

KONTROLNA LISTA ZA VLADAVINU PRAVA

Usaglašenost sa zakonom
Međunarodno pravo
Ustavno sudstvo
Ravnopravnost
Pristup pravdi
Dostupnost zakona i sudskih odluka
Sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja
Vladavina prava
Jednakost pred zakonom
Zabrana retroaktivnosti
Zakonitost
Vladavina prava
Pristup sudu
Pravično suđenje
Pristup pravdi
Delotvornost sudskih odluka
Usaglašenost sa zakonom
Zakonitost
Domaće pravo
Pravna sigurnost
Tužilaštvo: samostalnost i kontrola
Stabilnost i ujednačenost zakona
Zakonodavne procedure
Ustavno sudstvo
Međunarodno pravo
Primat prava
Zabrana retroaktivnosti
Vladavina prava
Ujednačenost zakona
Usklađenost
Primat prava
Ujednačenost zakona
Zabrana diskriminacije

Venecijanska komisija
Saveta Evrope



EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA (VENECIJANSKA KOMISIJA)

KONTROLNA LISTA ZA VLADAVINU PRAVA

Usvojena na 106. plenarnom zasjedanju
Venecijanske komisije
(u Veneciji, 11-12 marta 2016.)

na osnovu komentara sledećih eksperata

Sergio BARTOLE

(zamenik člana, Italija)

Veronika BILKOVA

(član, Češka Republika)

Sarah CLEVELAND

(član, SAD)

Paul CRAIG

(zamenik člana, Velika Britanija)

Jan HELGESEN

(član, Norveška)

Wolfgang HOFFMANN-RIEM

(član, Nemačka)

Kaarlo TUORI

(član, Finska)

Mr Pieter van DIJK

(bivši član, Holandija)

Sir Jeffrey JOWELL

(bivši član, Velika Britanija)

Sve zahteve u vezi sa reprodukcijom ili prevodom celog dokumenta ili dela ovog dokumenta treba uputiti Direkciji za komunikacije (F-67075 Strazbur Cedex ili publishing@coe.int). Svu drugu korespondenciju u vezi sa ovim dokumentom treba uputiti Venecijanskoj komisiji, DG-I, Savet Evrope, F-67075 Strazbur Cedex ili venice@coe.int.

Naslovna strana: Odeljenje za proizvodnju dokumenata i publikacija (SPDP), Savet Evrope
Dizajn: Quorum Italia
© Savet Evrope, maj 2016.
Štampanje ovog dokumenta podržala je Misija OEBS-a na Kosovu uz dozvolu Saveta Evrope

Sadržaj

I. UVOD	7
A. Cilj i delokrug	8
B. Vladavina prava u podržajnom okruženju	14
II. REFERENTNE TAČKE	17
A. Zakonitost	17
1. Primat prava	17
2. Usaglašenost za zakonom	18
3. Odnos između međunarodnog i domaćeg prava	19
4. Zakonodavna ovlašćenja izvršne vlasti	20
5. Zakonodavne procedure	21
6. Izuzeci u vanrednim okolnostima	22
7. Dužnost da se primenjuje zakon	23
8. Privatni akteri odgovorni za javne zadatke	24
B. Pravna sigurnost	25
1. Dostupnost zakona	25
2. Dostupnost sudskih odluka	25
3. Predvidivost zakona	25
4. Stabilnost i ujednačenost zakona	26
5. Legitimna očekivanja	26
6. Zabrana retroaktivnosti	27
7. Načela nullum crimen sine lege i nulla poena sine lege	27
8. Res judicata	28
C. Sprečavanje zloupotrebe (neovlašćene upotrebe) ovlašćenja	29

D. Jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije	30
1. Načelo	30
2. Zabrana diskriminacije	30
3. Pravna jednakost	31
4. Jednakost pred zakonom	32
E. Pristup pravdi	33
1. Nezavisnosti nepristrasnosti	33
a. Nezavisnost sudstva	33
b. Nezavisnost pojedinačnih sudija	37
c. Nepristrasnost sudstva	38
d. Tužilaštvo: samostalnost i kontrola	39
e. Nezavisnost i nepristrasnost advokatske komore	41
2. Pravično suđenje	42
a. Pristup sudu	42
b. Pretpostavka nevinosti	44
c. Ostali aspekti prava na pravično suđenje	45
d. Delotvornost sudskih odluka	46
3. Ustavno sudstvo (ukoliko je primenjivo)	46
F. Primeri posebnih izazova za vladavinu prava	49
1. Korupcija i sukob interesa	49
a. Preventivne mere	49
b. Krivičnopravne mere	50
c. Delotvorno poštovanje i primena preventivnih i represivnih mera	51
2. Prikupljanje podataka i nadzor	52
a. Prikupljanje i obrada ličnih podataka	52
b. Ciljani nadzor	54
c. Strateški nadzor	55
d. Video nadzor	56
III. ODABRANI STANDARDI	57
III.a. Opšti standardi vladavine prava	57
1. „Tvrdo“ pravo	57
2. „Meko“ pravo	58
a. Savet Evrope	58
b. Evropska unija	58
c. Druge međunarodne organizacije	58
d. Pokazatelji vladavine prava	59

III.b. Standardi koji se odnose na referentne tačke	59
A. Zakonitost	59
1. Tvrdo" pravo	59
2. „Meko" pravo	60
B. Pravna sigurnost	61
1. „Tvrdo" pravo	61
2. „Meko" pravo	61
C. Sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja	61
1. „Tvrdo" pravo	61
2. „Meko" pravo	62
D. Jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije	62
1. „Tvrdo" pravo	62
a. Savet Evrope	62
b. Evropska unija	62
c. Druge međunarodne organizacije	63
2. „Meko" pravo	64
E. Pristup pravdi	65
1. „Tvrdo" pravo	65
2. „Meko" pravo	66
a. Savet Evrope	66
b. Evropska unija	67
c. Ujedinjene nacije	68
d. Komonvelt nacija	69
e. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju	69
f. Druge međunarodne organizacije	70
g. Ostalo	70
F. Primeri posebnih izazova za vladavinu prava	71
1. „Tvrdo" pravo	71
a. Korupcija	71
b. Prikupljanje podataka i nadzor	71
2. „Meko" pravo	71
a. Korupcija	71
b. Prikupljanje podataka i nadzor	72

I. Uvod

1. Na svom 86. plenarnom zasjedanju, marta 2011, Venecijanska komisija je usvojila Izveštaj o vladavini prava (CDL-AD(2011)003rev). U tom izveštaju su utvrđene zajedničke karakteristike vladavine prava, Rechtsstaat i Etat de droit. Prva verzija kontrolne liste za procenu stanja vladavine prave bila je u dodatku tog dokumenta.

2. Venecijanska komisija je 2. marta 2012, tokom britanskog predavanja Komitetom ministara Saveta Evrope, a u saradnji sa Kancelarijom za inostrane i poslove Komonvelta i Bingamovim centrom za vladavinu prava, organizovala konferenciju „Vladavina prava je praktičan koncept.“ U zaključcima konferencije se naglašava da će Venecijanska komisija sačiniti kontrolnu listu u kojoj će, između ostalog, koristiti i sugestije sa konferencije.

3. Grupa stručnjaka (Sergio Bartole, Veronika Bilkova, Sarah Cleveland, Paul Craig, Jan Helgesen, Wolfgang Hoffmann-Riem, Kaarlo Tuori, Pieter van Dijk and Sir Jeffrey Jowell) pripremila je detaljnu verziju kontrolne liste, koja je deo ovog dokumenta.

4. Venecijanska komisija posebno uvažava doprinos Bingamovog centra za vladavinu prava, naročito značaj kompilacije odabranih standarda (Deo III). Komisija, isto tako, želi da zahvali na saradnji sekretarijatima Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE), Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO), Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE/ODIHR) i Agencije za osnovna prava Evropske unije.

5. U uvodnom delu se objašnjava cilj i delokrug izveštaja, a potom se razrađuju međusobni odnosi vladavine prava s jedne strane i demokratije i ljudskih prava s druge („Vladavina prava u podržajnom okruženju“).

6. Drugi deo (II, Referentne tačke) predstavlja suštinski deo kontrolne liste, gde se razrađuju različiti aspekti vladavine prava, utvrđeni u izveštaju iz 2011: pravna sigurnost, sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja, jednakost pred zakonom, zabrana diskriminacije i pristup pravdi. Poslednje poglavlje sadrži dva primera posebnih izazova za vladavinu prava (korupcija i sukob interesa, prikupljanje podataka i nadzor).

7. U trećem delu (Deo III, Odabrani standardi), navode se najvažniji instrumenti „tvrđog“ i „mekog“ prava, koji se bave pitanjem vladavine prava.

8. Potkomisija za vladavinu prava je razmatrala kontrolnu listu 17. decembra 2015. i 10. marta 2016, a Venecijanska komisija je usvojila na 106. plenarnom zasedanju u Veneciji (11. i 12. marta 2016.).

A. Cilj i delokrug

9. Vladavina prava je koncept univerzalne vrednosti. Sve države članice Ujedinjenih nacije podržale su „potrebu za univerzalnim poštovanjem i primenom vladavine prava na nivou država i međunarodnom nivou“ Ishodnim dokumentom Svetskog samita 2005. godine (§ 134). Vladavina prava, na način na koji je izražena preambulom i članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji, predstavlja jednu od temeljnih vrednosti koju Evropska unija deli sa svojim državama članicama.¹ U svom Novom okviru za jačanje vladavine prava iz 2014., Evropska komisija podseća da „princip vladavine prava vrlo brzo postaje dominantan organizacioni model savremenog ustavnog prava i međunarodnih organizacija/.../ za regulisanje vršenja javne vlasti“ (str. 3-4). Uz to, države članice se sve češće pozivaju na vladavinu prava u svojim ustavima.²

10. Vladavina prava proglašena je za osnovno načelo na univerzalnom nivou – u Ujedinjenim nacijama, na primer, Pokazateljima vladavine prava – dok je Organizacija američkih država učinila isto na regionalnom nivou, preciznije, u Međuameričkoj demokratskoj povelji, a Afrička unija posebno u svom Osnivačkom aktu. U nekoliko dokumenata i Arapska liga upućuje na vladavinu prava.

11. Vladavina prava se pominje u preambuli Statuta Saveta Evrope kao jedno od tri „načela koja čine osnov svih istinskih demokratija,“ uz ličnu

1. Vidi, na primer, FRA (Fundamental Rights Agency) (2016), Fundamental rights: challenges and achievements in 2015 – FRA Annual report 2013, Luxembourg, Publications Office of the European Union (Publications Office), poglavlje 7 (sledi).

2. Uporedi CDL-AD(2011)003rev, § 30 i dalje.

i političku slobodu. Član 3 Statuta nalaže da je poštovanje načela vladavine prava uslov pristupanja organizaciji za nove države članice. Uz demokratiju i ljudska prava, vladavina prava je jedno od tri isprepletana osnovna načela Saveta Evrope, koji se delimično i preklapaju. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) naglašava bliskost između vladavine prava i demokratskog društva različitim formulacijama – „demokratsko društvo koje se priklanja vladavini prava,” „demokratsko društvo koje se temelji na vladavini prava” i, sistematičnije, „vladavina prava u demokratskom društvu.” Ostvarenje ova tri principa – poštovanja ljudskih prava, pluralističke demokratije i vladavine prava – smatra se jedinstvenim ciljem, suštinskim ciljem Saveta Evrope.

12. Na vladavinu prava sistematski se upućuje u osnovnim političkim dokumentima Saveta Evrope, kao i u brojnim konvencijama i preporukama. Vladavina prava posebno se pominje kao jedan od elemenata zajedničkog nasleđa u preambuli Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), kao temeljno načelo evropskih demokratija u Rezoluciji Res(2002)12 kojom je obrazovana Evropska komisija za efikasnost pravosuđa i kao prioritetni cilj u Statutu Venecijanske komisije. Tekstovi Saveta Evrope, međutim, ne definišu vladavinu prava, niti je Savet Evrope uspostavio poseban nadzorni mehanizam za pitanja vladavine prava.

13. Savet Evrope je, ipak, delovao u nekoliko aspekata s ciljem promovisanja i jačanja vladavine prava oslanjajući se na više svojih tela, posebno Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), Evropsku komisiju za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Konsultativno veće evropskih sudija (KVES), Grupu država za borbu protiv korupcije (GRECO), Monitoring komitet Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Komesara za ljudska prava i Venecijansku komisiju.

14. U svom Izveštaju o vladavini prava iz 2011.³ Venecijanska komisija ispituje koncept vladavina prava, u skladu sa Rezolucijom 1594 (2007) Parlamentarne skupštine, kojom se ukazuje na potrebu da se obezbedi tačno tumačenje pojmova „vladavina prava”, „Rechtsstaat” i „Etat de droit” ili „prééminence du droit”, koji obuhvataju načela zakonitosti i pravičnog postupka.

15. Venecijanska komisija je analizirala definicije koje su predložili različiti autori iz različitih pravnih sistema i državnih organizacija, i podjednako različitih pravnih kultura. Komisija smatra da načelo vladavine prava iziskuje siguran i predvidiv pravni sistem, gde svako ima pravo da donosioci odluka prema njemu postupaju dostojanstveno, ravnopravno i razumno, i u skladu sa zakonima, kao i da ima mogućnost da odluke osporava pred nezavisnim i nepristrasnim sudom u pravičnom postupku. Komisija upozorava na rizik koji nosi čisto formalističko shvatanje vlada-

3. CDL-AD(2011)003rev

vine prava, koje jedino zahteva da svako delovanje javnog funkcionera bude predviđeno zakonom. „Vladavina pravom“ ili „vladavina zakonom“ ili, čak, „vladavina propisima“ predstavljaju iskrivljena tumačenja vladavine prava.⁴

16. Komisija, isto tako, naglašava da na pojedinačna ljudska prava utiču ne samo državne vlasti, već i hibridni (državno-pravni) akteri i privatni entiteti, koji vrše dužnosti koje su prethodno bile u domenu državnih vlasti ili donose odluke koje utiču na veliki broj ljudi, kao i međunarodne i nadnacionalne organizacije. Komisija preporučuje da se principi vladavine prava primenjuju i na te oblasti.

17. Vladavina prava mora se sprovoditi na svim nivoima javne vlasti. Principi vladavine prava primenjuju se, mutatis mutandis, i u građanskom pravu. Tom Bingham daje najprikladniju definiciju ključnih elemenata vladavine prava: „Sva lica i organi vlasti u državi, javni ili privatni, treba da budu obavezani zakonima koji se javno donose, (mahom) stupaju na snagu u budućnosti i javno se sprovode u sudovima, ali i da uživaju prava njima utvrđena.“⁵

18. U svom izveštaju, Komisija zaključuje da, uprkos razlikama u mišljenju, konsenzus o ključnim elementima vladavine prava postoji, isto kao što postoji i oko Rechtsstaat i Etat de droit, koji nisu samo formalni, već i materijalni (materieller Rechtsstaatsbegriff). Ti suštinski elementi jesu (1) zakonitost, uključujući transparentan, odgovoran i demokratski proces usvajanja zakona; (2) pravna sigurnost; (3) zabrana proizvoljnosti; (4) pristup pravdi pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, uključujući sudsko preispitivanje upravnih akata; (5) poštovanje ljudskih prava i (6) zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom.

19. Kako je cilj Izveštaja iz 2011. bio da se dođe do ispravnog i ujednačenog tumačenja načela vladavine prava, a time i olakša praktična primena njenih principa, „kontrolna lista za evaluaciju stanja ljudskih prava u pojedinačnim zemljama“ priložena je u dodatku Izveštaja, navodeći šest elemenata, podeljenih na po nekoliko podparametara.

20. Na konferenciji koju je Venecijanska komisija organizovala u Londonu, 2012., pod okriljem britanskog Ministarstva inostranih poslova i u saradnjisa Binghamovim centrom za vladavinu prava, pokrenut je projekat

4. Vidi Parlamentarna skupština Saveta Evrope, zahtev za rezoluciju koji podnosi Holovaty et al, The principle of the rule of law, Doc. 10180, § 10. U ovom kontekstu, vidi, takođe Dokument iz Kopenhagena CSCE, stav. 2: “[države učesnice] smatraju da vladavina prava ne podrazumeva samo puku formalnu zakonitost, koja obezbeđuje regularnost i usklađenost u ostvarenju i izvršenju demokratske vlasti, već pravdu utemeljenu na priznavanju i punom prihvatanju vrhunske vrednosti ljudske ličnosti, koju institucije garantuju obezbeđivanjem okvira u kojem se ona može izraziti u punoj meri.”

5. Tom Bingham, The Rule of Law (2010).

čiji je cilj da dodatno razradi kontrolnu listu kao inovativan, funkcionalan pristup oceni stanja vladavine prava u datoj državi.

21. Savet Evropske unije je 2013. počeo sa primenom novog Dijaloga o vladavini prava sa državama članicama, koji bi trebalo da se održava na godišnjem nivou. Savet naglašava da je „poštovanje vladavine prava preduslov za zaštitu osnovnih prava“, i poziva Komisiju da „u skladu s Ugovorima unapredi raspravu o eventualnoj potrebi za sistematskim mehanizmom saradnje koji će se baviti ovim pitanjima, kao i obliku koji bi taj mehanizam trebalo da ima.“⁶ Evropska komisija je 2014. usvojila mehanizam za sistemska pitanja vladavine prava u zemljama članicama EU. Ovaj „novi Okvir Evropske unije za jačanje vladavine prava“ uspostavlja instrument za rano upozoravanje koji se zasniva na „pokazateljima iz raspoloživih izvora i priznatih institucija, uključujući i Savet Evrope“; (i) „kako bi se došlo do stručnog znanja o određenim pitanjima koja se odnose na vladavinu prava u državama članicama, Evropska komisija će... po pravilu i u odgovarajućim slučajevima tražiti savet od Saveta Evrope i/ili Venecijanske komisije.“⁷

22. Na nivou Ujedinjenih nacija, u skladu sa publikacijom „Pokazatelji vladavine prava“ iz 2011,⁸ Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 2012. Deklaraciju sa sastanka Generalne skupštine UN na visokom nivou o vladavini prava na državnom i međunarodnom nivou, utvrđujući da se „vladavina prava primenjuje jednako na sve države, kao i na međunarodne organizacije.“

23. Generalna skupština UN jednoglasno je septembra 2015. usvojila Agendu za održivi razvoj sa 17 ciljeva održivog razvoja i 169 podciljeva koje je potrebno ispuniti do 2030. Ciljevi održivog razvoja, koji obuhvataju niz potciljeva, osmišljeni su tako da istinski preobraze i imaju snažan uticaj na realizaciju Agende, predviđajući „[svet] u kome su demokratija, dobro upravljanje i vladavina prava, kao i podržajno okruženje na nivou država i na međunarodnom nivou, od ključnog značaja za održivi razvoj.“ Cilj br. 16 obavezuje države da „promovišu mirna i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbede pristup pravdi za sve i izgrade delotvorne, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima“. Ostvarenje ovog cilja ocenjivaće se na osnovu niza podciljeva, od kojih neki uključuju i vladavinu prava, kao što su razvoj delotvornih, odgovornih i transparentnih

6. Zaključci Saveta o osnovnim pravima i vladavini prava, kao i o Izveštaju Komisije iz 2012. o primeni Povelje o osnovnim pravima EU, sastanak Saveta za pravosuđe i unutrašnje poslove, u Luksemburgu, 6-7 juni, 2013, Deo C, vidi na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.

7. Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, 'A new EU Framework to strengthen the Rule of Law', COM(2014) 158 final/2, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf.

8. Zajedničko izdanje Odeljenja Ujedinjenih nacija za mirovne operacije (DPKO) i Kancelarije Visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR).

institucija (Potcilj 16.6), kao i blagovremeno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima (Potcilj 16.7). Ipak, upravo Potcilj 16.3, koji obavezuje države da „promovišu vladavinu zakona na državnom i međunarodnom nivou i obezbede jednak pristup pravdi za sve“, nudi i jedinstvenu mogućnost da se odnos između građana i države revitalizuje. Ova Kontrolna lista biće veoma važan instrument kvantitativnog merenja pokazatelja vladavine prava u kontekstu Ciljeva održivog razvoja.

24. Kontrolna lista ima za cilj da iskoristi ove procese i obezbedi instrument da se vladavini prava u datoj zemlji pristupi s aspekta ustavnih i pravnih struktura, važećeg zakonodavstva i postojeće sudske prakse. Kontrolna lista nastoji da omogući objektivnu, detaljnu, transparentnu i ravnopravnu ocenu.

25. Kontrolna lista je uglavnom usmerena na ocenu pravne zaštite. Pravilna primena zakona, međutim, jeste ključni aspekt vladavine prava, te mora biti uzeta u obzir. Stoga kontrolna lista uključuje i određene dodatne referentne tačke koje se odnose na praksu. Broj referentnih tačaka nije zaključen.

26. Procena da li su ti parametri zadovoljeni iziskuje izvore verifikacije (standarde). Što se tiče pravnih parametara, to će biti zakoni na snazi, kao i, u Evropi na primer, njihova pravna ocena od strane Evropskog suda za ljudska prava, Venecijanske komisije, tela Saveta Evrope za monitoring i drugih institucionalnih izvora. Za parametre koji se odnose na praksu, biće neophodno koristiti više izvora, uključujući i međunarodne, kao što je CEPEJ i Agencija EU za osnovna prava.

27. Kontrolna lista je osmišljena kao instrument za različite aktere koji mogu odlučiti da sprovedu ocenu. To mogu biti parlamenti i drugi državni organi kada se bave potrebama i sadržajem zakonodavne reforme, civilno društvo i međunarodne organizacije, uključujući i regionalne, posebno Savet Evrope i Evropska unija. Prilikom ocenjivanja mora se uzeti u obzir čitav kontekst i izbeći mehanička primena posebnih elemenata kontrolne liste.

28. Mandat Venecijanske komisije ne uključuje da ona na sopstvenu inicijativu sprovodi ocenu vladavine prava u datim državama. Podrazumeva se, međutim, da kada se Komisija na zahtev bavi pitanjima vladavine prava u okviru pripreme mišljenja koje se odnosi na datu državu, ona će svoju analizu temeljiti na parametrima uključenim u kontrolnu listu, u delokrugu svoje nadležnosti.

29. Vladavina prava sprovodi se kroz sukcesivne nivoe i postepeno: što je niži nivo vladavine prava, veća je potreba za tim. Puno ostvarenje vladavine prava je kontinuiran zadatak, čak i u renomiranim demokratskim društvima. Imajući to u vidu, trebalo bi da je jasno da nije neophodno

da svi parametri iz kontrolne liste budu kumulativno ostvareni kako bi konačna ocena o poštovanju vladavine prava bila pozitivna. Pri ocenjivanju se mora uzeti u obzir i koji parametri nisu realizovani, u kojoj meri i u kakvoj kombinaciji s drugim parametrima, itd.

To je pitanje koje se mora konstantno proveravati.

30. Kontrolna lista nije potpuna niti konačna: ona ima za cilj da obuhvati suštinske elemente vladavine prava. Kontrolna lista može se tokom vremena menjati i razvijati, tako da obuhvati nove aspekte ili bude detaljnija. Mogu se javiti i nova pitanja, koja će iziskivati reviziju liste. Venecijanska komisija će, stoga, obezbediti njeno redovno ažuriranje.

31. Vladavina prava i ljudska prava međusobno su povezani, što će biti objašnjeno u narednom poglavlju. Vladavina prava bila bi samo prazna školjka ukoliko ne bi omogućila pristup ljudskim pravima. I obrnuto, zaštita i unapređenje ljudskih prava realizuju se samo putem poštovanja vladavine prava: snažan režim vladavine prava od ključnog je značaja za zaštitu ljudskih prava. Pritom se vladavina prava i nekoliko ljudskih prava (pravo na pravično suđenje i slobodu izražavanja) preklapaju.⁹ Iako se prihvata da se vladavina prava može realizovati u punoj meri isključivo u okruženju koje štiti ljudska prava, kontrolna lista se neposredno bavi ljudskim pravima samo kada su ona vezana za konkretne aspekte vladavine prava.¹⁰

32. Kako je Venecijanska komisija telo Saveta Evrope, kontrolna lista stavlja akcenat na pravnu situaciju u Evropi, koja je posebno izražena u sudskoj praksi ESLJP, kao i Suda pravde Evropske unije u okviru specifičnih nadležnosti koje ima. Vladavina prava je, međutim, univerzalni princip, te se ovaj dokument, po potrebi, odnosi i na globalne procese, kao i na druge regione u svetu, posebno u Delu III, gde se navode međunarodni standardi.

9. Vidi FRA (2014), An EU internal strategic framework for fundamental rights: joining fundamental rights: joining forces to achieve better results. Luxembourg, Publications Office of the European Union (Publications Office).

10. O ovom pitanju vidi Izveštaj o vladavini prava koji je usvojila Venecijanska komisija, CDLAD(2011)003rev, § 59-61. U Izveštaju se, takođe, podvlači (§ 41) da je „[a] sada moguće postići konsenzus o neophodnim elementima vladavine prava, kao i Rechtsstaat, koji nisu samo formalni, već i materijalni“ (kurziv dodat).

B. Vladavina prava u podržajnom okruženju

33. Vladavina prava vezana je ne samo za ljudska prava, već i za demokratiju, odnosno, treću temeljnu vrednost Saveta Evrope. Demokratija se odnosi na angažovanje naroda u procesu odlučivanja u društvu; ljudska prava nastoje da zaštite pojedinca od proizvoljnog i prekomernog mešanja u njegove slobode i obezbede ljudsko dostojanstvo; vladavina prava usredsređena je na to da ograniči i nezavisno ocenjuje vršenje javnih ovlašćenja. Vladavina prava unapređuje demokratiju tako što utvrđuje odgovornost onih koji vrše javnu vlast i štiti ljudska prava, kojima se manjine štite od proizvoljne vladavine većine.

34. Vladavina prava je postala „globalna ideja i aspiracija“¹¹ sa zajedničkom suštinom, nespornom za sve. To, međutim, ne znači i da njena primena mora biti svuda identična, nezavisno od konkretnog juridičkog, istorijskog, političkog, socijalnog ili geografskog konteksta. Dok su osnovne komponente ili „činioči“¹² vladavine prava konstantni, konkretan način na koji se realizuju može se razlikovati od zemlje do zemlje, zavisno od lokalnog konteksta, a naročito u odnosu na ustavni sistem i tradiciju date države. Sam taj kontekst može, isto tako, odrediti i relativnu težinu svake od komponenata.

35. Istorijski gledano, vladavina prava razvila se kao način da se ograniči vlast države. Ljudska prava smatrana su pravima kojima se sprečava uzurpiranje od strane nosilaca tih ovlašćenja („negativna prava“). U međuvremenu se shvatanje ljudskih prava promenilo u mnogim državama, kao i u evropskom i međunarodnom pravu. Postoji nekoliko razlika u detaljima, ali je ipak jasna tendencija da se delokrug građanskih i političkih prava proširi, posebno imajući u vidu pozitivne obaveze države da garantuje delotvornu pravnu zaštitu ljudskih prava u odnosu na privatne aktere. Relevantni pojmovi su „pozitivna obaveza da zaštititi“, „horizontalno dejstvo osnovnih prava“ ili „Drittwirkung der Grundrechte“.

36. Evropski sud za ljudska prava priznaje pozitivne obaveze u više oblasti, u vezi sa, na primer, članom 8 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).¹³ U nekoliko odluka Sud je razradio konkretne pozitivne obaveze države kombinujući član 8 EKLJP i vladavinu prava.¹⁴ Iako se u ovim slučajevima pozitivne obaveze da zaštite ne mogu izvoditi isključivo iz vladavine prava, načelo vladavine prava proizvodi dodatne obaveze države da pojedincima u njenoj nadležnosti garantuje pristup

11. Rule of Law. A Guide for Politicians, HILL, Lund/Hag, 2012, str. 6

12. Izveštaj o vladavini prava Venecijanske komisije CDL-AD(2011)003rev, § 37.

13. Vidi, na primer, ESLJP, Centro Europe 7 and di Stefano v. Italy, 38433/09, 7. juni 2012, § 134, 156; Bărbulescu v. Romania, 61496/08, 12. januar 2016, § 52 i dalje.

14. Vidi ESLJP Sylvester v. Austria, 36812/97 i 40104/98, 24. april 2003, § 63; P.P. v. Poland, 8677/03,

delotvornim pravnim sredstvima kako bi sprovela zaštitu njihovih ljudskih prava, a naročito u situacijama kada ih privatni akteri narušavaju. Na taj način vladavina prava stvara reper za kvalitet zakona koji štite ljudska prava: pravne odredbe u ovoj oblasti – i van nje¹⁵ – moraju, između ostalog, da budu jasne i predvidive, kao i nediskriminatorne, i moraju ih primenjivati nezavisni sudovi pod procesnim garancijama koje su ekvivalentne onima koje se primenjuju u sporovima koji su rezultat mešanja javnih vlasti u ljudska prava.

37. Jedan od relevantnih kontekstualnih elemenata jeste pravni sistem uopšte. Izvori prava koji garantuju zaštitu pravnih normi i time obezbeđuju pravnu sigurnost nisu isti u svim zemljama – neke države se mahom pridržavaju statutarnog prava, osim retkih izuzetaka, a druge, pak, precedentnog prava.

38. Države, isto tako, mogu da koriste različita sredstva i procedure u krivičnom postupku – vezano, na primer, za načelo pravičnog suđenja – (akuzatorni nasuprot inkvizitorskog postupka, pravo na porotu, nasuprot sudije koji rešava predmet). Materijalna sredstva koja su nezamenjiva u garantovanju pravičnog suđenja, kao što je pravna pomoć i druga sredstva, takođe mogu poprimiti različite oblike.

39. Raspodela ovlašćenja između različitih državnih institucija može uticati na kontekst u kome se ova kontrolna lista razmatra. Ona treba da bude dobro prilagođena putem mehanizama uzajamne kontrole i ravnoteže vlasti. Vršenje zakonodavne i izvršne vlasti treba da bude podleže ustavnom i sudskom preispitivanju, koje sprovodi nezavisno i nepristrasno pravosuđe. Funkcionalno pravosuđe, čije se odluke delotvorno sprovode, ključno je za održavanje i jačanje vladavine prava.

40. Na međunarodnom nivou, zahtevi i implikacije vladavine prava odražavaju specifičnosti međunarodnog pravnog sistema. U mnogim aspektima je taj sistem daleko nerazvijeniji nego državni ustavnopravni sistemi. Osim posebnih regionalnih sistema poput Evropske unije, međunarodni sistemi nemaju stalnog zakonodavca, a u većini slučajeva ni pravosuđe nema obaveznu sudsku nadležnost, dok su demokratska svojstva odlučivanja još uvek vrlo slaba.

41. Nadnacionalna priroda Evropske unije navela ju je da razvije koncept vladavine prava kao opšti pravni sistem primenjiv na njen sopstveni pravni sistem. U skladu sa sudskom praksom Suda pravde Evropske unije, vladavina prava podrazumeva primat prava, institucionalnu ravnotežu, sudsko preispitivanje, (procesna) fundamentalna prava, uključujući pravo na pravni lek, kao i načelo jednakosti i srazmernosti.

15. Garantije vladavine prava ne odnose se samo na zakone o ljudskim pravima, već na sve zakone.

42. Kontekstualni elementi vladavine prava nisu ograničeni na pravne faktore. Prisustvo (ili odsustvo) zajedničke političke i pravne kulture u jednom društvu, kao i odnos između te kulture i pravnog sistema, pomaže da se odredi u kojoj meri i na kom nivou konkretnosti različiti elementi vladavine prava moraju biti eksplicitno izraženi u pisanom pravu. Tako, na primer, tradicija date države u rešavanju sporova i sukoba imaće uticaj na konkretne garancije pravičnog suđenja koje se u toj državi nude. Važno je da u svakoj državi snažna politička i pravna kultura podržava određene mehanizme i procedure vladavine prava, koje treba konstantno preispitivati, prilagođavati i poboljšavati.

43. Vladavina prava cveta samo u državi čiji stanovnici osećaju kolektivnu odgovornost za sprovođenje tog koncepta, čineći ga neodvojim delom svoje pravne, političke i društvene kulture.

II. Referentne Tačke

A. Zakonitost¹⁶

1. Primat prava

Da se priznaje primat prava?

- i. Postoji li pisani ustav?
- ii. Da li je obezbeđeno usklađivanje zakona sa Ustavom?
- iii. Da li se zakoni usvajaju bez odlaganja kada Ustav to nalaže?
- iv. Da li je delovanje izvršne vlasti u skladu sa Ustavom i drugim zakonima?¹⁷
- v. Da li se propisi usvajaju bez odlaganja na zahtev parlamenta?
- vi. Da li postoji delotvorno sudske preispitivanje usklađenosti delovanja i odluka izvršne vlasti sa zakonom?
- vii. Da li se sudske preispitivanje primenjuje na akta i odluke nezavisnih agencija i privatnih aktera koji vrše javna ovlašćenja?
- viii. Da li je garantovana delotvorna pravna zaštita individualnih ljudskih prava u odnosu na kršenje istih od strane privatnih aktera?

16. Evropski sud pravde eksplicitno priznaje načelo zakonitosti kao aspekt vladavine prava, vidi ECJ, C-496/99 P, *Commission v. CAS Succhi di Frutta*, 29. aprila 2004, § 63.

17. Ovo je rezultat principa podele vlasti, koji takođe ograničava diskreциона ovlašćenja izvršne vlasti: uporedi CM(2008)170, *The Council of Europe and the Rule of Law*, § 46.

44. Delovanje države mora biti u skladu sa zakonom i dopušteno zakonom. Iako je neophodnost sudskog preispitivanja akata i odluka izvršne vlasti i drugih tela koje vrše javne dužnosti univerzalno priznata, praksa na nivou države, koja se odnosi na to kako obezbediti usklađenost zakona sa ustavom, veoma je raznovrsna. Iako sudsko preispitivanje predstavlja delotvorno sredstvo da se ovaj cilj postigne, možda postoje i drugi načini da se garantuje ispravno sprovođenje ustava, čime se obezbeđuje poštovanje vladavine prava, kao što je a priori revizija specijalizovanog odbora.¹⁸

2. Usaglašenost sa zakonom¹⁹

Da li organi vlasti deluju na osnovu i u skladu sa važećim zakonima?²⁰

- i. Da li su ovlašćenja javnih vlasti definisana zakonom?²¹
- ii. Da li je razgraničenje ovlašćenja između različitih organa vlasti jasno?
- iii. Da li je su procedure koje javne vlasti slede jasne?
- iv. Mogu li organi javne vlasti da funkcionišu bez zakonske osnove? Da li su takvi slučajevi pravilno obrazloženi?
- v. Da li javne vlasti ispunjavaju svoje pozitivne obaveze tako što obezbeđuju primenu i delotvornu zaštitu ljudskih prava?
- vi. U slučajevima kada se javni zadaci poveravaju privatnim akterima, da li su odgovarajuće garancije propisane zakonom?²²

45. Osnovni uslov vladavine prava je da su ovlašćenja organa javne vlasti definisana zakonom. Ukoliko načelo zakonitosti obuhvata delovanje javnih funkcionera, ono nalaže i da su oni zakonom ovlašćeni za

18. Venecijanska komisija je u principu saglasna sa punom ustavnom revizijom, ali pravilna primena ustava je dovoljna: uporedi CDL-AD(2008)010, Mišljenje o Ustavu Finske, § 115 i dalje. Vidi, posebno, poglavlje o ustavnopravnoj zaštiti (II.E.3).

19. O hijerarhiji propisa vidi CDL-JU(2013)020, Memorandum – Conference on the European standards of Rule of Law and the scope of discretion of powers in the member States of the Council of Europe (Yerevan, Armenia, 3-5 July 2013)

20. Upućivanje na „zakon“ kada se radi o aktima i odlukama koje utiču na ljudska prava može se naći u nizu odredbi Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući član 6.1,7 i članove 8.2, 9.2, 10.2 i 11.2 o ograničenjima osnovnih sloboda. Vidi, među brojnim drugim autoritetima, ESLJP Amann v. Switzerland, 27798/95, 16. februar 2000, § 47i dalje; Slivenko v. Latvia, 48321/99, 9. oktobra 2003, § 100; X. v. Latvia, 27853/09, 26. novembra 2013, § 58; Kurić and Others v. Slovenia, 26828/06, 12. marta 2014, § 341.

21. Diskreciona ovlašćenja su naravno dozvoljena, ali moraju biti kontrolisana. Vidi u [tekstu ispod II.C.1

22. Uporedi u donjem tekstu II.A.8

to delovanje i da potom deluju u okviru ovlašćenja koja su im data, pa, prema tome, poštuju i odredbe procesnog i materijalnog prava. Ekvivalentne garancije treba propisati zakonom svaki put kada se se ovlašćenja javne vlasti poveravaju privatnim akterima – naročito, ali ne i isključivo, ovlašćenja za upotrebu prinude. Dalje, javne vlasti moraju aktivno da štite osnovna prava pojedinaca u odnosu na druge privatne aktere.²³

46. „Zakon“ se ne odnosi samo na ustave, međunarodno pravo, zakone i propise, već, po potrebi, i na sudsko pravo,²⁴ tj. pravila precedentnog prava, što je sve obavezujuće prirode. Svaki zakon mora biti dostupan i predvidiv.²⁵

3. Odnos između međunarodnog i domaćeg prava

Da li domaći pravni sistem obezbeđuje da država poštuje svoje obaveze iz međunarodnog prava? A, posebno

- i. Da li obezbeđuje usklađenost sa pravom ljudskih prava, uključujući i obavezujuće odluke međunarodnih sudova?
- ii. Da li postoje jasna pravila o primeni tih obaveza u domaćem pravu?²⁶

23. Za noviji navod o pozitivnim obavezama države da obezbedi osnovna prava pojedinca u odnosu na privatne aktere, vidi ESLJP *Bărbulescu v. Romania*, 61496/08, 12. januar 2016, § 52 i dalje (vezano za član 8 EKLJP).

