

*Владан ПЕТРОВ\**

УДК 341.176(4-672EU)

*Правни факултет  
Универзитет у Београду*

## ВЛАДАВИНА ПРАВА И ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА\*\*

Уважени професори, поштоване и драге колегинице и колеге, драги пријатељи,

Дозволите ми да се захвалим на указаној части да одржим приступно предавање којим не само легално него и легитимно постајем члан респектабилне институције каква је Научно друштво Србије и, наравно, да се захвалим што сте дошли да ме чујете. Посебну захвалност упућујем онима који нису правници, јер владавина права данас је свеприсутна и тиче се сваког. Свако, дакле, треба да зна како да је препозна, зашто је она важна и, надасве, треба да је осећа, а не само разуме. Кад је реч о Венецијанској комисији, пун назив Комисија за демократију путем права (The Commission for Democracy through Law), њена улога у промовисању и јачању владавине права на међународном и националном нивоу треба боље да се разуме у Републици Србији, а да би се то постигло треба о њој и нешто више да се зна. То сазнање и разумевање треба да се заснива више не објективним, научним и стручним критеријумима, него на произвољним, паушалним и политичким оценама. Ово предавање треба макар мало да допринесе овом првом.

**14. октобар 2023. године.** Подне, сунчан, кристално чист и миран дан, спортски центар „Олимп“. Брзо ходам и размишљам. Десет дана до приступног предавања. Треба осмислити концепт. Јер, предавања не служе да би сте само приказали јавности, студентској, стручној

\* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs.

\*\* Приступно предавање одржано 23. октобра 2023. године у Коларчевој задужбини у Београду поводом пријема у Научно друштво Србије.

или било којој другој, да сте изузетно паметни и да много знате. Штавише, ја мислим да она уопште не служе томе. Она служе да се обратите публици, да јој пренесете поруке које о одређеној теми сматрате важним, да их излагањем подстакнете да се питају, да покушају, сами или са другима, да дају своје одговоре на та питања и, наравно, да делају ка остварењу не само својих, него и општих – друштвених, и виших – интелектуалних и духовних циљева. Иначе, озбиљна припрема за мени важне догађаје, пре више од четврта века испите, касније, прве часове вежби и наставе, потом, састанке и седнице у факултетским, универзитетским и академским телима, у највишим државним органима – Народној скупштини, Председништву и Влади, напоследку у Уставном суду и Венецијанској комисији, израз је неких обележја моје природе – ништа не треба препустити случају; моје је да у датом тренутку дам све од себе. У случајности верујем, али их схватам као природне последице вишегодишњег поступања према себи и другима, односа према физичком и духовном свету који је у нама и око нас. Оне тада долазе, чини се, непланирано, изненадно, можда не по редоследу који смо замислили или по редоследу који, у датом тренутку, измиче било каквој логици. Само зато такве појаве и догађаји могу се назвати случајностима, иначе, ја дубоком верујем да оне то нису. И да ово моје излагање не би било само апстрактно умовање, без икакве везе са темом, даћу вам неколико примера, поучен старим правилом да нема доброг предавања без добрих примера.

**Први пример. 15. октобар 2021. године,** сунчан и топао октобарски дан. Венеција. *Scuola Grande Di San Giovanni Evangelista*, католичка грађевина из XIV века, у којој се редовно, четири пута годишње, по правилу, у марту, јуну, октобру и децембру, одржавају пленарне седнице Венецијанске комисије. На тим седницама усвајају се мишљења Комисије о предложеним, ређе већ донетим, уставним и законским актима у државама чланицама Комисије. Поред конкретних *мишљења за државе (country-specific opinions)*, усвајају се и други документи: *извештаји (reports)* – посебни и општи, *студије* о појединим правним питањима (на пример, о референдуму, ванредном стању, бикамерализму итд.) и *упутства (guidelines)*, на пример, о политичким партијама или о слободи окупљања). Активност у згради оживљава дан раније када се одржавају различити састанци и седнице, попут седница *поткомисија* (на пример, за фундаментална права, судство, демократске институције итд.), на којима се разматрају амандмани на нацрте мишљења које су претходно сачинили известиоци (стручњаци,

по правилу, чланови Комисије из различитих држава) уз техничко-административну помоћ Секретаријата Комисије.

