broj ovakvih mišljenja i modusima kako da se sudovi ohrabre u svom obraćanju Komisiji.

Posljednji, šesti panel, je započet još jednim izlaganje posvećenom BiH i to specifično Mišljenju o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima Visokog predstavnika iz 2005. godine. *Jens Woelk*, sa Univerziteta Trento, je predstavio najznačajnije nalaze iz Mišljenja i na koji način su političke elite pokušale iste implementirati. Uprkos proteku vremena od 20 godina, ovo Mišljenje i dalje služi kao relevantan izvor na koji se poziva Evropska komisija i kao takvo je aktuelni svjetionik za ustavne promjene. U zaključku, ovo Mišljenje prevazilazi slučaj BiH i ukazuje na sljedeće: 1) etničko predstavljanje treba biti prelazno i privremeno rješenje; 2) nužno je kreirati balans između jednakosti grupa i pojedinačnih prava; 3) povjerenje i stabilnost je isprepleteno sa demokratskim legitimitetom vlasti. Drugi izlagač je govorio na temu izazova u obnovi vladavine prava (kako da se obnovi a da se ne prekrši) u Poljskoj, nakon smjere autokratske vlasti 2023. godine. U fokusu su bila dva od četiri mišljenja Komisije iz 2024. godine. Prvo mišljenje, koje se ticao Ustavnog tribunala, ukazivalo je da je potrebno samo isključiti iz njegovog sastava troje nezakonito imenovanih, dok je drugih 12 zakonito imenovano. Nasuprot tome, poljska vlada je tvrdila kako Ustavni tribunal nema mogućnost da na ustavan način nastavi vrši svoju funkciju. Drugo mišljenje se je ticalo okončanja mandata redovnih sudija. Vlada je tvrdila kako su sve izabrane sudije neustavne, dok je Komisija zauzela stav da to nije slučaj. Izlagač je istakao da je zadatak Komisije da razjasni povezanost nedostataka u proceduri imenovanja sudije i sudske nezavisnosti, naglasivši kako je formalna zakonitost ključ za obnovu vladavine prava. Pretposljednje izlaganje je bilo posvećeno Libanu i utjecaju Komisije u pravosudnoj reformi. Posljednje izlaganje je bila refleksija na utjecaj mišljenja Komisije u Latinskoj Americi, kao što je to Peru, u kontekstu opoziva predsjednika.

U završnim riječima, direktorica sekretarijata Komisije *Simona Granata-Menghini*, Komisiju je opisao kao tijelo za rješavanje problema, uz učešće klijenta – države. Neobavezujući karakter mišljenja Komisije predstavlja utjecajan alat koji daje više slobode njenim autorima, dok samo mišljenje prevazilazi utjecaj koji ima u konkretnom predmetu i biva korišten od strane drugih tijela Vijeća Evrope, Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU.

Konferencija je bila prilika da se temeljito sagledaju ostvarenja i izazovi u radu Komisije, te da se diskutira o potrebi revizije akata koji uređuju djelovanje Komisije, radi jačanja njene nezavisnosti, kao i o potrebi donošenja novih izvještaja o različitim pitanjima i revizije postojećih, najznačajnijih akata Komisije, kao što je kontrolna lista vladavine prava. Pored toga, u kontekstu BiH, prepoznata je posebna uloga Komisije u post-konfliktnim društvima i izgradnji novog, koherentnog i cjelovitog pravnog režima. U 2025. godini planirana je objava zbornik radova, koji će ponuditi detaljniji uvid u sve spomenute teme i popuniti postojeću rupu u pravnoj knjiženosti, s obzirom da rad Komisije nije bio ranije predmet kritičkog i detaljnog preispitivanja i da su većinski objavljeni radovi napisani od strane bivših i trenutnih članova Komisije.