24. Zakon „obuhvata pisano pravo kao i sudsku praksu“, ESLJP *Achour v. France*, 67335/01, 29. mart 2006, § 42; cf. *Kononov v. Latvia [GC]*, 36376/04, 17. maj 2010, § 185.

25. ESLJP *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No. 1), 6538/74, 26. april 1979, § 46 i dalje. O uslovima dostupnosti i predvidivosti vidi, ESLJP *Kurić and Others v. Slovenia*, 26828/06, 26 juni 2012, § 341i dalje; *Amann v. Switzerland*, 27798/95, 16. februar 2000, § 50; *Slivenko v. Latvia*, 26/99, 9. oktobar 2003, § 100. Sud Evropske unije smatra da načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja podrazumevaju da „efekti zakona Zajednice moraju biti jasni i očekivani za one na koje se odnose“: ECJ, 212-217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato v. SRL Meridionale Industria Salumi and Others*, 12. novembar 1981, § 10; ili “da zakoni budu jasni i precizni i da je njihova primena predvidiva za sve zainteresovane strane”: CJEU, C-585/13, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG v. Council of the European Union*, 5. mart 2015, § 93; cf. ECJ, C-325/91, *France v Commission*, 16. juni 1993, § 26. Za više detalja vidi II.B (pravna izvesnost).

26. Uporedi član 26 (*Pacta sunt servanda*) i član 27 (Unutrašnje pravo i poštovanje ugovora) Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1969.; CDL-STD(1993)006, Odnos između međunarodnog i domaćeg prava, § 3.6 (Ugovori), 4.9 (Međunarodno običajno pravo), 5.5 (Odluke međunarodnih organizacija), 6.4 (Međunarodne presude i odluke); CDL-AD(2014)036, Izveštaj o primeni ugovora o ljudskim pravima u domaćem pravu i uloga sudova, § 50.

47. Načelo pacta sunt servanda (ugovor se mora poštovati) predstavlja način na koji međunarodno pravo izražava načelo zakonitosti. Ono se na bavi načinom na koji se međunarodno običajno ili konvencionalno pravo sprovodi u internom pravnom sistemu, ali država se „ne sme pozivati na odredbe domaćeg prava kao opravdanje za to što nije sprovela ugovor”²⁷ ili poštovala međunarodno običajno pravo.

48. Načelo vladavine prava ne nameće izbor između monizma i dualizma, ali se načelo pacta sunt servanda primenjuje nezavisno od pristupa koji država ima prema odnosu između međunarodnog i domaćeg prava. U svakom slučaju, puna domaća primena međunarodnog prava je ključna. Kada je međunarodno pravo deo domaćeg, ono je obavezujuće pravo u smislu prethodnog odeljka koji se odnosi na primat prava (II.A.2). To, međutim, ne znači da ono uvek treba da ima primat nad ustavom ili opštim pravom.

4. Zakonodavna ovlašćenja izvršne vlasti

Da li je obezbeđen primat zakonodavnog tela?

- i. Da li seopšti i apstraktni propisi nalaze u zakonima usvojenim u parlamentu ili u propisima utemeljenim na takvom zakonu, osim kada se radi o izuzecima predviđenim ustavom?
- ii. Koji su to izuzeci? Da li imaju vremensko ograničenje? Da li ih parlament i sudstvo kontrolišu? Da li postoji delotvoran pravni lek protiv zloupotrebe?
- iii. Kada parlament poverava zakonodavna ovlašćenja izvršnoj vlasti, da li su ciljevi, sadržaj i delokrug delegiranja ovlašćenja eksplicitno definisani zakonodavnim aktom?²⁸

49. Neograničena ovlašćenja izvršne vlasti su de jure ili de facto glavna osobina apsolutističkih i diktatorskih sistema. Moderni konstitucionalizam izgrađen je protiv takvih sistema, te stoga obezbeđuje suprematiju parlamenta.²⁹

27. Član 27 Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1969.; vidi, takođe, član 46 (Propisi unutrašnjeg prava o nadležnosti za zaključenje ugovora).

28. Vidi član 80 nemačkog Ustava, član 76 italijanskog i član 92 poljskog, zatim član 290.1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije: “suštinski elementi neke oblasti rezervisani su za zakonodavni akt i shodno tome nisu predmet delegiranja ovlašćenja.”

29. ESLJP Sunday Times, fusnota 25.

5. Zakonodavne procedure

Da li je proces usvajanja zakona transparentan, odgovoran, inkluzivan i demokratski?

- i. Postoje li jasne ustavne odredbe o zakonodavnom postupku?³⁰
- ii. Da li parlament ima primat u odlučivanju o sadržaju zakona?
- iii. Da li se o predlogu zakona javno raspravlja u parlamentu i da li je on adekvatno obrazložen (npr. eksplanatornim izveštajem)?³¹
- iv. Da li javnost ima pristup nacrtima zakona, makar kad je podnet parlamentu? Da li javnost ima svrsishodnu priliku da pruži svoj doprinos?³²
- v. Da li se, po potrebi, sprovodi ocena uticaja zakona pre njegovog usvajanja (npr. o uticaju zakona na ljudska prava i budžet)?³³
- vi. Da li parlament učestvuje u procesu izrade nacrtu, odobravanja, inkorporisanja i sprovođenja međunarodnih ugovora?

50. Kao što je objašnjeno u uvodnom delu, vladavina prava je povezana sa demokracijom jer promoviše odgovornost i pristup pravima koja ograničavaju ovlašćenja većine.

30. O potrebi da se zakonodavni postupak razjasni i uskladi, vidi, npr. CDL-AD(2012)026, § 79; uporedi CDL-AD(2002)012, Mišljenje o nacrtu revizije Ustava Rumunije 38 i dalje.
31. Prema Evropskom sudu za ljudska prava, zahtevna i relevantna revizija (nacrtu) zakona, ne samo sudska, a posteriori, već a priori od strane parlamenta, olakšava opravdanje ograničenja osnovnih prava garantovanih Konvencijom; *ESLJP Animal Defenders International v. the United Kingdom*, 48876/08, 22. april 2013, §106 i dalje.
32. Komitet UN za ljudska prava Opšti komentar br. 25 (1996), član 25 (Učešće u javnim poslovima i pravo glasa - Pravo učešća u javnim poslovima, pravo glasa i pravo jednakog pristupa javnim službama) kaže: Građani takođe učestvuju u vođenju javnih poslova tako što se trude da ostvare uticaj kroz javne debate (§ 8). Dostupno na <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=453883fc22&skip=0&query=general> comment 25. Dokument iz Kopenhagena CSCE predviđa da se zakon „usvaja nakon javnog postupka“, a Moskovski dokument iz 1991. da se „zakon formuliše i usvaja kao rezultat otvorenog procesa“ (§ 18.1).
33. *ESLJP Hutton v. the United Kingdom*, 36022/97, 8. juli 2003, § 128: „Proces odlučivanja vlasti o kompleksnim pitanjima ekološke i ekonomske politike, kakav je u ovom predmetu, mora obuhvatiti odgovarajuće istrage i studije kako bi se uspostavila pravična ravnoteža između različitih sukobljenih interesa koji su u pitanju.“ Vidi, isto tako, *Evans v. the United Kingdom*, 6339/05, 10. april 2007, § 64. O odsustvu prave skupštinske rasprave od usvajanja zakona 1870. vidi *Hirst (No. 2) v. the United Kingdom*, 74025/01, 6. oktobr 2005, § 79. U Finskoj uputstva za zakonodavni postupak uključuju takav uslov.

6. Izuzeci u vanrednim okolnostima

Da li su izuzeci u vanrednim okolnostima predviđeni zakonom?

- i. Postoje li konkretne odredbe u domaćem pravu koje se odnose na vanredne okolnosti (rat ili druga javna opasnost koja prethodi opstanku nacije)? Da li domaće pravo dopušta odstupanja od ljudskih prava u takvim situacijama? Koje su to okolnosti i kriterijumi potrebni da bi se primenio izuzetak?
- ii. Da li domaće pravo zabranjuje odstupanje od određenih prava i u vanrednim okolnostima? Da li su odstupanja srazmerna, odnosno, u najnužnijoj meri koju iziskuje takva situacija, u pogledu trajanja, okolnosti i obima?³⁴
- iii. Da li je mogućnost da izvršna vlast odstupa od uobičajene raspodele ovlašćenja u vanrednim okolnostima takođe ograničena u smislu trajanja, okolnosti i obima?
- iv. Kakav je postupak za utvrđivanje vanrednih okolnosti? Da li postoji kontrola zakonodavnog tela i sudsko preispitivanje kada se radi o trajanju vanredne situacije i delokrugu odstupanja u vanrednoj situaciji?

51. Bezbednost države i bezbednost njenih demokratskih institucija, kao i sigurnost nosilaca javnih funkcija i građana, jesu vitalni javni i privatni interesi koji zaslužuju zaštitu i mogu dovesti do privremenog odstupanja od određenih ljudskih prava i vanredne raspodele ovlašćenja. Vanredna ovlašćenja već su zloupotrebljavana od strane autoritarnih vlasti da bi oslabele na vlasti, učutkale opoziciju i ograničile ljudska prava uopšte. Stroga ograničenja koja se tiču trajanja, okolnosti i obima tih ovlašćenja stoga su ključna. Bezbednost države i javna bezbednost mogu se postići samo u demokratskoj državi koja u punoj meri poštuje vladavinu prava.³⁵ To iziskuje parlamentarnu kontrolu i sudsko preispitivanje postojanja i trajanja proglašenog vanrednog stanja kako bi se izbegle zloupotrebe.

34. Uporedi član 15 EKLJP (Odstupanje u vanrednim okolnostima); član 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; član 27 Američke konvencije o ljudskim pravima. Za individualnu primenu člana 15 EKLJP vidi *ESLJP A. and Others v. the United Kingdom*, 3455/05, 19. februar 2009, § 178, 182: odstupanje od člana 5 § 1 EKLJP smatralo se nesrazmernim. O ovlašćenjima u vanrednim okolnostima vidi, isto tako, CDL-STD(1995)012, *Emergency Powers*; CDL-AD(2006)015, *Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim okolnostima*.

35. CDL-AD(2006)015, § 33.

52. Odgovarajuće odredbe Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i Američke konvencije o ljudskim pravima vrlo su slične.³⁶ One dopuštaju mogućnost odstupanja (za razliku od pukih ograničenja garantovanih prava) jedino u krajnje posebnim okolnostima. Odstupanja nisu moguća kada su u pitanju „takozvana apsolutna prava: pravo na život, zabrana mučenja i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, kao i ropstva, načela nullum crimen, nulla poena,“ između ostalog.³⁷ II A.6 predstavlja uslove ovih ugovora.

7. Dužnost da se primenjuje zakon

Koje mere su preduzete da se obezbedi da javne vlasti delotvorno primenjuju zakon?

- i. Da li su prepreke za sprovođenje zakona analizirane pre i posle usvajanja?
- ii. Da li postoje delotvorna pravna sredstva protiv neprimenjivanja zakona?
- iii. Da li zakon predviđa jasne i konkretne sankcije za nepoštovanje zakona?³⁸
- iv. Da li postoji čvrst i koherentan sistem izvršenja od strane javnih vlasti kako bi se te sankcije sprovele?
- v. Da li se te sankcije dosledno sprovode?

53. Iako je puna primena zakona retko moguća, osnovni uslov vladavine prava je da se zakon mora poštovati. To posebno znači da državna tela moraju delotvorno sprovoditi zakon. Sama suština vladavine prava bila bi dovedena u pitanje ako bi se zakoni javljali samo na papiru, ali ne bi bili pravilno primenjeni i sprovedeni.³⁹ Dužnost da se primenjuje zakon je trostruka, jer podrazumeva poštovanje zakona od strane pojedinaca, obavezu države da razumno primenjuje zakon i dužnost nosilaca javnih funkcija da deluju u okviru ovlašćenja koja su im data.

36. Član 15 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP); član 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: ICCPR); član 27 Američke konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: ACHR).

37. CDL-AD(2006)015, § 9. O odstupanjima u skladu sa članom 15 EKLJP vidi uopštenije CDLAD(2006)015, § 9 i dalje uz navedenu sudsku praksu.

38. Više o potrebi za delotvornim, odvratajnim sankcijama vid, npr, CDL-AD(2014)019, § 89; CDLAD(2013)021, § 70.

39. Venecijanska komisija često naglašava potrebu za pravilnim sprovođenjem zakona: Vidi, npr. CDL-AD(2014)003, § 11: “ključni izazov u sprovođenju istinski demokratskih izbora osaje izvršenje političke volje svih aktera da podrže slovo zakona i da ga u potpunosti i delotvorno sprovedu”; CDL-AD(2014)001, § 85.

54. Prepreke delotvornom sprovođenju zakona mogu se javiti ne samo zbog neza-konitog ili nemarnog delovanja vlasti, već i zato što kvalitet zakona otežava sopstvenu primenu. Stoga je veoma važno oceniti da li je zakon primenljiv u praksi pre usvajanja, i proveriti a posteriori da li može biti ili jeste delotvorno primenjen. To znači da legislativna evaluacija ex ante i ex post mora biti sprovedena kada se radi o pitanju vladavine prava.

55. Pravilnu primenu zakona može omesti i odsustvo dovoljne sankcije (lex imperfecta), kao i nedovoljno ili selektivno sprovođenje odgovarajućih sankcija.

8. Privatni akteri odgovorni za javne zadatke

Da li zakon garantuje da su nedržavni entiteti, koji, u punoj meri ili delimično, preuzimaju tradicionalne javne zadatke, i čije delovanje i odluke imaju sličan uticaj na prosečnog građanina kao i delovanje i odluke javnih vlasti, predmet uslova vladavine prava i odgovorni na način koji je uporediv sa odgovornošću javnih vlasti?⁴⁰

56. Postoji niz oblasti u kojima hibridni (državno-privatni) akteri ili privatni entiteti vrše ovlašćenja koja su tradicionalno u domenu javnih vlasti, uključujući i oblasti upravljanja zatvorima i zdravstva. Vladavina prava mora se primenjivati i u tim situacijama.

40. Uporedi član 124 Ustava Finske: "Javno upravno ovlašćenje može biti povereno ne samo organima javne vlasti, već i drugima, ali samo aktom ili po sili akta, ukoliko je to neophodno zbog odgovarajućeg vršenja dužnosti i ukoliko osnovna prava i slobode, pravni lekovi i drugi uslovi dobrog upravljanja time nisu ugroženi."

B. Pravna sigurnost

1. Dostupnost zakona

Da li su zakoni dostupni?

- i. Da li su sva zakonodavna akta objavljena pre stupanja na snagu?
- ii. Da li su lako dostupni, tj. besplatni putem interneta i/ili u službenom glasniku?

2. Dostupnost sudskih odluka

Da li su sudske odluke dostupne?

- i. Da li su sudovi lako dostupni javnosti?⁴¹
- ii. Da li su izuzeci dovoljno dobro obrazloženi?

57. Ukoliko se sudskim odlukama utvrđuje ili razrađuje tumačenje zakona, njihova dostupnost je deo pravne sigurnost. Ograničenja mogu biti opravdana u cilju zaštite individualnih prava, na primer, interesa maloletnika u krivičnim predmetima.

3. Predvidivost zakona

Da li su efekti zakona predvidivi?⁴²

- i. Da li su zakoni napisani na razumljiv način?
- ii. Da li novi zakon jasno navodi da li je (i koji) prethodni zakon ukinut ili izmenjen? Da su izmene zakona uključene u prečišćenu, javno dostunu verziju zakona?

58. Predvidivost podrazumeva ne samo da zakon, gde je moguće, mora biti proglašen pre primene i predvidiv u smislu dejstva, već i da mora biti

41. ESLJP *Fazlyiski v. Bulgaria*, 40908/05, 16. april 2013, § 64-70, posebno § 65; *Ryakib Biryukov v. Russia*, 14810/02, 17. januar 2008, posebno § 30 i dalje; cf. *Kononov v. Latvia*, 36376/04, 17. maj 2010, § 185.

42. ESLJP, *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No. 1), 6538/74, 26. april 1979, § 46 i dalje; *Rekvényi v. Hungary*, 25390/94, 20. maj 1999, § 34 i dalje.

formulisano dovoljno precizno i jasno da omogućiti pravnim subjektima da svoje ponašanje usklade s njim.⁴³

59. Neophodni stepen predvidivosti zavisi, međutim, od prirode zakona. To je od suštinskog značaja u krivičnim zakonima. Predostrožnost pre bavljenja konkretnim opasnostima danas sve više dobija na značaju; ova vrsta evolucije je legitimna zbog umnožavanja rizika koji proističu iz tehnologije koja se neprekidno menja. U oblastima gde se primenjuje načelo predostrožnosti zakona, poput zakona o rizicima, preduslovi za delovanje države navedeni su značajno šire i nepreciznije, ali vladavina prava nalaže da se načelo predvidivosti ne ostavlja po strani.

4. Stabilnost i ujednačenost zakona

Da li su zakoni stabilni i ujednačeni?

- i. Da li su zakoni stabilni u onoj meri da se menjaju samo uz blagovremeno upozorenje?⁴⁴
- ii. Da li je primena zakona ujednačena?

60. Nestabilnost i neujednačenost zakona ili delovanja izvršnih vlasti može uticati na sposobnost pojedinca da planira svoje delovanje. Stabilnost, s druge strane, nije cilj sam po sebi: zakon mora biti takav da može da se prilagodi i izmenjenim okolnostima. Zakon se može menjati, ali uz javnu raspravu i javnu objavu i prethodnu najavu, i tako da ne utiče negativno na legitimna očekivanja (vidi sledeću stavku).

5. Legitimna očekivanja

Da li je obezbeđeno poštovanje načela legitimnih očekivanja?

61. Načelo legitimnih očekivanja je deo opšteg principa pravne sigurnosti u pravu Evropske unije, koje proističe iz domaćeg zakonodavstva. Ono izražava ideju da javne vlasti ne samo da treba da se pridržavaju zakona, već i da poštuju obećanja koja daju i povišena očekivanja. U skladu sa doktrinom legitimnog očekivanja, legitimna očekivanja onih koji deluju u dobroj veri na osnovu postojećeg zakona ne treba da budu izneverena. S druge strane, izmenjena situacija može opravdati zakonske promene koje će izneveriti legitimna očekivanja u izuzetnim slučajevima. Ova dok-

43. ESLJP *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No. 1), 6538/74, 26. april 1979, § 49.

44. Venecijanska komisija se bavila pitanjem stabilnosti legislative u oblasti izbora: *Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD(2002)023rev, II.2; *Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law*, CDL-AD(2005)043.

trina se ne odnosi samo na zakone, već i na pojedinačne odluke javnih vlasti.⁴⁵

6. Zabrana retroaktivnosti

Da li je retroaktivnost zakona zabranjena?