Тог 15. октобра 2021. Венецијанска комисија је усвојила мишљење о уставним амандманима на Устав Републике Србије у делу о правосуђу. Комисија је оценила да су готово сва предложена решења у складу са њеним и другим међународним стандардима у тој области, а дала је и одређене препоруке за побољшање појединих решења. Тих препорука је било неуобичајено мало и већину је било могуће лако и брзо усвојити. Иначе, препоруке су саставни, може се чак рећи, и главни део сваког мишљења. Оне не изостају ни кад је Комисија у целини задовољна сарадњом са конкретном државом и са предложеним уставним или законским решењима.

Шта год мислили, а углавном мало знамо, о Венецијанској комисији, ниједна држава која не спада у категорију тзв. стабилних или старих западних демократија, попут УК, Немачке, Француске, Италије, не може да мења свој устав, а да се претходно не консултује са Венецијанском комисијом. То тело је, уосталом, и основано 1990. године са специфичним, релативно аутономним статусом у Савету Европе и са специфичном улогом – да помаже пост-комунистичким државама у њиховој уставној транзицији, односно изради нових устава на принципима поштовања људских права, демократије и владавине права. У литератури, та улога назива се можда и не сасвим адекватно: „уставна прва помоћ“ (*constitutional first aid assistance*).

Данас и друге државе, чланице Савета Европе и шире, јер су временом чланови Комисије постале и државе широм света, попут Канаде, Бразила, Републике Кореје, чак и САД 2013., неретко траже мишљење Комисије о уставним и законским реформама које планирају или су кренуле да предузимају. Државе које нису чланице Савета Европе то чине углавном зато што желе да прибаве својим правним реформама ауторитет једног уникатног међународног, правно-експертског колегијума, који своја мишљења даје заснивајући их на стандардима и принципима тзв. заједничког европског, па чак и светског уставног наслеђа (уобичајени изрази су: *common european constitutional heritage* и *transnational constitutional heritage*). За државу чланицу је свакако боље кад она тражи мишљење Комисије о њеним правним реформама, него кад то чини неко друго овлашћено тело или међународна организација (на пример, Савет министара или Парламентарна скупштина Савета Европе). У овом другом случају, то најчешће значи да држава није баш превише вољна да улази у дијалог са Венецијанском

комисијом и да највероватније много и не мари за њено мишљење. У изради једног таквог мишљења учествовао сам пре нешто више од годину дана. У питању је мишљење о најновијим уставним реформама у Белорусији које је Комисија израдила прво као ургентно (хитно) мишљење, а потом као редовно мишљење (*ordinary opinion*) усвојила на пленарној седници на захтев Парламентарне скупштине Савета Европе. Власти у Белорусији на челу са председником Лукашенком нису желеле да сарађују и ми, као известиоци, заједно са члановима Секретаријата Комисије, нисмо ишли у *posetu* Белорусији, која је иначе *убичајена и важна фаза у процесу припреме нацрта мишљења*. У таквим посетама, известиоци се упознају са ставовима различитих заинтересованих субјеката о предложеним амандманима (поред представника ресорног министарства и владе, то су и представници других државних органа – парламента, правосудног савета, судова итд., али и цивилног друштва – невладиних организација и сл.). *Смисао ових посета је да се најпре известиоци добро упознају са правним и друштвено-политичким оквиром у којем се доносе предложена решења, а потом и да успоставе отворен дијалог са свим релевантним субјектима, (stake holders)*

*Мишљења Венецијанске комисије нису апстрактни и општи документи. Она су корисна само уколико се стандарди Комисије у одређеној области (судства, уставног судства, избора итд.) прилагођавају конкретним националним, друштвено-политичким приликама, а предложена решења и националним приликама и венецијанским стандардима. Она треба да буду производ дијалога, а основна методологија рада Комисије заснована је на принципима флексибилности и добровољности (тзв. *non directive dialog approach*). Отвореног дијалога нема без обостраног поверења. Оно изостаје, било зато што држава тражи мишљење од Венецијанске комисије форме ради, немајући намеру да касније усвоји и примени добијене препоруке, било зато што у унутрашњој јавности преовлађује став неповерења према Комисији. Комисија се каткад олако квалификује као квази-политичко тело, што она, у својој природи, није, иако, попут националних уставних судова, функционише на „пресеку права и политике“.*