- i. Da li je zabranjeno retroaktivno dejstvo krivičnih zakona?
- ii. U kojoj meri je prisutna i opšta zabrana retroaktivnog dejstva drugih zakona?⁴⁶
- iii. Postoje li izuzeci i, ako postoje, pod kojim uslovima?

7. Načela nullum crimen sine lege i nulla poena sine lege

Da li se primenjuju načela nullum crimen sine lege i nulla poena sine lege (bez zakona nema ni krivičnog dela ni kazne)?

62. Svi moraju biti unapred obavešteni o posledicama svog ponašanja. To ukazuje na predvidivost (u gornjem tekstu, II.B.3) i zabranu retroaktivnog dejstva zakona, naročito u krivičnim zakonima. U građanskom i upravnom pravu retroaktivnost može negativno uticati na prava i pravne interese.⁴⁷ Izvan krivičnopravne oblasti, međutim, retroaktivno ograničavanje prava pojedinaca ili nametanje novih dužnosti može biti dopušteno, ali

45. Na primer, legitimno je da pojedinci koji su merama Zajednice bili ohrabreni da usvoje određeno ponašanje očekuju da po okončanju tog poduhvata ne budu predmet ograničenja koje na njih utiču upravo zato što su iskoristili mogućnost koju odredbe Zajednice dopuštaju: ECJ, 120/86, *Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij*, 28. april 1988, § 21 i dalje. U sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, doktrina legitimnih očekivanja suštinski se primenjuje na zaštitu imovine u skladu sa garancijama predviđenim članom 1 Dodatnog protokola uz Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama: vidi npr. *ESLJP Anhaeuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], 73049/01, 11. januar 2007, § 65; *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic* [GC] (dec.), 39794/98, 10. juli 2002, § 68 i dalje; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*, 21319/93, 21449/93, 21675/93, 21319/93, 21449/93 i 21675/93, 23. oktobar 1997, § 62 i dalje.

46. Vidi član 7.1 EKLJP, član 15 ICCPR, član 9 ACHR, član 7.2 of Afričke povelje o ljudskim i pravima naroda [ACHPR] o krivičnom zakonodavstvu; član 28 Bečke konvencije o ugovornom pravu o međunarodnim ugovorima.

47. Načelo zabrane retroaktivnosti ne primenjuje se kada novi zakon pojedince dovodi u povoljniji položaj. Evropski sud za ljudska prava smatra da član 7 EKLJP obuhvata načelo retrospektivnosti blažeg krivičnog zakona: *Scoppola v. Italy* (No. 2), 10249/03, 17. septembra 2009.

samo ako je to u javnom interesu i u skladu sa načelom srazmernosti (kao i privremeno). Zakonodavac ne treba da se upliće u primenu postojećih zakona od strane sudova.

8. Res judicata⁴⁸

Da li je obezbeđeno poštovanje res judicata?

- i. Da li je obezbeđeno poštovanje načela ne bis in idem (zabranu ponovnog suđenja za isto delo)?
- ii. Da li pravnosnažna sudska presuda može biti preinačena?
- iii. Ako može, pod kojim uslovima?

63. Res judicata je načelo da kada se donese pravnosnažna odluka u žalbenom postupku, naknadne žalbe nisu moguće. Pravnosnažna presuda se mora poštovati, osim ako ne postoje uverljivi razlozi za preinačenje.⁴⁹

48. Član 4 Protokola 7 EKLJP, član 14.7 ICCPR, član 8.4 ACHR (u krivičnopravnoj oblasti); o poštovanju načela res judicata, vidi npr. ESLJP *Brumărescu v. Romania*, 28342/95, 28. oktobar 1999, § 62; *Kulkov and Others v. Russia*, 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 and 45022/06, 8. januara 2009, § 27; *Duca v. Moldova*, 75/07, 3 March 2009, § 32. Sud smatra poštovanje načela res judicata aspektom pravne izvesnosti, uporedi *Marckx v. Belgium*, 6833/74, 13. juna 1979, § 58.

49. Uporedi Savet Evrope i vladavina prava, *Pregled*, CM(2008)170, 21. novembar 2008, § 48.

C. Sprečavanje zloupotrebe (neovlašćene upotrebe) ovlašćenja⁵⁰

Da li postoje pravne zaštitne mere protiv proizvoljnosti i zloupotrebe ovlašćenja (*détournement de pouvoir*) od strane javnih vlasti?

- i. Ukoliko postoje, šta je pravni izvor tih garantija (ustav, pisani zakon, sudska praksa)?
- ii. Da li postoje jasna ograničenja diskrecionih ovlašćenja, naročito kada ih izvršna vlast sprovodi u upravnom postupku?⁵¹
- iii. Da li postoje mehanizmi da se spreči, ispravi ili sankcionište zloupotreba diskrecionih ovlašćenja (*détournement de pouvoir*)? Kada se diskreciona ovlašćenja daju javnim funkcionerima, postoji li sudsko preispitivanje vršenja tih ovlašćenja?
- iv. Da li se od javnih vlasti traži da daju odgovarajuće obrazloženje za svoje odluke, naročito kada utiču na prava pojedinaca? Ukoliko ne daju obrazloženje, da li to može biti opravdan osnov za osporavanje te odluke na sudu?

64. Vršenje vlasti koje vodi suštinski nepravičnim, nerazumnim, iracionalnim i opresivnim odlukama kršenje je vladavine prava.

65. U suprotnosti je sa vladavinom prava da diskreciona ovlašćenja izvršne vlasti budu neograničena. Shodno tome, zakonom se mora odrediti delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja, u cilju zaštite od proizvoljnosti.

50. Zaštita od proizvoljnost pominje se u nizu predmeta ESLJP. Uz predmete navedene u sledećoj fusnoti, vidi, npr. Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland, 7511/13, 24. juli 2014, § 521 i dalje; Hassan v. the United Kingdom, 29750/09, 16. septembar 2014, § 106; Georgia v. Russia (I), 13255/07, 3. juli 2014, § 182 i dalje (član 5 EKLJP); Ivinović v. Croatia, 13006/13, 18. septembar 2014, § 40 (član 8 EKLJP). Za Sud pravde Evropske unije, vidi, npr. ECJ, 46/87 i 227/88, Hoechst v. Commission, 21. septembra 1989, § 19; T-402/13, Orange v. European Commission, 25. novembar 2014, § 89. O ograničenjima diskrecionih ovlašćenja vidi dodatak na Preporuku Komiteta ministara o dobroj upravi Rec(2007)7, član 2.4 (Načela zakonitosti): "[Javne vlasti] će vršiti svoja ovlašćenja samo ukoliko su za to ovlašćeni utvrđenim činjenicama i važećim zakonom, i isključivo u svrhu za koju su im dodeljena."

51. CM(2008)170, Savet Evrope i vladavina prava, § 46; ESLJP Malone, 8691/79, 2. avgust 1984, § 68; Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden, 62332/00, 6. juni 2006, § 76 (član 8). Složenost modernog društva iziskuje da diskreciona ovlašćenja budu data javnim funkcionerima. Načelo po kome organi javne vlasti moraju nastojati da budu objektivni ("sachlich") u nekim zemljama, poput Švedske i Finske, ide i dalje od proste zabrane diskriminatornog postupanja, i smatra se važnim faktorom kojim se jača poverenje u javnu upravu i socijalni kapital.

66. Zloupotreba diskrecionih ovlašćenja mora biti kontrolisana sudskim preispitivanjem ili preispitivanjem od strane nezavisnog tela. Raspoloživa pravna sredstva moraju biti jasna i lako dostupna.

67. Pristup zaštitniku građana ili drugom obliku vanparnične jurisdikcije takođe je prikladan.

68. Obaveza davanja obrazloženja treba da bude primenjena i na odluke u upravnom postupku.⁵²

D. Jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije

1. Načelo

Da li ustav sadrži načelo jednakog postupanja, posvećenost države unapređenju jednakosti, kao i pravo pojedinca da uživa zabranu diskriminacije?

2. Zabrana diskriminacije⁵³

Da li je obezbeđeno poštovanje načela zabrane diskriminacije?

- i. Da li zakon zabranjuje diskriminaciju?
- ii. Da li postoje delotvorne zakonske garancije za zabranu diskriminacije?
- iii. Da li ustav i/ili zakoni jasno definišu i zabranjuju kako direktnu tako i indirektnu diskriminaciju?

69. Načelo nediskriminacije zahteva zabranu svakog neopravdanog nejednakog postupanja po zakonu i/ili zakonom, kao i da svako uživa garantovanu jednaku i delotvornu zaštitu od diskriminacije na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, povezivanja sa nacionalnom manjinom, imovinskog statusa, rođenja ili drugog statusa.

52. Vidi npr. član 41.1.c Povelje o osnovnim pravima EU. Uporedi, takođe, II.E.2.c.vi i fusnotu 126.

53. Vidi, npr. član 14 Konvencije, za zaštitu ljudskih prava, Protokol 12 Konvencije; članovi 12, 26 ICCPR, član 24 ACHR; Član ACHPR

3. Pravna jednakost

Da li je pravna jednakost garantovana?

- i. Da li je ustavom predviđena pravna regulativa (uključujući i podzakonska normativna akta) kojima se obezbeđuje poštovanje pravna jednakost?⁵⁴
- ii. Može li se zakon koji krši princip jednakosti osporiti na sudu?
- iii. Postoje li pojedinci ili grupe s posebnim zakonskim privilegijama? Da li su ti izuzeci i/ili privilegije utemeljeni na legitimnom cilju i u skladu sa načelom srazmernosti?
- iv. Da li su jasno predviđene pozitivne mere u korist određenih grupa, uključujući nacionalne manjine, kako bi se rešile strukturne nejednakosti?

70. Zakoni moraju poštovati načelo jednakosti. Oni slične situacije moraju jednako tretirati, a različite različito, i garantovati jednakost u pogledu bilo kog osnova za potencijalnu diskriminaciju.

71. Na primer, propisi o poslaničkom imunitetu, preciznije, nepovredivosti „treba da...budu regulisani na restriktivan način, tako da je uvek moguće ukinuti takav imunitet, u jasnom i nepristrasnom postupku. Nepovredivost, ukoliko se primenjuje, treba ukinuti osim ako je opravdana u datom slučaju, srazmerna i neophodna kako bi se zaštitilo demokratsko delovanje parlamenta i prava poitičke opozicije.”⁵⁵

72. „Zakonom treba predvideti da zabrana diskriminacije ne sprečava održavanje ili donošenje privremenih posebnih mera namenjenih sprečavanju ili kompenzaciji za nepovoljan položaj u koji su osobe dovedene po osnovama (pripadanja nekoj grupi), ili radi olakšavanja njihovog punog učešća u svim oblastima života. Ove mere ne treba nastavljati nakon postizanja željenih ciljeva.”⁵⁶

54. Uporedi, npr. CDL-AD(2014)010, § 41-42; CDL-AD(2013)032, Mišljenje o konačnom nacrtu Ustava Republike Tunis, § 44 i dalje: jednakost ne treba ograničiti na građane, uključiti opštu klauzulu o zabrani diskriminacije.

55. CDL-AD(2014)011, Izveštaj o opsegu i ukidanju poslaničkog imuniteta (§ 200); ESLJP Cordova v. Italy, No. 1 and No. 2, 40877/98 i 45649/99, 30. januar 2003, § 58-67.

56. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Preporuka br. 7, § 5.

4. Jednakost pred zakonom

Da li je jednakost pred zakonom garantovana?

- i. Da li domaći pravni sistem jasno predviđa da se zakon jednako primenjuje na sve, nezavisno od rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskog statusa, rođenja ili drugog statusa?⁵⁷ Da li obezbeđuje da je diferencijacija objektivno opravdana, utemeljena na razumnom cilju i u skladu sa načelom proporcionalnosti?⁵⁸
- ii. Postoji li delotvoran pravni lek protiv diskriminatorne ili nejednake primene zakona?⁵⁹

73. Vladavina prava zahteva da su svi univerzalno potčinjeni zakonu. To znači da zakon treba jednako i dosledno primenjivati. Jednakost, međutim, nije tek formalni kriterijum, već treba da proistekne iz suštinski jednakog postupanja. U tom cilju, diferencijacija bi možda morala biti tolerisana, čak i potrebna. Na primer, pozitivna diskriminacija može biti način da se obezbedi stvarna jednakost u ograničenim okolnostima kako bi se ispravili prethodni nepovoljan položaj ili isključenost.⁶⁰

57. Na primer, član 1.2 Protokola 12 EKLJP jasno kaže da „javne vlasti“, a ne samo zakonodavac, mora poštovati načelo jednakosti. Član 26 ICCPR kaže da su „Svi jednaki pred zakonom i da imaju pravo da bez diskriminacije uživaju jednaku zakonsku zaštitu.“ „Princip jednakog tretmana je osnovni princip prava Evropske unije, utkan u članove 20 i 21 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.“ Sud pravde EU, C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals and Akros Chemicals v Commission, 14. septembra 2010, § 54

58. Distinkcija je prihvatljiva u situacijama koje nisu uporedive i/ili ukoliko se ona temelji na objektivnom i razložnom obrazloženju: Vidi ESLJP Hämäläinen v. Finland, 37359/09, 26. juli 2014, § 108: “Kako je Sud ustanovio u svojoj sudskoj praksi, da bi se pokrenulo pitanje u skladu sa članom 14, mora postojati nejednakost u postupanje prema licima u dovoljno sličnim situacijama. Takva razlika u postupanju je diskriminaciona ukoliko nema objektivnog i razložnog obrazloženja, odnosno, ukoliko ne teži ostvarenju legitimnog cilja, ili ukoliko ne postoji razuman odnos srazmere između upotrebljenih sredstava i cilja kome se teži. Države ugovornice uživaju dozvoljeno odstupanje u oceni da li, i u kojoj meri, razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju razliku u postupanju (vidi Burden v. the United Kingdom GC, no. 13378/05, § 60, ECHR 2008).”

59. Uporedi član 13 EKLJP; član 2.3 ICCPR; član 25 ACHR; član 7.1.a ACHPR.

60. Uporedi član 1.4 i 2.2 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CEDR); član 4 Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW); član 5.4 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD).

E. Pristup pravdi⁶¹

1. Nezavisnosti nepristrasnost

a. Nezavisnost sudstva

Postoje li dovoljne ustavne i zakonske garancije za nezavisnost sudstva?

- i. Da li osnovna načela nezavisnosti sudstva, uključujući i objektivne postupke i kriterijume za imenovanje, mandat, disciplinski postupak i razrešenje, postoje u ustavu i zakonodavstvu?⁶²
- ii. Da li se sudije imenuju doživotno ili do starosne granice za penziju? Da li su osnove za razrešenje ograničene na teške povrede disciplinskih ili krivičnih odredbi predviđenih zakonom, ili se sudija razrešava i kada više ne može da obavlja sudsku funkciju? Da li je važeći postupak jasno propisan u zakonu? Postoje li pravni lekovi koje sudija može iskoristiti protiv odluke o razrešenju?⁶³
- iii. Da li su osnove za disciplinske mere jasno definisane, a sankcije ograničene na umišljajna dela i grub nehat?⁶⁴
- iv. Da li je za te postupke nadležno nezavisno telo?⁶⁵
- v. Da li to telo čine isključivo sudije?

61. O pitanju pristupa pravdi i vladavini prava, vidi SG/Inf(2016)3, Izazovi sudske nezavisnosti i nepristrasnosti u državama članicama Saveta Evrope; izveštaj zajednički pripremili Biro Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) i Biro Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i dostavili Generalnom sekretaru Saveta Evrope kao nastavak njegovog izveštaja iz 2015, „Stanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u Evropi – zajednička odgovornost za demokratsku bezbednost u Evropi.“

62. CDL-AD(2010)004, § 22: „Osnovni principi koji obezbeđuju nezavisnost pravosuđa treba da postoje u ustavu i ekvivalentnim dokumentima.“

63. Uporedi Preporuku CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, § 49 i dalje; CDL-AD(2010)004, § 33 i dalje; za ustavno pravo vidi „Sastav ustavnih sudova“, Nauka i Tehnika Demokratije br. 20, CDL-STD(1997)020, str. 18-19.

64. „Sudije... treba da uživaju funkcionalni – ali isključivo funkcionalni – imunitet (da ne mogu biti krivično gonjene za dela počinjenja u vršenju funkcije, s izuzetkom krivičnih dela s predumišljajem, npr. uzimanje mita)“ CDL-AD(2010)004, § 61

65. OSCE, Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa § 9.

- vi. Da li se imenovanje i napredovanje sudije temelji na relevantnim faktorima, kao što su sposobnost, integritet i iskustvo?⁶⁶ Da li su ti kriterijumi sadržani u zakonu?
- vii. Pod kojim uslovima je moguć premeštaj sudije u drugi sud? Da li je za premeštaj neophodna saglasnost sudije? Može li se sudija žaliti na odluku o premeštaju?
- viii. Postoji li nezavisan savet za pravosuđe? Da li je predviđen ustavom ili zakonom o pravosuđu?⁶⁷ Ukoliko jeste, da li su sudije, kao i advokati i javnost, adekvatno predstavljeni?⁶⁸
- ix. Mogu li sudije da ulože žalbu savetu za pravosuđe zbog povrede njihove nezavisnosti?
- x. Da li se garantuje finansijska nezavisnost pravosuđa? Da li se sudovima dodeljuju odgovarajući resursi i postoji li konkretna stavka u budžetu koja se odnosi na sudstvo, kojom se one-mogućavaju redukcije od strane izvršne vlasti, osim kada je to deo opšte mere koja se odnosi na naknade?⁶⁹ Da li pravosuđe i savet za pravosuđe imaju ulogu u budžetskom procesu?
- xi. Da li su dužnosti tužilaca uglavnom ograničene na krivično-pravnu oblast?⁷⁰
- xii. Da li postoji percepcija pravosuđa kao nezavisnog? Kakva je percepcija javnosti o mogućim političkim uticajima ili manipulacijama prilikom imenovanja i napredovanja sudija/tužilaca, kao i njihovom uticaju na odluke koje donose u pojedinačnim predmetima? Ukoliko postoji, da li savet za pravosuđe efikasno brani sudije od nepoželjnih napada?
- xiii. Da li sudije sistematski slede zahteve tužilaca („tužilačka pris-trasnost“)?
- xiv. Da li sudije imaju pravične i dovoljne naknade za rad?

66. Uporedi CM/Rec(2010)12, § 44.

67. Venecijanska komisija smatra ispravnim osnivanje saveta sudstva koji će imati odlučujući uticaj na odluke o imenovanju i karijeri sudije: CDL-AD(2010)004, § 32.

68. „Značajan udeo većine članova Saveta sudstva treba da bude izabran od strane samog sudstva.“ CDL-AD(2007)028, § 29.