*Мишљење Венецијанске комисије правно не обавезује ниједну државу. Другим речима, препоруке Комисије немају снагу императивне правне норме, односно не представљају строго право (*hard law*). Фактички, мишљење обавезује у мери у којој тренутни статус и потребе конкретне државе то налажу. На пример, Комисија ће се изјаснити и*

о Уставу Француске, што је управо почела да чини пре неколико месеци у вези са чланом 49. ставом 3. француског Устава који омогућава да законски предлог Владе постане закон без расправе у парламенту. Ипак, кад мишљење буде коначно усвојено и публикувано, Француска ће, у најбољем случају, узети у обзир то мишљење. Истине ради, не мора чак ни то. Када се, међутим, Комисија изјашњава о уставним решењима једне Србије или било које државе на путу европских интеграција, онда њене препоруке имају већу тежину за конкретну државу. Или би, барем, морале имати ако држава има озбиљну намеру да, усклађивањем свог устава и законодавства са међународним стандардима, створи услове за даљи напредак у политичком процесу придруживања. Да појасним. *Мишљења Комисије нису или, нису највећим делом, политички документи. Она су израђена применом правне методологије и правне аргументације. Њихова политичка улога је последица тога што се ова мишљења узимају у обзир када надлежни органи Европске Уније оцењују на годишњем нивоу напредак једне државе у европским интеграцијама. Дакле, стандарди Венецијанске комисије нису политички појмови и категорије. То су стандарди владавине права*, као што су једнакост пред законом, уставност и законитост, правна сигурност, јемства судске и судијске независности итд. Што се ти стандарди тумаче од стране политичара, на глобалном и регионалном нивоу, политичким мерилима и аршинима, то је највећи проблем, или, како се то у савременом свету којег одликује вербална пристојност каже, то је највећи изазов: изазов и за саму владавину права, која је на глобалном, регионалном и националном нивоу у великој кризи, највећој од Другог светског рата.

Нацрт амандмана на Устав Србије у области правосуђа задовољио је највише стандарде Венецијанске комисије. Другим речима, прошао је највиши ниво међународноправне експертске евалуације. Зато је истина да смо тог 15. октобра 2021. године постигли као држава завидан успех на путу јачања владавине права. Ни Европска комисија није могла а да не подвуче да уставна реформа јесте релевантан напредак не европском путу Србије, али њен начин резоновања и сагледавања ствари је политички, те стога увек постоји оно „али“. Кад се такав успех постигне, на сцену ступају и домаћи политичари, једни, да унутрашњој јавности представе како су они дали одлучујући допринос процесу, а други, из опозиције, да прикажу како су те реформе горе од постојећег решења и да власт само обмањује јавност мишљењем Венецијанске комисије. Стручњаци тада треба одмах се повуку, јер у

нашем јавном животу је то традиција: кад се оствари циљ од општег интереса, уместо да наставимо с изградњом система и с остваривањем нових, још већих циљева, ми дозвољавамо да стратешки циљеви буду замењени преко ноћи парцијалним или личним интересима. Зато ми је ваљда тог дана један искусни колега из Венецијанске комисије, са ових наших простора, али чије име овом приликом не бих откривао, рекао: „Владане, види како је леп дан. Хајде да прошетамо Венецијом и попијемо пиће. Још увек ниси упознао Венецију...“. Тада сам га послушао. Истина, не у потпуности, јер је по повратку из Венеције уследила референдумска кампања за промену Устава. Моје привидно „поигравање“ са политиком није било условљено жељом да у њу и уђем него да својим ауторитетом као професор и стручњак, заједно са мојим младим сарадницима, помогнем да Србија једног дана добије боље, независније и одговорније правосуђе са судијама и јавним тужиоцима – мојим добрим и понајбољим студентима. Потврђивање акта о промени Устава о правосуђу јануара 2022. године представља прекретницу у мојој професионалној каријери, али и у приватном животу. Случајност? Рекао бих да није.

**Други пример. Половина октобра 2019. године.** *Извршни одбор Удружења правника Србије именовao ме је за главног и одговорног уредника Архива за правне и друштвене науке.* Тој одлуци претходио је један договор. „Великан“ међу часописима из области правних и друштвених наука и један од најстаријих часописа тог типа, рођен давне 1906. године, требало је да „оживи“ и да се, после неколико година необјављивања, врати на „велику сцену“. Била је то иницијатива професора Миодрага Орлића, једног од професора којег сам највише ценио на студијама. Код њега сам најтеже добио 10, одговарајући у два наврата, дуже од сат и по, у истом дану, давне 1997. године. Професор ме је „пустио“ и уписао највишу оцену тек када је коначно пронашао оно што не знам и када сам ја рекао да ниједан студент не може да научи баш све. За место уредника Архива предложио ме је професору Орловићу мој професор Ратко Марковић. Договор је пао, а њему је присуствовао и оснажио ме у уверењу да пристанем покојни Жика Ђурић, директор Института за политичке студије и мој први послодавац. Тада ми је добри Жика рекао: „*Архив* је национално благо. То је твоја мисија, а мој задатак је да ти се нађем.“ Убрзо, „Архив“ је почео редовно да излази и вратио се на листу научно ранжираних часописа. Да подсетим. Великани наше правни мисли били су уредници „Архива“, а међу њима најдужи стаж и најконтроверзнију улогу имао

је проф. др Јован Ђорђевић, уставотворац. Уредник сам постао годину дана пре него што је покренут поступак за промену Устава Србије, у којем сам од почетка до краја играо своју, а не туђу улогу. Случајност? Рекао бих да није.

**Трећи пример. Крај октобра 2002. године.** Пошто је процедура одбране магистарске тезе била у завршној фази, а ја сам одмах по њеној одбрани, морао на одслужење војног рока, професор Ратко Марковић ми је већ предложио тему доктората. Тема је била Енглески устав. Чисто да ми војнички дани не прођу без интелектуалне гимнастике... За разлику од теме магистарске тезе, „Сукоб домова у дводомном систему“, која се односила на једно релативно мало правно питање, предложена тема докторске дисертације деловала је и била је монументална. Мој задатак био је да објасним природу енглеског устава. Његова особеност огледа се у јединственом сједињењу историјских, политичких, правних и културолошких слојева. *Енглески устав почивао је, али се то с правом може и данас рећи, на два фундаментална принципа – један је сувереност или правна супрематија вестминстерског парламента, а други је владавина права.*

*И теоријски концепт владавине права везује се за чувеног енглеског правника А. В. Дајсија и његово капитално дело „Увод у студију права Устава (An Introduction to the Study of the Law of the Constitution), први пут објављено 1885. године. Према Дајсију, владавину права одликују три битна обележја. Прво је одсуство арбитрарне власти; друго, правна једнакост, односно једнакост свих грађана пред законом и треће, судска заштита људских права и слобода. Кад је реч о првом обележју владавине права, Дајси је сматрао „да ниједан човек не може бити кажњен или законито приморан да испашта телесно или имовински, осим за одређену повреду права установљену у законом прописаном поступку пред редовним земаљским судовима. У том смислу, владавина права супротстављена је сваком систему власти који даје јавним службеницима широка, арбитрарна или дискрециона овлашћења“. У модерном уставном праву ово начело о којем је писао Дајси назива се правна сигурност. Оно, за разлику од Дајсијевог схватања, искључује арбитрарност и самовољу носилаца власти, а нарочито судова и судија који морају да суде на основу објективног права – некад закона, данас устава, закона, али и потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. Оно, међутим, не искључује вршење дискреционе власти, која подразумева да надлежни орган има одређену меру слободе у одабиру дозвољених алтернатива*



за доношење одлуке коју сматра најадекватнијом за остваривање јавног интереса, у оквирима одређеним законом. Дискреционарност може лако склизнути у арбитрарност, али се са њом не може изједначити. У савременој држави, дискрециона овлашћења су нужна при доношењу многих одлука, на пример, органа унутрашњих послова и служби безбедности. Дајси је објашњавао следећим речима: „Сматрамо... кад говоримо о владавини права као обележју наше земље, не само да код нас нико није изнад закона, већ (што је различита ствар) да је овде сваки појединац, без обзира на звање и положај, подређен праву земље и подложен надлежности редовних трибунала“. Дакле, правна једнакост подразумева примену позитивног права подједнако како на обичне грађане тако и на државне службенике и носиоце власти.

*Треће обележје владавине права* Дајси је схватао овако: „Можемо рећи да је устав прожет владавином права на основу тога што су општа начела устава (примера ради, право на личну слободу, право јавног окупљања) код нас резултат судских одлука којима се одређују права приватних лица у конкретним случајевима који се нађу пред судовима...“.