69. DL-AD(2010)038, podnesak prijatelja suda za Ustavni sud „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o izmenama nekoliko zakona koje se odnose na sistem plata i naknada izabranih i postavljenih lica.

70. Preporuka CM/Rec(2012)11 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema CDL-AD(2010)040, § 81-83; CDL-AD(2013)025, Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona o javnom tužilaštvu Ukrajine, § 16-28.

74. Pravosuđe treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska koje ne podleže političkom uticaju ili manipulacijama, naročito od strane izvršne vlasti. Ovaj uslov je neodvojivi deo temeljnog demokratskog načela podele vlasti. Sudije ne treba da budu predmet političkog uticaja ili manipulacije.

75. Evropski sud za ljudska prava naglašava četiri elementa nezavisnosti sudstva: način imenovanja, mandat, postojanje garantija protiv spoljnog pritiska – uključujući i one u budžetskim pitanjima – i da li pravosuđe ostavlja utisak nezavisnog i nepristrasnog.⁷¹

76. Ograničen ili obnovljiv mandat čini sudije zavisnim od organa vlasti koji ih imenuje, ili ima ovlašćenje da im mandat produži.

77. Zakoni o razrešenju mogu podstaći prikrivene sankcije.

78. Prekršaji koji proizvode disciplinske sankcije i njihove pravne posledice treba da budu jasno definisane zakonom. Disciplinski sistem treba da ispuni uslove procesne pravičnosti u pogledu pravičnog suđenja i prava na žalbu/žalbe.(vidi II.E.2 u tekstu ispod).

79. Važno je da se imenovanje i napredovanje sudija ne zasniva na političkim i ličnim motivima, a sistem treba kontinuirano nadzirati kako bi se to i ostvarilo.

80. Iako se premeštaj sudija u drugi sud bez saglasnosti u nekim slučajevima može zakonski primeniti kao kazna, to bi se isto tako moglo iskoristiti i kao politički motivisano oruđe pod okriljem kazne.⁷² Takav premeštaj je, međutim, u principu opravdan u slučajevima legitimne institucionalne reorganizacije.

81. "[I] To da nezavisni savet za pravosuđe ima odlučujući uticaj na odluke koje se tiču imenovanja i karijere sudija odgovarajući je metod za garantovanje nezavisnosti sudstva." Saveti za pravosuđe „treba da imaju pluralistički sastav u kome značajan deo, ako ne i većinu članova treba da čine sudije.”⁷³ To je najdelotvorniji način da se obezbedi da odluke koje se tiču izbora i karijere sudija budu nezavisne od organa vlasti i uprave.⁷⁴ Može, međutim, biti i drugih prihvatljivih načina za nezavisna imenovanja u sudstvu.

82. Poveriti ulogu izvršnoj vlasti dopustivo je samo u državama gde su ta ovlašćenja ograničena pravnom kulturom i tradicijom, koje su se razvijale u dugom vremenskom periodu, dok uključivanje parlamenta nosi

71. Vidi, posebno, ESLJP, Campbell and Fell v. the United Kingdom, 28. juni 2014, 7819/77 i 7878/77, § 78.

72. Uporedi CDL-AD(2010)004, § 43

73. Uporedi CDL-AD(2010)004, § 32

74. Uporedi, Preporuka (94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (Načelo I.2.a), gde se prednost daje savetu sudstva, ali se prihvataju i drugi sistemi.

rizik politizacije.⁷⁵ Ako se, pak uključe samo sudije, to nosi rizik da se stvori utisak samozaštite, zaštite sopstvenih interesa i kronizma. Kada se radi o sastavu saveta za pravosuđe, politizacija i korporatizam moraju se izbeći.⁷⁶ Treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu u članstvu između sudija i članova bez pravnčkog obrazovanja.⁷⁷ Angažovanje drugih grana vlasti ne sme da stvara pretnju neprikladnog pritiska na članove saveta i sudstvo uopšte.⁷⁸

83. Dovoljni resursi su ključni za pravosuđe nezavisno od državnih institucija i privatnih aktera, što mu omogućava da svoje dužnosti vrši sa integritetom i efikasno, time jačajući poverenje javnosti u pravosuđe i vladavinu prava.⁷⁹ Odluka izvršne vlasti da smanji budžet za pravosuđe predstavlja samo jedan primer kako se pravosudni resursi mogu naći pod nedozvoljenim pritiskom.

84. Javnom tužilaštvu ne treba dopustiti mešanje u sudske predmete izvan standardne uloge tužilaštva u krivičnopravnom sistemu – npr. u skladu sa modelom „Prokurateure.“ Takva ovlašćenja dovela bi u pitanje rad sudstva i ugrozila njegovu nezavisnost.⁸⁰

85. Referentne tačke xii-xiv bave se, pre svega, percepcijom nezavisnosti sudstva. Tužilačka pristrasnost je primer odsustva nezavisnosti, koju mogućnost sankcija u slučaju „pogrešne“ presude može dodatno podstaći. Konačno, pravične i dovoljne naknade za rad čine konkretan aspekt finansijske nezavisnosti sudstva. One su sredstvo za sprečavanje korupcije, koja može ugroziti nezavisnost sudstva ne samo u odnosu na druge grane vlasti, već i pojedince.⁸¹

75. CDL-AD(2007)028, Izveštaj o imenovanjima u pravosuđu § 44 i dalje. Trend u zemljama Komonvelta udaljava se od izvršnih imenovanja i približava komisijama za imenovanja, poznatim i kao komisije za sudske službe. Vidi J. van Zyl Smit (2015), The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice (Report of Research Undertaken by Bingham Centre for the Rule of Law): http://www.biccl.org/documents/689_bingham_centre_compendium.pdf.

76. CDL-AD(2002)021, Dodatno mišljenje o reviziji Ustava Rumunije, § 21, 22.

77. Vidi CDL-PI(2015)001, Kompilacija Mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije o sudovima i sudijama, poglavlje 4.2, i navodi.

78. CDL-INF(1999)005, Mišljenje o reformi pravosuđa u Bugarskoj, § 28; vidi, isto tako, i CDLAD(2007) nacrt, Izveštaj Venecijanske komisije o imenovanjima u pravosuđu § 33; CDLAD(2010)026, Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona o sistemu pravosuđa i statusu sudija u Ukrajini, § 97, koje se tiče prisustva ministara u savetu sudstva.

79. CM/Rec(2010)12, § 33 i dalje; CDL-AD(2010)004, § 52 i dalje.

80. CDL-AD(2010)040, § 71 i dalje.

81. Uporedi CDL-AD(2012)014, Mišljenje o pravnoj izvesnosti i nezavisnosti sudstva u Bosni i Hercegovini, § 81.

*b. Nezavisnost pojedinačnih sudija***Da li postoje dovoljne ustavne i zakonske garancije nezavisnosti pojedinačnih sudija?**

- i. Da li su sudske aktivnosti predmet nadzora viših sudova – izvan žalbenog okvira – predsednika suda, izvršne vlasti ili drugih organa javne vlasti?
- ii. Da li ustav garantuje pravo na nadležnog sudiju („prirodnog sudiju predviđenog zakonom“)?⁸²
- iii. Da li zakon jasno određuje koji sud je nadležan? Da li uspostavlja pravila kojima se rešava sukob nadležnosti?
- iv. Da li se dodeljivanje predmeta odvija u skladu sa objektivnim i transparentnim kriterijumima? Da li je izuzeće sudije iz predmeta isključeno, osim u slučaju kada se izuzeće na zahtev jedne od strana u postupku ili sudije proglasi osnovanim?⁸³

86. Nezavisnost pojedinih sudija mora se obezbediti, kao i nezavisnost sudske vlasti od zakonodavne i, naročito izvršne grane vlasti.

87. Mogućnost žalbe na presudu pred višim sudom zajednički je element pravosudnih sistema i mora biti jedini način kontrole sudija u primeni zakona. Sudije ne treba da budu predmet nadzora svojih kolega sudija, a naročito ne bilo kog izvršnog organa hijerarhijske vlasti, koju vrše, na primer, državni službenici. Takav nadzor se kosi sa njihovom individualnom nezavisnošću, a, shodno tome, predstavlja i povredu vladavine prava.⁸⁴

88. „Ova garancija može se razumeti tako što se posmatra iz dva ugla. Jedan je sud kao celina. Drugi se odnosi na sudiju pojedinca ili sudsko veće koje postupa u predmetu... Nije dovoljno da samo sud (ili grana sudstva) nadležna za određeni predmet bude određena unapred. Ključno je da se odredi red po kome se pojedinačni sudija (ili sudsko veće) unapred određuje u okviru suda, što znači da su primenjeni opšti, objektivni principi.⁸⁵

82. CDL-AD(2010)004, § 78; vidi, na primer, Evropska komisija za ljudska prava, Zand v. Austria, 7360/76, 16. maj 1977, D.R. 8, str. 167; ESLJP Fruni v. Slovakia, 8014/07, 21. juni 2011, § 134 i dalje.

83. O raspodeli predmeta vidi CM/Rec(2010)12, § 24; CDL-AD(2010)004, § 73 i dalje. Kijevske preporuke (OSCE) navode kao primer dobre prakse ili nasumičnu raspodelu predmeta ili raspodelu predmeta utemeljenu na unapred definisanim, jasnim i objektivnim kriterijumima (§ 12).

84. CM/Rec(2010)12, § 22 i dalje; CDL-AD(2010)004, § 68 i dalje; Preporuka CM/Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu, § 19; CDL-AD(2010)004, Izveštaj o nezavisnosti pravosuđa, Deo I: Nezavisnost sudija, § 72.

85. CDL-AD(2010)004, § 79

*c. Nepristrasnost sudstva*⁸⁶

Da li postoje konkretne, zakonske odredbe o nepristrasnosti sudstva i pojedinačnih sudija?⁸⁷

- i. Kakva je percepcija javnosti u pogledu nepristrasnosti sudstva i pojedinačnih sudija?
- ii. Postoji li korupcija u sudstvu? Postoje li posebne mere protiv korupcije u sudstvu (npr. prijavljivanje imovine)? Kakva je percepcija javnosti što se toga tiče?⁸⁸

89. Nepristrasnost sudstva mora biti obezbeđena u praksi, kao i u pravu. Klasična formula, izražena, na primer, u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, jeste da „ne samo da pravda mora biti zadovoljena, već se mora i videti da je zadovoljena.“⁸⁹ To podrazumeva i objektivnu i subjektivnu nepristrasnost. Percepcija javnosti može pomoći u oceni da li je sudstvo nepristrasno u praksi.

90. Prijavljivanje imovine je jedan od načina borbe protiv korupcije, jer može da ukaže na bilo kakav sukob interesa i, moguće, omogućiti nadzor nad neuobičajenim prihodima.⁹⁰

86. Član 6.1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava, član 14.1 ICCPR; član 8.1 ACHR; član 7.1.d ACHPR. Vidi i različite oblike nepristrasnosti u skladu sa Bangalorškim principima sudijskog ponašanja, See also the various aspects of impartiality in the Bangalore principles of judicial conduct, Princip br. 2, odsustvo sklonosti, pristrasnosti ili predrasuda.

87. Vidi *ESLJMicallef v. Malta* [GC], 17056/06, 15. oktobar 2009, § 99-100.

88. Više o korupciji uopšte, vidi II.F.1.

89. Vidi, npr. *ESLJP De Cubber v. Belgium*, 9186/80, 26. oktobar 1984, § 26; *Micallef v. Malta*, 17056/06, 15. oktobar 2009, § 98; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, 21722/11, 9. januar 2013, § 106.

90. *CDL-AD(2011)017*, Mišljenje o uvođenju promena u ustavni zakon „o statusu sudija“ Kirgistana § 15.

*d. Tužilaštvo: samostalnost i kontrola***Da li je obezbeđena dovoljna samostalnost tužilaštva?**

- i. Da li javno tužilaštvo uživa dovoljnu samostalnost u državnom sistemu? Da li tužilaštvo deluje na osnovu zakona, a ne političke celishodnosti?⁹¹
- ii. Da li je dozvoljeno da izvršna vlast daje posebna uputstva tužilaštvu u vezi sa određenim slučajevima? Ako jeste, da li su ta uputstva obrazložena, u pismenoj formi i podložna kontroli javnosti?⁹²
- iii. Može li viši tužilac da daje obavezna uputstva nižem tužiocu u datom predmetu? Ako može, da li su ta uputstva obrazložena i u pismenoj formi?
- iv. Postoji li mehanizam koji niži tužilac može upotrebiti da ospori valjanost propisa na osnovu njegovog protivpravnog svojstva ili neodgovarajućeg osnova uputstva?
- v. Isto tako, može li tužilac koji osporava valjanost uputstva zahtevati da bude zamenjen?⁹³
- vi. Da li je tužiocu funkcija prestaje isključivo po navršenju radnog veka, ilii iz disciplinskih razloga, ili, alternativno, da li se tužioci imenuju na relativno dug vremenski period, bez mogućnosti obnove mandata?⁹⁴
- vii. Da li su ova pitanja i osnove za razrešenje tužilaca jasno propisani zakonom?⁹⁵
- viii. Da li za tužioca postoji pravni lek protiv odluke o razrešenju?⁹⁶
- ix. Da li se imenovanje, premeštaj i napredovanje tužilaca temelje na objektivnim kriterijumima, naročito sposobnosti, integritetu i iskustvu, umesto na političkim motivima? Da li su ti principi propisani zakonom?
- x. Da li je utvrđena pravična i dovoljna naknada za rad tužilaca?⁹⁷
- xi. Da li postoji percepcija da politika tužilaštva dopušta selektivno sprovođenje zakona?
- xii. Da li je delovanje tužilaca predmet sudske kontrole?

91. Vidi, posebno, CM/Rec(2000)19, § 11 i dalje; CDL-AD(2010)040, § 23 i dalje.

92. Uporedi CDL-AD(2010)040, § 22

93. Uporedi CDL-AD(2010)040, § 53 i dalje.

94. CDL-AD(2010)040, § 34 i dalje, 47 i dalje.

95. CDL-AD(2010)040, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa: Deo II - Tužilaštvo § 39.

96. CDL-AD(2010)040, § 52.

97. CDL-AD(2010)040, § 69

91. Ne postoji zajednički standard za organizaciju tužilaštva, naročito kada se radi o autoritetu koji iziskuje imenovanje javnih tužilaca, ili unutrašnjoj organizaciji tužilaštva. Ipak, dovoljan stepen samostalnosti mora biti obezbeđena kako bi se organi tužilaštva zaštitili od neprimerenog političkog uticaja. U skladu sa načelom zakonitosti, javno tužilaštvo mora delovati isključivo na osnovu zakona i u skladu sa zakonom.⁹⁸ To ne sprečava da zakon organima tužilaštva dâ izvesna diskreciona ovlašćenja kada odlučuju da li da pokrenu krivični postupak ili ne (načelo oportuniteta).⁹⁹

92. Autonomija, isto tako, mora biti obezbeđena i unutar tužilaštva. Tužioci ne smeju biti predmet strogih hijerarhijskih uputstava bez ikakvih diskrecionih ovlašćenja, i trebalo bi da budu u mogućnosti da uputstvo koje nije u skladu sa zakonom ne primene.

93. Pitanja koja se tiču sudstva primenjiva su, mutatis mutandis, i na tužilaštva, uključujući i značaj ocene pravne regulative, kao i prakse.

94. I ovde¹⁰⁰ je dovoljna naknada za rad važan element autonomije i zaštita protiv korupcije.

95. Pristrasnost na strani javnog tužilaštva može dovesti do nepravilnog ili selektivnog gonjenja, a posebno u ime onih na vlasti, ili bliskih vlastima. To bi ugrozilo primenu sistema pravnih normi, te, prema tome, predstavlja opasnost za vladavinu prava. Percepcija javnosti je ključna u prepoznavanju takve pristrasnosti.

96. Kao i u drugim oblastima, postojanje pravnog leka dostupnog pojedincima čija su prava ugrožena važan je preduslov za obezbeđivanje poštovanja vladavine prava.

98. Vidi II.A.1.

99. CDL-AD(2010)040, § 7, 53 i dalje.

100. Vidi II.E.1.a.xiv za sudije

*e. Nezavisnost i nepristrasnost advokatske komore***Da li su obezbeđeni nezavisnost i nepristrasnost advokatske komore?**

- i. Da li postoji priznata, organizovana i nezavisna pravna profesija (advokatska komora)?¹⁰¹
- ii. Da li postoji pravni osnov za funkcionisanje advokatske komore, utemeljen na principima nezavisnosti, poverljivosti i profesionalne etike, kao i na izbegavanju sukoba interesa?
- iii. Da li je pristup advokatskoj komori regulisan na objektivan i dovoljno otvoren način, takođe i u pogledu naknada i pravne pomoći?
- iv. Da li postoje delotvorni i pravični disciplinski postupci u advokatskoj komori?
- v. Kakva je percepcija javnosti o nezavisnosti advokatske komore?

97. Advokatska komora ima ključnu ulogu podrške pravosuđu. Stoga je od najveće važnosti da je ona organizovana na način da su njena nezavisnost i pravilno funkcionisanje obezbeđeni. To znači da zakonski okvir obezbeđuje glavne crte njene nezavisnosti i da je pristup komori dovoljno otvoren da se pravo na branioca delotvorno ostvaruje. Delotvoran i pravičan krivični i disciplinski postupak neophodan je kako bi se obezbedila nezavisnost i nepristrasnost advokata.

98. Profesionalna etika, između ostalog, podrazumeva da "[a] advokat čuva svoju nezavisnost i uživa zaštitu koju mu ta nezavisnost daje, pružajući klijentima nepristrasan savet i zastupanje."¹⁰² Advokat „u svakom trenutku održava najviše standarde poštenja, integriteta i pravednosti prema klijentu, sudu, kolegama i svima s kojima stupi u profesionalni kontakt,”¹⁰³ „ne prihvata situaciju u kojoj se interes klijenta sukobljava sa interesom advokata,”¹⁰⁴ i „postupa prema interesima klijenta kao najvažnijim.”¹⁰⁵

101. Vidi Preporuku R(2000)21 Komiteta ministara državama članicama o slobodi obavljanja advokatske profesije.

102. Međunarodna advokatska komora – Međunarodni principi ponašanja za pravnu profesiju 1.1.

103. Ibid., 2.1.

104. Ibid., 3.1.

105. Ibid., 5.1.

2. Pravično suđenje¹⁰⁶

a. Pristup sudu

Da li pojedinac ima delotvoran pristup sudu?

- i. Locus standi (pravo podizanja tužbe): Da li pojedinac ima dostupnu i delotvornu mogućnost da ospori privatno ili javno delovanje koje utiče na njegova prava?¹⁰⁷
- ii. Da li je pravo na odbranu garantovano, uključujući i putem delotvorne pravne pomoći?¹⁰⁸
- iii. Da li je pravna pomoć dostupna stranama koje nemaju dovoljno sredstava da plate pravnu pomoć kada to nalažu interesi pravde?¹⁰⁹
- iv. Da li su formalni uslovi,¹¹⁰ vremenska ograničenja¹¹¹ i sudske takse racionalni?¹¹²

106. Član 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava, član 14 ICCPR, Član 8 ACHR, Article 7 ACH-PR. Pravo na pravično suđenje priznato je od strane Evropskog suda pravde kao „podstaknuto članom 6 EKLJP”: C-174/98 P and C-189/98 P, Netherlands and Van der Wal v Commission, 11. januar 2000, § 17. Vidi sada član 47 Povelje o osnovnim pravima.