Дефиниције владавине права до данашњих дана представљају или покушај да се покаже како је Дајсијево схватање типично енглеско, а не опште, или су настојање да се Дајсијева дефиниција унапреди, развије у складу са чињеницом да је концепт владавине права динамичког карактера и подлеже променама. *У својој суштини, Дајсијев концепт је примењив и у савремено доба. Владавина права није само формални концепт, није само једнакост свих пред законом. Она макар, у свом минималистичком значењу, претпоставља одсуство арбитрарности, не и дискреционарности при одлучивању државних органа. Владавина права није теоријско-апстрактни концепт, јер ње нема без делотворне судске заштите људских права, а ове, опет, нема, без независног судства и непристрасних, компетентних и одговорних судија. Такође, владавина права јесте универзални концепт. Она је данас фундаментално уставно начело без којег нема модерне уставне демократије. Њена садржина, међутим, није универзална. Она не може бити свуда иста, јер државе живе у различитим друштвено-политичким, историјским, културолошким и економским приликама. То што владавина права може бити делотворна, односно остваривати се у пракси само уколико је изворно национална, не значи, међутим, да она не треба да испуњава одређене међународно-правне стандарде, оне који морају постојати у свакој савременој уставној држави.*



Ти стандарди нису готове норме ни унапред дефинисана решења, јер иначе не би ни били стандарди. Они представљају оквире и смернице које државе треба да следе и поштују, прилагођавајући их националним приликама.

*Кључни изазов је, дакле, делотворно остваривање и заштита владавине права. Први корак јесте проналажење „оперативне“ или „функционалне“ дефиниције, која не сме бити „херметична“ и „империјалистичка“. Она мора бити отворена за осавремењивање не само *in abstracto*, већ и *in concreto*, с обзиром на прилике конкретног друштва и конкретног националног правног поретка. Истовремено, она не сме бити „наметнута“ националним државама од било којег спољног ауторитета, ма колико овај, привидно или стварно, имао демократске карактеристике и почивао на сагласности држава чланица (на пример, Еворпска Унија).*

*Проналажење једне такве оперативне и функционалне дефиниције владавине права није био задатак само за Венецијанску комисију, али се чини да је она била међу најпозванијима да одговори једном таквом задатку. Њу је, у извесном смислу, прозвала Парламентарна скупштина Савета Европе, када је у Резолуцији о принципу владавине права из 2007. оценила да „питање заслужује даљу рефлексiju уз асистенцију Европске комисије за демократију путем права“.*

*У Извештају 'Владавина права и правна држава' из 2008, чији је аутор био Евгени Танчев, тадашњи члан Комисије из Бугарске, идентификовано је неколико изазова пред којима се владавина права данас налази. Прво, у тзв. новим демократијама присутна је „неразвијена правна култура“ носилаца власти и грађана, која је последица непостајања развијеног цивилног друштва и доминације схватања као што су правни нихилизам и фетишизам. Други изазов огледао се у појави конституционализма на више нивоа. Тај супранационални конституционализам није хомоген. Њега, на пример, чини систем стандарда Савета Европе, Европског суда за људска права и норми Европске конвенције, с једне стране, и правни поредак ЕУ, с друге стране. Односи између ових нивоа далеко су од савршеног склада. Трећи изазов представљају тероризам и трансационални криминал.*

*Извештај Венецијанске комисије о владавини права из 2011. је, према речима почасне председнице Венецијанске комисије, професорке Хане Сухоцке, непосредни одговор на „неразумевања владавине права“ и на „врло опасне симптоме ... слабљена владавине права“, у*

појединим државама Европске уније (на пример, у Мађарској и Пољској).<sup>1</sup> У Извештају, Комисија подвлачи да нема дефиниције владавине права која би „у потпуности била прихватљива и у континенталној Европи и у земљама општег права“. Дефиниција владавине права стога треба да буде „такве природе да омогућава практичну примену“. Комисија владавину права схвата као концепт који се изворно и примарно везује за национални државно-правни поредак, али тај концепт има све израженији интернационални карактер, обухват и значај. „Владавина права у свом правом смислу је саставни део сваког демократског друштва и појам владавине права захтева да сви на које се одлуке односе буду третирани достојанствено, једнако и рационално и да у складу са законом имају прилику да оспоравају одлуке пред независним судовима због њихове незаконитости, уз гаранције правичног поступка. Владавина права се стога бави вршењем власти и односом између појединца и државе. Међутим, важно је препознати да последњих година услед глобализације и дерегулације постоје међународни и транснационални јавни актери, као и хибридни и приватни актери са великом моћи над државним органима, као и приватним грађанима.“