107. “Stepen pristupa koji omogućava domaće pravo mora biti dovoljan da obezbedi ‘pravo na sud’, u skladu sa principom vladavine prava u demokratskom društvu. Da bi pravo pristupa bilo delotvorno, pojedinac mora imati jasnu, praktičnu mogućnost da ospori akt koji utiče na njegova prava,” ESLJP, Bellet v. France, 23805/94, 4. decembar 1995, § 36; uporedi, ESLJP, M.D. and Others v. Malta, 64791/10, juli 2012, § 53

108. Član 6.3.b-c EKLJP, član 14.3 ICCPR; član 8.2 ACHR; pravo na odbranu zaštićeno članom 6.1 EKLJP u građanskom postupku, vidi, npr. ESLJP, Oferta Plus SRL v. Moldova, 14385/04, 19. decembar 2006, § 145. Principijelno priznato članom 7.1.c ACHPR.

109. Član 6.3.c EKLJP, član 14.3.d ICCPR za krivični postupak; pravo na pravnu pomoć se u izvesnoj meri predviđa u članu 6 EKLJP za građanski postupak: Vidi, npr. ESLJP A.v. the United Kingdom, 35373/97, 17. decembar 2002, § 90 i dalje; za ustavne sudove vidi, posebno, CDL-AD(2010)039rev, Studija o pojedinačnom pristupu ustavnoj pravdi, § 113

110. O ustavnoj pravdi vidi CDL-AD(2010)039rev, § 125.

111. O ustavnoj pravdi vidi CDL-AD(2010)039rev, § 112; za vremenska ograničenja koja se odnose na donošenje odluke vidi § 149.

112. Za preterano visoke sudske takse vidi, npr. ESLJP Kreuz v. Poland (no. 1), 28249/95, 19. juni 2001, § 60-67; Weissman and Others v. Romania, 63945/00, 24. maj 2006, § 32 i dalje; Scordino v. Italy, 36813/97, 29. Mart 2006, § 201; Sakhnovskiy v. Russia, 21272/03, 2. novembar 2010, § 69; za previsoko jemstvo parničnih troškova vidi, npr. ESLJP Ait-Mouhoub v. France, 22924/93, 28. oktobar 1998, § 57-58; Garcia Manibardo v. Spain, 38695/97, 15. februar 2000, § 38-45; i dalje O ustavnoj pravdi vidi CDL-AD(2010)039rev, § 117.

- v. Da li je pristup pravdi jednostavan u praksi?¹¹³
- vi. Da li je odgovarajuća informacija o funkcionisanju sudstva javno dostupna?

99. Pojedinci obično nisu u situaciji da sami pokrenu sudski postupak. Pravna pomoć stoga je ključna i treba da bude dostupna svima. Pravnu pomoć treba obezbediti i onima koji je ne mogu priuštiti.

100. Ovo pitanje tiče se niza proceduralnih prepreka koje mogu omesti pristup pravdi. Preterani formalni zahtevi mogu dovesti do toga da čak i ozbiljni i dobro utemeljeni predmeti budu proglašeni neprihvatljivim. Složenost tih zahteva može iziskivati obraćanje advokatu čak i u jednostavnim slučajevima, čiji je finansijski uticaj mali. Pojednostavljenji standardizovani formulari treba da budu na raspolaganju građanima, kako bi i sudska procedura bila jednostavnija.

101. Vrlo kratki rokovi mogu u praksi sprečiti da pojedinci uživaju svoja prava. Visoke takse mogu da odvrte veliki broj njih, naročito onih s malim primanjima, od pokretanja postupka na sudu.

102. Odgovori na prethodna pitanja koja se tiču proceduralnih prepreka treba da proizvedu preliminarne zaključak o tome na koji način se garantuje pristup sudu. Ipak, kompletan odgovor mora uzeti u obzir i percepciju javnosti u pogledu tih pitanja.

103. Sud, u percepciji javnosti, ne treba da bude dalek i obavijen misterijom. Dostupnost jasnih informacija, naročito na internetu, o tome kako pokrenuti sudski postupak, jedan je od načina da se garantuje delotvorno angažovanje javnosti u sudskom sistemu. Informacija treba da bude lako dostupna čitavoj populaciji, uključujući i ugrožene grupe, zatim na jezicima nacionalnih manjina i/ili migranata. Niži sudovi treba da su dobro raspoređeni širom zemlje, a zgrade suda lako dostupne.

113. O potrebi za delotvornim pravom pristupa sudu vidi *Golder v. the United Kingdom*, 4451/70, 21. januar 1975, § 26 i dalje; *Yagtzilar and Others v. Greece*, 41727/98, 6. decembar 2001, § 20 i dalje

b. Pretpostavka nevinosti¹¹⁴

Da li je pretpostavka nevinosti garantovana?

- i. Da li je pretpostavka nevinosti garantovana zakonom?
- ii. Da li postoje jasni i pravični propisi o teretu dokazivanja?
- iii. Da li postoje pravne mere zaštite čiji je cilj da spreče druge grane vlasti da daju izjave o krivici optuženog?¹¹⁵
- iv. Da li je pravo na odbranu ćutanjem kako okrivljeni ne bi inkriminisao sebe ili članove svoje porodice garantovano zakonom i u praksi?¹¹⁶
- v. Da li postoje garantije protiv prekomernog trajanja preptresnog pritvora?¹¹⁷

104. Pretpostavka nevinosti je suštinski značajan preduslov pravičnog suđenja. Kako bi pretpostavka nevinosti bila garantovana, teret dokazivanja mora biti na tužilaštvu.¹¹⁸ Propisi i praksa koji se tiču potrebnog dokaza moraju biti jasni i pravični. Nenamerno ili namerno vršenje uticaja drugih grana vlasti na nadležni sudski organ prejudicirajući procenu činjenica mora se izbeći. Isto važi i za određene privatne izvore mišljenja, poput medija. Prekomerno dug pritvor pre početka suđenja može se smatrati i prejudiciranjem krivice optuženog.¹¹⁹

114. Član 6.2 EKLJP; član 15 ICCPR; član 8.2 ACHR; član 7.1.b ACHPR

115. ESLJP, *Allenet de Ribemont v. France*, 15175/89, 10. februar 1995, § 32 i dalje. O uključivanju organa vlasti koji ne pripadaju pravosuđu u pitanja vezana za krivični dosije vidi CDLAD(2014)013, podnesak prijatelja suda u predmetu *Case of Rywin v. Poland* (Application Nos 6091/06, 4047/07, 4070/07) pred ESLJP (o anketnim odborima skupštine). ESLJP je doneo odluku u *Rywin* 18. februara 2016: vidi, posebno, § 200 i dalje. O pitanju sistematskog postupka koji sledi nakon zahteva tužioca (tužilačka pristrasnost) vidi II.E.1.a.xiii.

116. ESLJP *Saunders v. the United Kingdom*, 19187/91, 17. decembar 1996, § 68-69; *O'Halloran and Francis v. the United Kingdom*, 5809/02 i 25624/02, 29. juni 2007, § 46 i dalje, i navedena sudska praksa. O inkriminisanju članova porodice vidi, npr. Međunarodni krivični sud (ICC), *Pravilnik o postupku i dokazima*, Pravilo 75.1

117. Uporedi član 5.3 EKLJP

118. Teret dokazivanja je na tužilaštvu: ESLJP *Barberá, Messegueé and Jabardo v. Spain*, 10590/83, 6. decembar 1988, § 77; *Telfner v. Austria*, 33501/96, 20. mart 2001, § 15; cf. *Grande Stevens and Others v. Italy*, 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 i 18698/10, 4. mart 2014, § 159.

119. Komitet UN za ljudska prava, Opšti komentar br. 32, član 14: Pravo na jednakost pred sudovima i tribunalima i na pravično suđenje, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), IV.

c. Ostali aspekti prava na pravično suđenje

Da li su ostali standardi pravičnog suđenja sadržani u zakonu i da li se primenjuju i u praksi?

- i. Da li je jednakost pred sudom garantovana zakonom? Da li je obezbeđena i u praksi?¹²⁰
- ii. Da li postoje propisi kojima se odbacuju nezakoniti dokazi?¹²¹
- iii. Da li postupak počinje bez nepotrebnog odlaganja i da li se i sudske odluke donose na isti način?¹²² Da li postoji pravni lek protiv prekomerne dužine trajanja postupka?¹²³
- iv. Da li je pravo blagovremenog pristupa dokumentima i spisima suda obezbeđeno stranama u sporu?¹²⁴
- v. Da li je garantovano pravo da se bude saslušan?¹²⁵
- vi. Da li su presude dobro obrazložene?¹²⁶
- vii. Da li su suđenja i presude javni, osim u slučajevima predviđenim članom 6.1 EKLJP ili kod suđenja u odsustvu?
- viii. Da li je žalbeni postupak dostupan, naročito u krivičnim predmetima?¹²⁷
- ix. Da li se obaveštenja suda dostavljaju pravilno i brzo?

105. Pravo na žalbu protiv sudske odluke eksplicitno je garantovano članom 2 Protokola br. 7 EKLJP i članom 14.5 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) u krivičnopravnom domenu, i članom 8.2.h Američke konvencije o ljudskim pravima (ACHR) general-

120. Vidi npr. *Rowe and Davis v. the United Kingdom*, 28901/95, 16. februar 2000, § 60.

121. Vidi npr. *Jalloh v. Germany*, 54810/00, 17. juli 2006, § 94 i dalje, 104; *Göçmen v. Turkey*, 72000/01, 17 oktobar 2006, § 75; *O'Halloran and Francis v. the United Kingdom*, 5809/02 and 25624/02,

122. Član 6.1 EKLJP; član 8.1 ACHR; član 7.1.d ACHPR („u razumnom roku“)

123. CDL-AD(2010)039rev, § 94. Vidi, npr. *ESLJP Panju v. Belgium*, 18393/09, 28. oktobar 2014, § 53, 62 (odsustvo delotvornog pravnog leka u slučaju prekomerne dužine trajanja postupka kosi se članom 13 u kombinaciji sa članom 6.1 EKLJP).

124. Ovo pravo se podrazumeva u krivičnim stvarima na osnovu člana 6.3.b EKLJP („da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje odbrane“): vidi, npr. *Foucher v. France*, 22209/93, 18. mart 1993, § 36.

125. Uporedi *ESLJP Micallef v. Malta*, 17056/06, 15. oktobar 2009, § 78 i dalje; *Neziraj v. Germany*, 30804/07, 8. novembar 2012, § 45 i dalje.

126. „Član 6 § 1 obavezuje sudove da obrazlože svoje presude“: *ESLJP Hiro Balani v. Spain*, 18064/91, 9. septembar 1994, § 27; *Jokela v. Finland*, 28856/95, 21. maj 2002, § 72; vidi, takođe *Taxquet v. Belgium*, 926/05, 16. novembar 2010, § 83 i dalje. Pod naslovom, *Pravo na dobru upravu*, član .2.c Povelje o osnovnim pravima EU predviđa „obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.“

127. O žalbenom postupku vidi ODIHR Pravni zbornik o međunarodnim pravima pravičnog suđenja, str. 227

no. Ovo je opšti princip vladavine prava, često garantovan ustavom i zakonima u domaćem zakonodavstvu, naročito u krivičnim stvarima. U svim sudovima čije odluke nisu podložne žalbenom postupku postoji rizik od proizvoljnosti.

106. Svi aspekti prava na pravično suđenje razrađeni u prethodnom tekstu mogu biti izvedeni iz prava na pravično suđenje definisanim članom 6 EKLJP, na način kako je ono razvijeno u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Njima se obezbeđuje da su pravni subjekti na odgovarajući način uključeni u čitav pravosudni proces.

d. Delotvornost sudskih odluka

Da li su sudske odluke delotvorne?

- i. Da li se presude izvršavaju delotvorno i brzo?¹²⁸
- ii. Da li su česte pritužbe na neizvršenje presuda pred domaćim sudovima i/ili Evropskim sudom za ljudska prava?
- iii. Kakva je percepcija delotvornosti sudskih odluka u javnosti?

107. Sudske odluke su ključne za primenu ustava i zakona. Pravo na pravično suđenje i vladavina prava uopšte bili bi lišeni suštine ukoliko se sudske odluke ne bi izvršavale.

3. Ustavno sudstvo (ukoliko je primenjivo)

Da li je ustavno sudstvo obezbeđena u državama u kojima se sprovodi ocena ustavnosti (od strane specijalizovanih ustavnih sudova ili vrhovnog suda)?

- i. Da li pojedinac ima delotvoran pristup ustavnom sudu u pogledu opštih akata, odnosno, da li pojedinac može da neposredno istakne zahtev za ocenu ustavnosti zakona, ili ustavnim prigovorom u redovnom sudskom postupku?¹²⁹ Kakav se „interes da tuži“ zahteva od pojedinca u ovom slučaju?

128. Vidi npr. *Hirschhorn v. Romania*, 29294/02, 26. juli 2007, § 49; *Hornsby v. Greece*, 18357/91, 19. mart 1997, § 40; *Burdov v. Russia*, 59498/00, 7 maj 2002, § 34 i dalje; *Gerasimov and Others v. Russia*, 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11, 1 juli 2014, § 167 i dalje.

129. CDL-AD(2010)039rev, Studija o pojedinačnom pristupu ustavnoj pravdi, § 96.

- ii. Da li pojedinac ima delotvoran pristup ustavnom sudu u pogledu individualnog delovanja koje na njega utiče, odnosno, može li istaći zahtev za ocenu ustavnosti upravnih akata ili sudskih odluka direktnom tužbom ili ustavnim prigovorom?¹³⁰
- iii. Da li su zakonodavno telo i izvršna vlast obavezni da, pri usvajanju novih zakona ili odredbi, uzmu u obzir argumente koje koristi ustavni sud ili drugo ekvivalentno telo? Da li ih uzimaju u obzir u praksi?
- iv. Da li zakonodavno telo i izvršna vlast u razumnom roku popunjavaju zakonodavne/regulatorne praznine koje je utvrdio ustavni sud ili drugi odgovarajući organ?
- v. Kada se odluka redovnog suda ukida u postupku po ustavnoj žalbi, da li redovan sud ponovo otvara i rešava predmet, vodeći računa o argumentima ustavnog suda ili ekvivalentnog tela?¹³¹
- vi. Ukoliko sudije ustavnog suda bira skupština, da li postoji uslov kvalifikovane većine¹³² i druge zaštitne mere u cilju uravnoteženog sastava?¹³³
- vii. Da li postoji ex ante kontrola ustavnosti od strane izvršne i/ili zakonodavne grane vlasti?

108. Venecijanska komisija obično preporučuje uspostavljanje ustavnog suda ili ekvivalentnog tela. Ono što je ključno jeste delotvorna garantija usklađenosti delovanja vlasti, uključujući i zakonodavstvo, sa ustavom. Mogu postojati i drugi načini da se ta usklađenost obezbedi. Finski zakon, na primer, predviđa istovremeno i a priori ustavnu kontrolu od strane Odbora za ustavno pravo i a posteriori sudsku kontrolu u slučaju da primena zakonske odrede dovodi do evidentnog sukoba sa Ustavom. U ovom specifičnom kontekstu unutrašnjeg prava, to se

130. CDL-AD(2010)039rev, § 62, 93, 165.

131. CDL-AD(2010)039rev, § 202; CDL-AD(2002)005 Mišljenje o nacrtu zakona o Ustavnom sudu Republike Azerbejdžan, § 9, 10.

132. CDL-AD(2004)043, Mišljenje o predlogu za izmene i dopune Ustava Republike Moldavije (uvodi se individualna žalba ustavnom sudu) § 18, 19; CDL-AD(2008)030, Mišljenje o nacrtu ustava o Ustavnom sudu Crne Gore, § 19; CDL-AD(2011)040, Mišljenje o zakonu o Poslovniku Ustavnog suda Turske, § 24.

133. CDL-AD(2011)010, Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i o nacrtu izmena i dopuna Zakona o sudovima, zakona o Državnom tužilaštvu i zakona o Sudskom savetu Crne Gore, § 27; CDL-AD(2012)024, Mišljenje o dve grupe nacrtu izmena i dopuna Ustavnih odredbi o pravosuđu Crne Gore, § 33; CDL-AD(2009)014, Mišljenje o Zakonu o Visokom ustavnom sudu Palestinske nacionalne uprave, § 13; Sastav ustavnih sudova, Nauka i tehnika demokratije br. 20, CDL-STD(1997)020, str. 7, 21.

pokazalo dovoljnim.¹³⁴

109. Puna ocena ustavnosti zaista je najdelotvornije sredstvo da se obezbedi poštovanje ustava, a uključuje niz aspekata detaljno navedenih u prethodnom tekstu. Prvo, pitanje načela locus standi je veoma bitno, jer ukoliko se mogućnost zahteva za ustavnom revizijom ostavi samo zakonodavnoj i izvršnoj grani vlasti, to može značajno smanjiti broj predmeta, a time i delokrug revizije. Iz tog razloga je individualni pristup nadležnosti ustavnog suda razvijen u velikoj većini zemalja, bar u Evropi.¹³⁵ Takav pristup može biti direktan i indirektan (pritužbom pred redovnim sudom, koji upućuje predmet ustavnom sudu).¹³⁶ Drugo, ne treba uspostavljati ograničenja u pogledu vrste akata podložnih oceni ustavnosti, već se ona mora omogućiti za opšta (normativna) akta, kao i za pojedinačna (upravna ili sudska). Ipak, individualni interes može se zahtevati od strane privatnog podnosioca.

110. Pravo na pravično suđenje nalaže izvršenje svih sudskih odluka, uključujući i one iz nadležnosti ustavnog suda. Puko ukidanje protivustavnog zakona nije dovoljno da se eliminiše svaki aspekt kršenja, a bilo bi u svakom slučaju i nemoguće.

111. Iz tog razloga, u ovom dokumentu se naglašava kao veoma važno da skupština usvaja zakone u skladu sa odlikom ustavnog suda ili odgovarajućeg tela.¹³⁷ Ono što je rečeno za zakonodavca i izvršnu vlast važi i za sudove: oni moraju otkloniti posledice u predmetima u kojima je ustavni sud utvrdio neustavnost, na osnovu argumenata ustavnog suda.

112. „Legitimitet ustavnog pravosuđa i prihvatanja odluka koje donosi od strane društva umnogome zavisi od stepena u kom sud razmatra različite društvene vrednosti koje su u pitanju, iako su te vrednosti, uopšteno govoreći, prevaziđene u korist opštih zajedničkih vrednosti. U tom cilju, ravnoteža koja obezbeđuje poštovanje za različite senzibilitete mora biti ukorenjena u pravilima koja određuju sastav tih nadležnosti.“¹³⁸ Kvalifikovana većina ukazuje na politički kompromis i predstavlja način da se obezbedi uravnoteženi sastav kada nijedna partija ili koalicija nema takvu većinu.

113. Čak i u državama koje daju mogućnost ex post kontrole od strane ustavnog ili vrhovnog suda, ex ante kontrola izvršne ili zakonodavne grane vlasti pomaže da se spreči neustavnost.

134. CDL-AD(2008)010, Mišljenje o Ustavu Finske, § 115 i dalje.

135. Postoji samo jedan (ograničen) izuzetak sa ustavnim pravosuđem u zemljama članicama Saveta Evrope: CDL-AD(2010)039rev, § 1, str. 52-53.

136. CDL-AD(2010)039rev, § 1 i dalje, 54-55, 56 i dalje.

137. Uopredi CDL-AD(2008)030, Mišljenje o Nacrtu zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, § 71.

138. CDL-STD(1997)020, str. 21

F. Primeri posebnih izazova za vladavinu prava

114. Postoje brojni primeri gde određeno delovanje ili odluka predstavlja povredu vladavine prava. Kako su one aktuelne i česte u vreme pripreme ovog dokumenta, u ovom delu predstavljena su dva takva primera: korupcija i sukob interesa; i prikupljanje podataka i nadzor.

1. Korupcija¹³⁹ i sukob interesa

a. Preventivne mere

Koje se preventivne mere preduzimaju protiv korupcije?

- i. Da li pri vršenju javnih funkcija postoje posebna pravila ponašanja koja se odnose na funkcionere? Da li se ta pravila uzimaju u obzir u
 - (1) promovisanju integriteta u javnom životu u pogledu opštih dužnosti (nepristrasnost, neutralnost itd.);
 - (2) ograničenjima u vezi sa poklonima i drugim povlasticama;
 - (3) merama zaštite koje se odnose na korišćenje javnih resursa i informacije koje nisu namenjene javnosti;
 - (4) propisima koji regulišu kontakte sa trećim stranama i lici-ma, koji nastoje da utiču na javnu odluku, uključujući i rad vlade i skupštine?
- ii. Da li postoje pravila čiji je cilj sprečavanje sukoba interesa u odlučivanju javnih funkcionera, to jest, koja zahtevaju da se sukob interesa unapred utvrdi?
- iii. Da li se prethodno navedene mere odnose na sve kategorije javnih funkcionera, tj. državne službenike, izabrane ili postavljene visoke funkcionere na državnom i lokalnom nivou, sudi-je i druge nosioce sudskih funkcija, tužioce, itd.?

139. O pitanju korupcije vidi Immunities of public officials as possible obstacles in the fight against corruption, in Lessons learned from the three Evaluation Rounds (2000-2010) - Thematic Articles (Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO), Imunitet javnih funkcionera kao potencijalna prepreka u borbi protiv korupcije (Lekcije naučene u tri kruga evaluacije 2000-2010) - tematski članci)

- iv. Da li određene kategorije javnih funkcionera podležu obavezi prijavljivanja prihoda, imovine i interesa, ili drugim zahtevima na početku i na kraju mandata, tj. posebnim zahtevima integriteta koji se odnose na imenovanje, profesionalnu diskvalifikaciju, ograničenja koja se tiču zaposlenja po završenom mandatu (kako bi se izbeglo rotiranje kadrova ili tzv. „pantulaža“)?
- v. Da li su preduzete preventivne mere u određenim sektorima koji su izloženi visokom riziku od korupcije, kako bi se obezbedio adekvatan nivo transparentnosti i nadzora nad javnim tenderima, finansiranjem političkih partija i izbornim kampanjama?

b. Krivičnopravne mere

Koje se krivičnopravne mere preduzimaju protiv korupcije?

- i. U kojoj meri je davanje mita koje uključuje javnog funkcionera krivično delo?
- ii. Da li je korupcija definisana u strateškim dokumentima i drugim tekstovima u skladu sa međunarodnim standardima? Da li postoje krivične odredbe koje imaju za cilj da očuvaju integritet javnog sektora, a odnose se, npr. na trgovinu uticajem, zloupotrebu položaja, povrede dužnosti?
- iii. Koji funkcioneri podležu tim merama (državni službenici, izabrani ili imenovani visoki funkcioneri, uključujući šefa države i članove vlade i skupštine, sudije i ostale nosioce sudskih funkcija, tužioce, itd.)?
- iv. Koje su posledice presude za krivično delo vezano za korupciju? Da li ona uključuje i dodatne posledice, kao što su razrešenje sa funkcije i oduzimanje profita?

c. Delotvorno poštovanje i primena preventivnih i represivnih mera

Na koji način se obezbeđuje poštovanje navedenih mera?

- i. Kako se ukupan nivo poštovanja antikorupcijskih mera i strategija percipira na domaćem nivou?
- ii. Da li se država pridržava rezultata međunarodnog monitorin-
ga u ovoj oblasti?
- iii. Da li su telima odgovornim za borbu protiv korupcije i oču-
vanje integriteta javnog sektora obezbeđeni adekvatni re-
sursi, uključujući i istražna ovlašćenja, podršku u osoblju i fi-
nansijsku podršku? Da li ova tela uživaju dovoljnu operativnu
nezavisnost u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast?¹⁴⁰
- iv. Da li postoje mere koje omogućavaju individualni pristup na-
vedenim telima i koje podstiču prijavljivanje moguće korup-
cije,¹⁴¹ naročito posebne telefonske linije i politiku o uzbun-
jivačima, koja nudi zaštitu od represalija na radnom mestu i
drugih negativnih posledica?
- v. Da li sama država ocenjuje delotvornost svoje antikorupci-
jske politike i da li se preduzimaju adekvatne korektivne mere
kada je neophodno? Da li su u praksi zapaženi fenomeni koji
mogu da utiču na delotvornost napora u borbi protiv korup-
cije i za jačanje integriteta, npr. manipulisanje zakonodavnim
procesom, nepoštovanje i nesprovođenje sudskih odluka i
kazni, manipulisanje imunitetom, mešanje u mere izvršen-
ja antikorupcijskih i drugih odgovornih tela – kao što su,
između ostalog, političko zastrašivanje, instrumentalizacija
određenih javnih institucija, zastrašivanje novinara i članova
civilnog društva koji izveštavaju o korupciji?

115. Korupcija vodi proizvoljnosti i zloupotrebi položaja, jer se odluke ne donose u skladu sa zakonom, a time postaju proizvoljne po prirodi. Pored toga, korupcija narušava i jednaku primenu zakona i time potkopava same temelje vladavine prava. Iako se korupcija tiče sve tri grane vlasti, ona je poseban razlog za zabrinost u sudstvu, tužilaštvu i organima za zaštitu pravnog poretka, koji igraju odlučujuću ulogu u zaštiti delotvornosti napora u borbi protiv korupcije. Sprečavanje i sankcionisanje dela vezanih za korupciju čini značajan deo antikorupcijskih mera, kojima se

140. O pitanju korupcije u pravosuđu vidi II.E.1.c.ii.

141. Vidi Preporuku CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uz-
bunjivača

bavi čitav niz međunarodnih konvencija i drugih instrumenata.¹⁴²

116. Sprečavanje sukoba interesa je važan element u borbi protiv korupcije. Sukob interesa može se javiti kada javni funkcioner ima privatni interes (koji može da uključi i treće lice, npr. srodnika ili supružnika) podložan uticaju, ili se stiče utisak da može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje njegovih dužnosti.¹⁴³ Pitanje sukoba interesa obrađuju međunarodne konvencije i „meko“ pravo.¹⁴⁴ Zakoni o lobiranju i kontroli finansiranja izbornih kampanja mogu, takođe, da doprinesu sprečavanju i kažnjavanju sukoba interesa.¹⁴⁵

2. Prikupljanje podataka i nadzor

a. Prikupljanje i obrada ličnih podataka

Kako se obezbeđuje zaštita ličnih podataka?

- i. Da li su lični podaci koji se automatski obrađuju dovoljno zaštićeni u pogledu prikupljanja, čuvanja i obrade od strane države, kao i privatnih aktera? Koje su zaštitne mere kojima se obezbeđuje da se lični podaci
 - obrađuju zakonito, pravično i na transparentan način vezano za subjekt podataka („zakonitost, pravičnost i transparentnost“)?
 - prikupljaju u konkretne, eksplicitne i legitimne svrhe i da se ne obrađuju dalje na način koji nije u saglasnosti sa provobitnom svrhom („ograničavanje svrhe“)?
 - Da li su lični podaci adekvatni, relevanti i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhu za koju se obrađuju („minimizacija podataka“)?

142. Vidi, na primer, Konvenciju protiv korupcije Ujedinjenih nacija; Krivičnopravnu konvenciju o korupcije (CETS 173), Građanskopravnu konvenciju o korupcij (CETS 174); Dodatni protokol uz Kirivčnopravnu konvenciju o korupciju (CETS 191); Preporuku CM/Rec(2000)10 o kodeksu ponašanja za javne funkcionere; CM/Res (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije.

143. CM/Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne funkcionere, član 13

144. Vidi Konvenciju protiv korupcije Ujedinjenih nacija, posebno član 8.5; CM/Rec(2000)10, Dodatak – Model kodeksa ponašanja za javne funkcionere, član 13 i dalje; uporedi CM/Res (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije.

145. Venecijanska komisija je 2013. usvojila Izveštaj o ulozi vaninstitucionalnih aktera u demokratskom sistemu (lobiranje) (CDL-AD(2013)011). Evropski komitet za pravnu saradnju (CDCJ) sproveo je 2014. studiju izvodljivosti o pravnom instrumentu Saveta Evrope koji se odnosi na regulisanje aktivnosti lobiranja. Očekuje se da nacrt preporuke bude podnet na usvajanje na plenarnoj sednici CDCJ u novembru 2016.

- Da li su lični podaci tačni i, gde je neophodno, ažurirani? („tačnost podataka“)?
- Da li se lični podaci čuvaju u obliku koji omogućava identifikaciju subjekata podataka ne duže nego što to svrha u koju se obrađuju nalaže („ograničenje čuvanja“)?
- Da li se lični podaci obrađuju na način koji obezbeđuje odgovarajuću bezbednost ličnih podataka, uključujući i zaštitu od neovlašćene i nezakonite obrade, kao i zaštitu od nenamernog gubitka, uništenja i oštećenja („integritet i poverljivost“)?¹⁴⁶

Da li subjekt podataka poseduje makar informaciju o

- Postojanju datoteke automatske obrade podataka i njenoj svrsi;
- Identitetu i kontakt sa podacima kontrolora i službenika za zaštitu podataka;
- Svrsi obrade ličnih podataka za koju je namenjena;
- Vremenskom periodu u kome će se lični podaci čuvati;
- Postojanju prava da se od kontrolora traži pristup, izmena ili brisanje ličnih podataka koji se tiču subjekta podataka, ili da se uloži prigovor na obradu tih ličnih podataka;
- Pravu da se uloži žalba nadzornom telu, uz podatke za kontaktiranje nadzornog tela; primaocu ili kategorijama primalaca ličnih podataka;
- Gde lični podaci nisu prikupljeni od subjekta podataka, iz kog izvora lični podaci potiču;
- Sve ostale informacije koje su neophodne da se garantuje pravična obrada u odnosu na subjekat podataka.¹⁴⁷

146. Rani dokument (iz 1981. godine) jeste član 5 Konvencije o zaštiti lica Saveta Evrope u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (CETS 108); vidi, takođe, Direktivu 95/46 EC Evropskog parlamenta i Saveta od 24. oktobra 1995. o zaštiti lica u odnosu na obradu ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, članovi 6 i 7; U međuvremenu je u Evropskoj uniji usaglašen „Predlog za Uredbu Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti fizičkih lica u odnosu na obradu podataka o ličnosti i slobodnom kretanju takvih podataka“ (Opta uredba o zaštiti podataka); interinstitucionalni dokument 2010/0011(COD) od 15. decembra 2015. Principi zaštite podataka nalaze se u članu 5. Vidi, takođe, „Predlog Direktive Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti fizičkih lica u odnosu na obradu podataka o ličnosti od strane nadležnih organ u svrhu sprečavanja, istrage otkrivanja i gonjenja krivičnih dela ili izvršenja krivičnih sankcija, i o slobodnom kretanju tih podataka“, (interinstitucionalni dokument: 2012/0010 (COD) od 16. decembra 2015. OECD je 2013. usvojio „Okvir privatnosti OECD“ s „principima“ u Delu II.

147. Vidi Predlog za Uredbu u prethodnoj fusnoti, član 14; Direktiva 95/46/EC, član 10-11;

- ii. Da li posebno nezavisno telo obezbeđuje poštovanje zakonskih uslova u domaćem pravnom sistemu koji omogućavaju primenu međunarodnih principa i uslova koji se tiču zaštite fizičkih lica i ličnih podataka?¹⁴⁸
- iii. Da li je obezbeđeno delotvorno pravno sredstvo za navodne povrede individualnih prava prouzrokovanih prikupljanjem podataka?¹⁴⁹

117. Povećana upotreba informacionih tehnologija omogućila je prikupljanje podataka u stepenu koji je u prošlosti bio nezamisliv. To je dovelo do uspostavljanja domaće i međunarodne pravne zaštite fizičkih lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka koji se na njih odnose. Najvažniji uslovi takve zaštite navedeni su u prethodnom tekstu. Oni se primenjuju mutatis mutandis na obradu podataka u bezbednosne svrhe.

b. Ciljani nadzor

Koje su garantije protiv zloupotrebe ciljanog nadzora?

- i. Da li postoji odgovarajući mandat u primarnom zakonodavstvu i da li je on ograničen načelima poput načela srazmernosti?
- ii. Da li postoje norme koje obezbeđuju procesnu kontrolu i nadzor?
- iii. Da li je potrebno ovlašćenje sudije ili nezavisnog tela?
- iv. Da li su dovoljna pravna sredstva dostupna za navodne povrede individualnih prava?¹⁵⁰

118. Nadzor može ozbiljno narušiti pravo na privatni život. Razvoj tehničkih sredstava sve više olakšava primenu nadzora. Ključno je, stoga, obezbediti da to državi ne dâ neograničeno ovlašćenje da kontroliše život pojedinaca.

119. Ciljani nadzor mora se shvatiti kao tajno prikupljanje komunikacija tehničkim putem, tajno prikupljanje telekomunikacija i tajno prikupljanje metapodataka).¹⁵¹

¹⁴⁸. CDL-AD(2007)014, § 83.

¹⁴⁹. Uporedi član 8 i 13 EKLJP.

¹⁵⁰. Vidi članove 8 i 13 EKLJP.

¹⁵¹. Nivo mešanja u privatni život koje prikupljanje metapodataka podrazumeva već je osporavan. CJEU je proširio zaštitu privatnosti tako da obuhvati i metapodatke. Sudska praksa ESLJP do sada prihvata da manje garancije mogu biti primenjene na manje ozbiljno mišanje u privatni život. Vidi CDL-AD(2015)006 §62, 63, 83. Kada ne postoji prethodno sudske ovlašćenje za prikupljanje metapodataka, mora, u najmanju ruku, postojati jaka nezavisna post hoc kontrola...

c. Strateški nadzor

Koje su to pravne odredbe koje se odnose na strateški nadzor i garantuju zaštitu od zloupotrebe?

- i. Da li su osnovni elementi strateškog nadzora regulisani u formi zakona, kojim se, između ostalog, definišu agencije koje su ovlašćene da prikupljaju te podatke, detaljno navode ciljevi strateškog nadzora i ograničenja, uključujući i načelo srazmernosti, koja se ondose na prikupljanje, zadržavanje i distribuciju prikupljenih podataka?¹⁵²
- ii. Da li se zakonska zaštita podataka/privatnosti proširuje i na lica koja nisu državljani/nemaju dozvolu boravka?
- iii. Da li se za strateški nadzor podnosi zahtev za preventivno sudsko ili ovlašćenje nezavisnog tela? Da li postoje uspostavljeni nezavisni mehanizmi revizije i nadzora?¹⁵³
- iv. Da li je obezbeđen delotvoran pravni lek za navodna kršenja individualnih prava koji su posledica strateškog nadzora?¹⁵⁴

120. Prikupljanje signalnih podataka mora se shvatiti kao način i metod za presretanje radio komunikacija, uključujući satelitske i signale mobilnih telefona, i kablovskih komunikacija.¹⁵⁵

121. „Jedan od najznačajnijih procesa u nadzoru prikupljanja podataka proteklih godina jeste to što prikupljanje signalnih podataka...sada može da obuhvati i monitoring „redovnih telekomunikacija“ (što je „nadzor“) i ima daleko veći potencijal da utiče na ljudska prava.“¹⁵⁶

152. CDL-AD(2015)011, § 8, 69, 129; uporedi *ESLJP, Liberty and others v. the United Kingdom*, 58240/00, 1. juli 2008, § 59 i dalje; *Weber and Saravia v. Germany* (dec.) 54934/00, 29. juni 2006, § 85 i dalje.

153. CDL-AD(2015)011, § 24-27, 115 i dalje, 129.

154. Uporedi član 8 i 13 EKLJP; CDL-AD(2015)011, § 26, 126 i dalje.

155. CDL-AD(2015)011, § 33.

156. CDL-AD(2015)011, § 1.

d. Video nadzor

Koje garancije postoje protiv zloupotrebe video nadzora, naročito na javnim mestima?¹⁵⁷

- i. Da li se video nadzor vrši iz razloga bezbednosti ili sigurnosti, ili u cilju sprečavanja i kontrole krivičnih dela, i podložan je i u zakonu i u praksi uslovima definisanim članom 8 EKLJP?¹⁵⁸
- ii. Da li se lica obaveštavaju da su nadzirana na mestima dostupnim javnosti?
- iii. Da li lica imaju pristup video nadzoru koji se može odnositi na njih?