*У овом извештају Комисија је установила следеће „неопходне“ или кључне елементе владавине права као материјалног и супстанцијалног а не само формалног концепта. То су: 1) легалност (укључујући транспарентан, одговоран и демократичан процес примене права); 2) правна сигурност; 3) забрана арбитражности; 4) приступ суду, укључујући судску контролу управних аката; 5) поштовање људских права; 6) недискриминација и једнакост пред законом.*

Венецијанска комисија је наставила разрађујући практичну дефиницију владавине права посредством бројних параметара. Ти параметри, с једне стране, морају бити довољно конкретни, јасни и разумљиви, да би се могли применити, односно да би послужили за евалуацију степена остварености владавине права у конкретној држави. С друге стране, они морају бити довољно апстрактни да би могли да се

---

<sup>1</sup> Сухоцка на овом месту наводи пример измена Основног закона Мађарске, иако многи аутори наводе у још негативнијем смислу Пољску... У ствари, један објективнији приступ изазовима владавине права, ове индивидуалне случајеве не би могао третирати као узрочнике кризе владавине права, већ пре као последичне одговоре држава са јаком националном уставном традицијом, које у времену опште институционалне конфузије која је несумњиво захватала ЕУ, покушавају да пронађу сопствене уставне одговоре, који, ма колико, одступали од уобичајене праксе, нису у потпуности неслагласни са концептом европског уставног наслеђа. Друга декада 21. века на дневни ред ставља врло високо тачку која се тиче односа европски версус национални уставни идентитет.

односе на неодређени број случајева у различитим државним и друштвено-политичким контекстима. Тако је настала *Контролна листа владавине права (Checklist of the Rule of Law)*, усвојена на пленарној седници Комисије у марту 2016. године.

У уводу овог документа стоји: „Ова контролна листа има за циљ (...) да пружи алат за процену владавине права у датој земљи са становишта њених уставних и законских структура, закона на снази и постојеће судске праксе. *Контролна листа има за циљ да омогући објективну, темељну, транспарентну и једнаку процену*“. Контролна листа није затворена, она „није ни исцрпна ни коначна: има за циљ да покрије кључне елементе владавине права“. „Венецијанска комисија ће стога обезбедити редовно ажурирање контролне листе“.

*Иако се Контролна листа преовлађујуће састоји од правних гаранција, владавина права зависи, подједнако, ако не и више, од правне културе у друштву.* Стога, она вреди у мери у којој се користи у конкретној држави – не као формула, него као отворени систем параметара које држава задовољава у конкретном моменту да би се могло оценити колико је, у квалитативном смислу, правна држава. „Контекстуални елементи владавине права нису ограничени на правне факторе. Присуство (или одсуство) заједничке политичке и правне културе у друштву и однос између те културе и правног поретка помажу да се утврди у којој мери и на ком нивоу конкретности различити елементи владавине права морају бити експлицитно изражени у писаном закону (...) Важно је да у свакој држави снажна политичка и правна култура подржава одређене механизме и процедуре владавине права, које треба стално проверавати, прилагођавати и унапређивати“.

*Контролна листа одређује мерила (benchmarks) владавине права, који се рашиљавају на више елемената. Прво мерило је законитост.* Елементи законитости су: 1) супрематија права; 2) поштовање права; 3) Однос међународног и домаћег права; 4) Законодавна овлашћења извршне власти; 5) Законодавни поступак; 6) Изузеци у ванредним ситуацијама; 7) Обавеза спровођења закона 8) Приватни актери задужени за јавне послове.

*Друго мерило је правна сигурност.* Елементи правне сигурности су: 1) Доступност законодавства; 2) Контрола судских одлука; 3) Предвидљивост закона; 4) Стабилност и доследност закона; 5) Легитимна очекивања; 6) Неретроактивност; 7) Nullum crimen sine lege и null poena sine lege принципи; 8) Res judicata.

Треће мерило је спречавање злоупотребе овлашћења, а четврто једнакост пред законом и недискриминација. Пети показатељ је приступ правди (*access to justice*). Његови елементи су: 1) Независност и непристрасност; 2) правично суђење; 3) уставно судство (ако постоји). Шесто мерило је дефинисано кроз примере конкретних изазова за владавину права. То су: 1) Корупција и сукоб интереса; 2) Прикупљање података и надзор над њима.

Контролна листа за владавину права је покушај да се пружи свеобухватна функционална или оперативна дефиниција владавине права. То није документ академског и доктринарног карактера. То је, како се с правом истиче, „алат који је доступан свим заинтересованим странама, укључујући међународне организације, националне власти и цивилно друштво“. Дакле, ако неко у Контролној листи покуша да пронађе јединствену дефиницију владавине права, остаће разочаран. Неће је наћи чак ни пажљиво читајући између редова. Биће подједнако разочаран и заљубљеник у теорију владавине права. Сигурно је да неће обогатити своја теоријска знања. Из угла теорије, ово је једно прилично досадно штиво. Контролна листа, међутим, и није сачињена као допринос теорији, и у склопу тога, теоријској дефиницији владавине права. Она је израз свести о томе да се владавина права не може дефинисати, али да би могла бити, у извесном смислу, мерљива. Зато Симона Граната-Менгини, директорка Венецијанске комисије, каже да: „...Контролна листа има за циљ да омогући процену која је:

- *темељна*, бавећи се свим суштинским димензијама владавине права;
- *објективна и транспарентна*, јер се изричито позива на националне и међународне стандарде, укључујући судску праксу Европског суда за људска права;
- *једнака*: исти показатељи и стандарди се примењују у свакој ситуацији, у било којој земљи.“

Граната-Менгини још упозорава и на то да „Контролна листа не треба да се примењује механички. Процена не би требало да се састоји само од бројања тачних одговора; то не би требало да буде аритметички збир означених квадратића.“ Она с правом закључује да „владавина права није све или ништа. Тешко да постоје земље у којима се она у потпуности реализује и земље у којима је уопште нема. Владавина права се остварује на више нивоа, на прогресиван начин. Потпуно остварење остаје идеал, стални задатак чак и у добро успостављеним демократијама. Али, што је нижи ниво поштовања владавине права,

већа је потражња и потреба за њом. Усклађеност са владавином права је приоритет нашег времена...“.

*У сваком случају, Венецијанска комисија, уз сва ограничења која произлазе из методологије њеног рада и ширег, неминовно политичког оквира, уложила је системски интелектуални напор да се „измери немерљиво“, да се направи „отворена књига“ и практикум владавине права. То представља изузетан допринос остваривању владавине права на националном и међународном нивоу у читавом свету. Да ли је случајност што је Венецијанска комисија, чији сам члан од марта 2021. године, у својим настојањима пошла од Дајсијевог концепта владавине права, којим сам се и сам бавио при изради докторске дисертације? Рекао бих да није.*

**Пример број четири. Крај 2022. године.** Колеге и пријатељи из Централно европске академије (Central European Academy) у Будимпешти позвали су ме да учествујем у великом међународном пројекту „Наднационална интерпретација владавине права“ (*Supranational interpretation of the Rule of Law*). Испрва сам одбио, али су били упорни. За пројекат је било важно да учествује неко ко је упознат са радом Венецијанске комисије не само споља, као експерт, него и изнутра, као њен члан, ко се бави владавином права и у теорији и у пракси, као професор уставног права и као судија. После краћег оклевања, ипак сам пристао. Тако сам за ову прилику посебно укомпоновао делове из поглавља о владавини права и Венецијанској комисији, на којем радим месецима и које још није садржински довршено и стилски уобличено. Сматрао сам да овакав повод као што је моје приступно предавање у Научном друштву Србије заслужује да делићи истраживања о доприносу Венецијанске комисије владавини права, прожети личним искуством, буду представљени овде пред вама, пре него у целини у Мађарској, следеће године кад ова држава буде почела своје председавање Европском Унијом. Евентуална случајност? У животу нема евентуално....

Живот сваког човека један је „калеидоскоп“ случајности, које у ствари то и нису. То важи и за живот државе и друштвене заједнице, националне и међународне. А тај живот не може бити уређен, достојанствен и културан без владавине права. Тој узвишеној мисији, у свом главном правцу деловања, без сумње, значајно доприноси и Венецијанска комисија. Захваљујем на пажњи.