157. Vidi CJEU, C-212/13, František Ryneš v. Úřad pro ochranu osobních údajů, 11. decembar 2014.

158. CDL-AD(2007)014, § 82.

III. Odabrani Standardi

III.a. Opšti standardi vladavine prava

1. „Tvrdo“ pravo

Savet Evrope, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) (1950)

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>

Evropska unija (EU), Povelja Evropske unije o osnovnim pravima

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uris-erv:OJ.C.2010.083.01.0389.01.ENG>

Ujedinjene nacije (UN), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP)

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3aa0.pdf>

Savet Evrope, Statut Saveta Evrope, preambula (1949)

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001>

Organizacija američkih država (OAD), Američka konvencija o ljudskim pravima („Pakt iz San Hozea“) (1969)

http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

Afrička unija (AU), Ustavni akt

http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf

Afrička unija, Povelja o demokratiji, izborima i upravljanju (2007), član 3
http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf

2. „Meko“ pravo

a. Savet Evrope

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Izveštaj o vladavini prava CDL-AD (2011)003rev

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

Komitet ministara Saveta Evrope, „Savet Evrope i vladavina prava“ CM(2008)170

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/minjust/mju29/CM%20170_en.pdf

Projekat evaluacije evropskih pravosudnih sistema Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ)

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes6Suivi_en.pdf

b. Evropska unija

EU, Pravosudni semafor (tekući godišnji izveštaji)

http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Dopis Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu „Novi Okvir Evropske unije za jačanje vladavine prava“ COM(2014) 158 final/2.

http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

Savet Evropske unije, Zaključci o osnovnim pravima i vladavini prava i o Izveštaju Komisije iz 2012. o primeni Povelje EU o osnovnim pravima

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

Kriterijumi za pristupanje EU (Kriterijumi iz Kopenhagena)

http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en

c. Druge međunarodne organizacije

Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS, sada OEBS), Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a („Dokument iz Kopenhagena“) (1989)

<http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Odluka br. 7/08

Dalje jačanje vladavine prava u zemljama OEBS-a (2008)

<http://www.osce.org/mc/35494?download=true>

Organizacija američkih država (OAD), Međuamerička demokratska povelja (2001)

http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm

Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS, sada OEBS), Dokument sa sastanka u Moskvi Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE („Dokument iz Moskve“) (1991)

<http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true>

d. Pokazatelji vladavine prava

Svetski projekat pravde, Indeks vladavine prava

http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf

Pokazatelji vladavine prava Vera-Altus

http://www.altus.org/pdf/dimrol_en.pdf

Pokazatelji vladavine prava Ujedinjenih nacija

http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/_un_rule_of_law_indicators.pdf

Pokazatelji upravljanja u svetu Svetske banke

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

III.b. Standardi koji se odnose na referentne tačke

A. Zakonitost

1. Tvrdo“ pravo

EKLJP, član 6 i dalje, posebno 6.1, 7, 8.2, 9.2, 10.2 i 11.2

EU, Povelja EU o osnovnim pravima (2009), član 49 (o načelima zakonitosti i srazmernosti krivičnih dela i kazni)

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

UN, MPGPP, članovi 14 i dalje, posebno 14.1, 15, 18.3, 19.3, 21; 22.3

UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), član 4 (odstupanja u vanrednim okolnostima moraju biti striktna), 15 (nullum crimen, nullum poena)

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3aa0.pdf>

UN, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990), članovi 16(4), 19

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>

Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (1998), član 22

http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be940a655e-b30e16/0/rome_statute_english.pdf

Afrička unija, Povelja o demokratiji, izborima i upravljanju (2007), član 10

http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf

(OAD), Američka konvencija o ljudskim pravima („Pakt iz San Hozea“) (1969), član 27

http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

2. „Meko“ pravo

UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), član 11(2) (o krivičnim delima i kaznama)

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

(OAD) Američka deklaracija o pravima i dužnostima čoveka (1948), član XXV (zaštita od proizvoljnog lišenja slobode)

<http://www.oas.org/dil/1948%20American%20Declaration%20of%20the%20Rights%20and%20Duties%20of%20Man.pdf>

Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti (Latimer hous) (1998), Principi II i VIII

<http://www.cmja.org/downloads/latimerhouse/commprinthreearms.pdf>

Povelja Komonvelta (2013), Odeljak VI, VIII

<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/page/documents/CharteroftheCommonwealth.pdf>

Asocijacija nacija jugoistočne Azije (ASEAN), Deklaracija o ljudskim pravima (2012), stav 20(2)

<http://aichr.org/documents>

B. Pravna sigurnost

1. „Tvrdo“ pravo

EKLJP, članovi 6 i dalje, posebno, 6.1, 7, 8.2, 9.2, 10.2 i 11.2
OAD, Američka konvencija o ljudskim pravima („Pakt iz San Hozea“)
(1969), član 9

http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

AU, Afrička povelja o ljudskim i pravima naroda (Povelja iz Banjula) (1981),
član 7(2)

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3630.pdf>

Arapska liga (AL), Arapska povelja o ljudskim pravima (revidirano) (2004),
član 16

<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>

2. „Meko“ pravo

UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), član 11

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

UN, Deklaracija sa sastanka na visokom nivou Generalne skupštine o vladavini prava na državnom i međunarodnom nivou (2012), stav 8

http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=192

ASEAN, Deklaracija o ljudskim pravima (2012), stav 20(3) Available at

<http://aichr.org/documents>

C. Sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja

1. „Tvrdo“ pravo

UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) (mešanje u slobode)

<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

UN, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990), član 16(4), članovi 14 (mešanje u slobode), 15 (lišenje imovine)

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>

UN, Konvencija o pravima deteta (1989), član 37 (b) (proizvoljno lišenje slobode ili pritvor)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

AU, Afrička povelja o ljudskim i pravima naroda (Povelja iz Banjula) (1981), član 14

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3630.pdf>

2. „Meko“ pravo

Komitet ministara Saveta Evrope, „Savet Evrope i vladavina prava“, CM(2008), odeljak 46

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/minjust/mju29/CM%20170en.pdf>

UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), članovi 9, 12 i 17

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti (Latimer haus) (1998), Princip VII

<http://www.cmja.org/downloads/latimerhouse/commprinthreearms.pdf>

ASEAN, Deklaracija o ljudskim pravima (2012), stav 11-12, 21 (proizvoljno lišenje života, slobode, privatnosti)

<http://aichr.org/documents>

D. Jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije

1. „Tvrdo“ pravo

a. Savet Evrope

EKLJP (1950), član 14

b. Evropska unija

EU, Povelja EU o osnovnim pravima (2009), član 20-21

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Direktive EU o jednakosti, uključujući i Direktivu Saveta 2000/78/EC od 27. novembra 2000, kojom se u uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje u zaposlenju i zanimanju i Direktiva Saveta 2000/43/EC od 29. juna 2000 o primeni načela jednakog tretmana među licima nezavisno od rasnog i etničkog porekla

c. Druge međunarodne organizacije

UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), članovi 2, 14 (1), 26 (jednakost pred sudovima i tribunalima)

<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

UN, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CEDR) (1969), posebno član 5

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

UN, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990), članovi 1, 7, 18

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>

UN, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 3

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

UN, Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) (1979)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

UN, Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) (2006)

<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

UN, Konvencija o pravima deteta (1989), član 2

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Međunarodni komitet društava crvenog krsta i crvenog polumeseca, Ženevske konvencije, zajednički član 3

<https://www.icrc.org/ihl/WebART/375-590006>

AU, Afrička povelja o ljudskim i pravima naroda (Povelja iz Banjula) (1981), članovi 3, 19

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3630.pdf>

AU, Povelja o demokratiji, izborima i upravljanju (2007), član 8

http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf

(OAD), Američka konvencija o ljudskim pravima („Pakt iz San Hozea“) (1969), članovi 3, 24

http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

(LAD), Arapska povelja o ljudskim pravima (revidirano) (2004), članovi 2, 9

<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>

2. „Meko“ pravo

Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2007)7 Komiteta ministara državama članicama o dobroj upravi, član 3

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Izveštaj o opsegu i ukidanju poslaničkog imuniteta, CDL-AD(2014)011
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e)

UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), članovi 1,2, 6-7, 16-17, 22-23

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

UN, Deklaracija sa sastanka na visokom nivou Generalne skupštine o vladavini prava na državnom i međunarodnom nivou (2012), odeljak 12, 14

http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=192

UN, Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 32 (2007), član 14 (Pravo na jednakost pred sudovima i tribunalima i na pravično suđenje)

<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom32.html>

Komonvelt, Deklaracija o Komonveltu iz Hararea (1991), stav 4

<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Harare%20Commonwealth%20Declaration%201991.pdf>

Komonvelt, Singapurska deklaracija o principima Komonvelta (1971) Princip 6

<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Singapore%20Declaration.pdf>

ASEAN, Deklaracija o ljudskim pravima (2012), stav 2, 7-9 Available at
<http://aichr.org/documents>

(OAD) Američka deklaracija o pravima i dužnostima čoveka (1948), članovi II, XVII

<http://www.oas.org/dil/1948%20American%20Declaration%20of%20the%20Rights%20and%20Duties%20of%20Man.pdf>

(OAD), Međuamerička demokratska povelja (2001), član 9

http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm

Južnoazijska asocijacija za regionalnu saradnju (SAARC), Povelja demokratije (2011)

<http://saarc-sec.org/SAARC-Charter-of-Democracy/88/>

E. Pristup pravdi

1. „Tvrdo“ pravo

EKLJP (1950), član 6

(EU), Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (2009), članovi 41, 47, 48, 50
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Direktiva 2010/64/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 20. oktobra 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnim postupcima
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1455724770445&uri=CELEX:32010L0064>

Direktiva 2012/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. maja 2012. o pravu na informacije u krivičnom postupku
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1455724843769&uri=CELEX:32012L0013>

Direktiva 2013/48/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. oktobra 2013. o pravu na pristup braniocu u krivičnom postupku i postupku po Evropskom nalogu za hapšenje, i pravu da se obavesti treće lice po lišenju slobode i komunicira sa trećim licima i konzularnim vlastima tokom lišenja slobode
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1455724901649&uri=CELEX:32013L0048>

(UN), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), članovi 9, 14
<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

UN, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1969), član 6
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

UN, Konvencija o pravima deteta (1989), članovi 12(2), 40
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

UN, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990), članovi 16, 18
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>

Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (1998), član 55
http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be940a655e-b30e16/0/rome_statute_english.pdf

(OAD), Američka konvencija o ljudskim pravima („Pakt iz San Hozea“) (1969), članovi 8, 25

http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

(LAD), Arapska povelja o ljudskim pravima (revidirano) (2004), članovi 7,9
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>

(LAD) Arapski sporazum iz Rijada o saradnji u pravosuđu, članovi 3-4
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38d8.html>

2. „Meko“ pravo

a. Savet Evrope

Savet Evrope, Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema Deo I: Nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)

Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Tužilaštvo, CDL-AD(2010)040

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

Venecijanska komisija, Izveštaj o imenovanjima u pravosuđu CDL-AD(2007)028

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=C-DL-AD%282007%29028-e>

Venecijanska komisija, Kompilacija mišljenja, izveštaja i studija Venecijanske komisije o ustavnoj pravdi, CDL-PI(2015)002

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI%282015%29002-e>

Venecijanska komisija, Kompilacija mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije o tužiocima CDL-PI(2015)009

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI%282015%29009-e>

Venecijanska komisija, Kompilacija mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije o sudovima i sudijama CDL-PI(2015)001

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI%282015%29001-e>

Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(94)12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (1994)

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=524871&Site=CM&BackColorInternet=C-3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2012)11 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM&BackColorInternet=C-3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

Konsultativno veće evropskih sudija (KVES), Mišljenje br. 1 o standardima u pogledu nezavisnosti i nesmenjivosti sudija

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE%20Opinion%201_EN.pdf

Savet Evrope, Preporuka R(2000)21 Komiteta ministara državama članicama o slobodi obavljanja advokatske profesije

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=380771&Site=CM&BackColorInternet=C-3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

b. Evropska unija

Evropska mreža sudskih saveta, Dablinska deklaracija o standardima za angažovanje i imenovanje članova pravosuđa (2012)

http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/ency_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf

Evropska mreža sudskih saveta, Sudska etika: Principi, vrednosti i kvaliteti

<http://ency.eu/images/stories/pdf/ethics/judicialethicsdeontologiefinal.pdf>

Evropska mreža sudskih saveta, Rezolucija o transparentnosti i pristupu pravdi (2009)

http://ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may_final.pdf

Savet advokatskih komora i društava pravnika u Evropi, Povelja o osnovnim principima evropske pravne profesije (2006) i Kodeks ponašanja za evropske advokate (iz 1988, poslednji put izmenjen 2006.)

http://www.ccbbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/EN_CCBECopdf1_1382973057.pdf

Evropska asocijacija sudija, Sudijska povelja za Evropu (1997)

<http://www.richtervereinigung.at/international/eurojus1/eurojus15a.htm>

c. Ujedinjene nacije

UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), članovi 8, 10
<http://www.un.org/en/documents/udhr/>

Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UNHRC), Rezolucija 25/4, Integritet sudskog (2014)

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/25/4

Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UNHRC), Rezolucija 23/6, Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, porotnika i sudija porotnika i nezavisnost advokata (2013)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/94/PDF/G1314894.pdf?OpenElement>

UN, Deklaracija sa sastanka na visokom nivou Generalne skupštine o vladavini prava na državnom i međunarodnom nivou (2012), stav 13

http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=192

Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Opšti komentar br. 32 (2007), član 14: Pravo na jednakost pred sudovima i tribunalima i na pravično suđenje

<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom32.html>

Pravosudna grupa za jačanje integriteta pravosuđa Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC), Bangalorski principi sudijskog ponašanja (2002)

http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

UN, Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR), Principi koji se odnose na status nacionalnih institucija (Pariski principi) (1993), Odeljak 2 (Sastav i garancije nezavisnosti i pluralizma)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

UN, Osnovni principi o ulozi advokata (pozdravila Generalna skupština u svojoj Rezoluciji 45/166 iz 1990.)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx>

UN, Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca (pozdravila Generalna skupština u svojoj Rezoluciji 45/166 iz 1990.)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>

UN, Nacrt univerzalne deklaracije o nezavisnosti pravosuđa (Singhvi deklaracija), na koji upućuje Komisija UN za ljudska prava u Rezoluciji 1989/32

<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-of-Judges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declaration-instruments-1989-eng.pdf>

UN, Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa (potvrdila Generalna skupština u Rezolucijama 40/32 i 40/146, 1985.)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

UN, Principi i smernice o pristupu pravnoj pomoći u krivičnopravnim sistemima

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison_reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf

Međunarodna asocijacija tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i Izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca (1999).

http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb12418/Standards_English.aspx

OEBS, Odluka br. 12/05 Minstarskog saveta OEBS-a o podršci ljudskim pravima i vladavini prava

<http://www.osce.org/mc/17347?download=true>

OSCE, Briselska deklaracija o krivičnopravnim (2006)

<http://www.osce.org/mc/23017?download=true>

d. Komonvelt nacija

Povelja Komonvelta (2013), Poglavlje 7

<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/page/documents/CharteroftheCommonwealth.pdf>

Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti (Latimer haus) (2003), Principi III-VI

<http://www.cmja.org/downloads/latimerhouse/commprinthreearms.pdf>

Deklaracija o Komonveltu iz Hararea (1991), stav 4

<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Harare%20Commonwealth%20Declaration%201991.pdf>

Zaključci iz Limasola o borbi protiv korupcije u pravosuđu (2002)

<http://www.cmja.org/downloads/limassolconclusionwithannexe.pdf>

e. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHIR) Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji: sudska uprava, izbor i odgovornost (2010)

<http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHIR) Organi-

zacije za evropsku bezbednost i saradnju, Pravni zbornik o međunarodnim pravima pravičnog suđenja

<http://www.osce.org/odihr/94214>.

f. Druge međunarodne organizacije

(OAD) Američka deklaracija o pravima i dužnostima čoveka (1948), članovi XVII, XXVI

<http://www.oas.org/dil/1948%20American%20Declaration%20of%20the%20Rights%20and%20Duties%20of%20Man.pdf>

(OAD), Međuamerička demokratska povelja (2001), članovi 2-4

http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm

(AU) Ustavni akt (2000), član 4(m)

http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf

(AU) Afrička povelja o ljudskim i pravima naroda (Povelja iz Banjula) (1981), članovi 7, 26

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3630.pdf>

ASEAN, Deklaracija o ljudskim pravima (2012), stav 5 at

<http://aichr.org/documents>

SAARC, Povelja demokratije (2011)

<http://saarc-sec.org/SAARC-Charter-of-Democracy/88/>

g. Ostalo

Inicijativa za vladavinu prava Američke advokatske komore – Arapski savet za pravosudne i pravne studije, Standardi u sektoru pravosuđa – Vodič za organizacije civilnog društva

<http://www.albersconsulting.eu/justicebenchmarks.html>

Imenovanje, mandat i razrešenje sudija u skladu sa Principima Komonvelta: pregled i analiza (J. van Zyl Smit, Izveštaj o istraživanju koji je sproveo Bingamov centar za ljudska prava) (2015)

http://www.biicl.org/documents/689_bingham_centre_compendium.pdf

Bingamov centar za ljudska prava, Principi iz Kejptauna o ulozi nezavisnih komisija u izboru i imenovanju sudija (2016).

http://www.biicl.org/documents/868_cape_town_principles_-_february_2016.pdf

F. Primeri posebnih izazova za vladavinu prava

1. „Tvrdo“ pravo

a. Korupcija

Savet Evrope, Krivičnopravna konvencija o korupciji

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

Savet Evrope, Građanskopravna konvencija o korupciji

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

Savet Evrope, Dodatni protocol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/191>

UN, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (2003)

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

OAD, Međuamerička konvencija protiv korupcije (1996)

<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

b. Prikupljanje podataka i nadzor

Savet Evrope, Konvencija o zaštiti lica Saveta Evrope u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

Evropska Unija, Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 24. oktobra 1995. o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-31995L0046&from=EN>

2. „Meko“ pravo

a. Korupcija

Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne funkcionere

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&Site=CM&BackColorInternet=C-3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

CM/Res (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&Site=CM&BackColorInternet=C-3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO), Imuniteti javnih funkcionera kao moguća prepreka u borbi protiv korupcije, u „Naučene lekcije“, Treći krug evaluacije (2000-2010) – tematski članci

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf

Evropska unija, redovan Izveštaj EU o borbi protiv korupcije, npr. COM(2014) 38 final od 3. februara 2015.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

b. Prikupljanje podataka i nadzor

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o video nadzoru koji javne vlasti vrše na javnim mestima i zaštita ljudskih prava, CDL-AD(2007)014

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD%282007%29014-e>

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Izveštaj o demokratskom nadzoru agencija za prikupljanje signalnih podataka, CDL-AD(2015)011

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD%282015%29011-e>

Princip vladavine prava je sadržan u zakonskim tekstovima – bilo na nacionalnom ustavnom nivou ili na nivou Saveta Evrope ili Evropske unije. Vladavina prava se često i lako koristi u političkim debatama, jer nema jasno definisano značenje. Međutim, da li se sprovodi na objektivan, temeljan, transparentan i ravnopravan način? Kontrolna lista Venecijanske komisije ima za cilj da reši ova pitanja. Sadrži detaljna pitanja za procenu stepena poštovanja vladavine prava u bilo kojoj zemlji. Ova procena neće se sastojati samo od brojanja tačnih odgovora, već će pružiti globalni pregled situacije, fokusirajući se na poštovanje najvažnijih kriterijuma.

Kontrolna lista za vladavinu prava je instrument koji je dostupan svim zainteresovanim stranama, uključujući međunarodne organizacije, nacionalne vlasti i civilno društvo.

www.venice.coe.int

SRP

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Sastoji se od 47 država članica, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, ugovor osmišljen da zaštiti ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda sprovođenje Konvencije u državama članicama.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE