

Nova univerza
Evropska pravna fakulteta

Vloga Beneške komisije pri promociji demokracije skozi
pravo

Magistrsko delo

Tina Zorko

Ljubljana, 2019

Nova univerza
Evropska pravna fakulteta

Vloga Beneške komisije pri promociji demokracije skozi
pravo

Magistrsko delo

Kandidatka: Tina Zorko
Vpisna številka: 93175027
Študijski program: Podiplomski študijski program Pravo II
stopnje
Mentor: prof. dr. Arne Marjan Mavčič

Ljubljana, 2019

Izjava o avtorstvu in navedba lektorja

S podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo zaključno delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je delo pripravljeno v skladu s Tehničnimi navodili za izdelavo zaključnih del Nove univerze ter pripombami mentorja in članov komisije;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v onliki dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim se tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah (ZASP) – Uradni list RS, št. 21/1995, 9/2001, 30/2001 – ZCUKPIL, 43/2004, 17/2006, 114/2006 – ZUE, 139/2006, 68/2008);
- je elektronska oblika predloženega dela tehnično potrjena in ustrezna ter soglašam, da Univerzitetna knjižnica Nove univerze objavi zaključno delo na spletnih straneh pod pogoji, ki v nekomercialne namene dovoljujejo neomejeno reproduciranje, distribucijo in dajanje na voljo javnosti ter predelavo z namenom prevoda, pod pogojem, da je avtorstvo izvirnega dela ustrezno navedeno. Če je kasneje reproduciran ali razširjen le del zaključnega dela, je to potrebno jasno označiti. Dovoljenje nadaljnjega prenašanja pridobljenih pravic v skladu s to alinejo velja tudi za prenos pravic na prosto dostopne digitalne knjižnice in repozitorije.
- da je delo lektorirala Karmen Škrk, univerzitetna diplomirana profesorica slovenščine in pedagogike.

Ljubljana, 28.10.2019

Tina Zorko

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju, prof. dr. Arneju Marjanu Mavčiču za vso strokovno pomoč in usmeritve pri izdelavi mojega magistrskega dela.

Posebna zahvala za vso podporo in spodbudo v času študija ter priprave tega dela gre mojemu Alenu, družini in prijateljem.

POVZETEK

Evropsko komisija za demokracijo skozi pravo ali Beneško komisijo je 10. maja 1990 ustanovil odbor ministrov Sveta Evrope. Je posvetovalni organ Sveta Evrope za ustavnopravna vprašanja. Njen temeljni akt je statut. Temeljna delovna področja so demokratičnost institucij in temeljne človekove pravice ter svoboščine; ustavno sodstvo; volitve; referendumi in politične stranke. Trenutno šteje 61 držav članic. Stalni kraj zasedanja so Benetke, medtem ko je sedež sekretariata v Strasbourgu. Komisija se sestaja štirikrat letno na plenarnem zasedanju. Sestavljata jo po en član ter nadomestni član iz vsake države članice in sta imenovana za dobo štirih let. Gre za neodvisne strokovnjake z mednarodnimi izkušnjami pri delovanju v demokratičnih institucijah. Predsedstvo Komisije se izvoli izmed vseh članov za obdobje dveh let. Glavna dejavnost Beneške komisije je priprava mnenj v skladu z njenimi pooblastili na zahtevo države članice, organov Sveta Evrope in mednarodne organizacije. Mnenja niso pravno zavezujoča, vendar predstavljajo določen pravni standard za državo. Mnenja imajo pomemben vpliv na delovanje Evropskega sodišča za človekove pravice, saj to v svojih sodbah pogosto citira mnenja Komisije.

Raziskovalne metode, ki sem jih uporabila, so zgodovinska metoda, primerjalna metoda, metoda analize, induktivna metoda in metoda študije primera.

Ključne besede: Beneška komisija, mnenja, demokratičnost, ustavno sodstvo, pravna država.

ABSTRACT - THE ROLE OF THE VENICE COMMISSION IN PROMOTING DEMOCRACY THROUGH LAW

The European Commission for Democracy through Law or the Venice Commission was established on 10 May 1990 by the Minister of the Council of the Council of Europe. It is a advisory body on constitutional matters of the Council of Europe. Its basic act is the Statute. The Commission fundamental work areas are: democratic institutions and fundamental rights; constitutional justice and elections, referendums and political parties. The Commission has 62 member states. Its plenary sessions are held in Venice, four times a year. Meanwhile its permanent secretariat is located in Strasbourg. The members of the Commission are independent experts with international experience in working in democratic institutions. The members and alternate member are appointed for four years by the participating countries. The Bureau of the Commission shall be elected from among all its members for a term of two years. The main activity of the Venice Commission is to prepare opinions in accordance with its mandate at the request of a Member State, Council of Europe bodies and an international organization. Opinions are not legally binding, but they do set a legal standard for the country. Opinions have a significant impact on the functioning of the European Court of Human Rights, as it often cites Commission opinions in its judgments.

The research methods used by such historical method, comparative method, analysis method, inductive method in the case study method.

Key words: Venice Commission, Opinions, Democracy, Constitutional Justice, Rule of Law.

KAZALO

POVZETEK.....	II
ABSTRACT - THE ROLE OF THE VENICE COMMISSION IN PROMOTING DEMOCRACY THROUGH LAW	III
KAZALO	IV
SEZNAM KRATIC	VII
1 UVOD.....	1
1.1 OPREDELITEV OBRAVNAVANEGA PROBLEMA IN TEORETIČNA IZHODIŠČA	1
1.2 NAMEN IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA	2
1.3 PREDVIDENE METODE ZA DOSEGANJE CILJEV MAGISTRSKEGA DELA	2
1.4 PREDVIDENE PREDPOSTAVKE IN OMEJITVE PRI OBRAVNAVANJU PROBLEMA.....	3
1.5 PREVERITEV HIPOTEZ	4
1.6 OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ NA OBRAVNAVANEM PODROČJU	5
1.7 PRIČAKOVANI REZULTATI DELA.....	5
1.8 STRNJEN OPIS PO POSAMEZNIH POGLAVJIH	5
2 BENEŠKA KOMISIJA	7
2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ	7
2.2 NOTRANJA ORGANIZACIJA	8
2.3 FINANCIRANJE	9
2.4 REFERATI KOMISIJE.....	9
3 PREGLED DELA NA POSAMEZNIH PODROČJIH KOMISIJE	10
3.1 DEMOKRATIČNOST INSTITUCIJ IN TEMELJNE ČLOVEKOVE PRAVICE TER SVOBOŠČINE.....	10
3.1.1 Ustavne reforme	10
3.1.2 Varstvo temeljnih človekovih pravic.....	11
3.1.2.1 Svoboda veroizpovedi.....	11

3.1.2.2	Svoboda zborovanja	12
3.1.2.3	Svoboda združevanja.....	12
3.1.2.4	Zaščita manjšin	12
3.1.3	Demokratičnost institucij.....	13
3.1.4	Vladavina prava/pravna država	13
3.1.5	Sodne reforme.....	15
3.1.6	Varuh človekovih pravic.....	16
3.2	VOLITVE, REFERENDUMI IN POLITIČNE STRANKE	17
3.2.1	Politične stranke	19
3.3	USTAVNO SODSTVO	21
3.3.1	Amicus curiae	22
3.3.2	Svetovna konferenca ustavnih sodišč	23
4	MNENJA BENEŠKE KOMISIJE.....	25
4.1	PRIPRAVA MNENJA	25
4.2	PRAVNI STANDARD	26
4.3	PRAVNA NARAVA MNENJA	27
4.4	POMEN MNENJA ZA DRUGE MEDNARODNE SUBJEKTE.....	28
4.4.1	Evropsko sodišče za človekove pravice	28
4.4.2	Evropska unija	29
4.5	UČINKI MNENJ KOMISIJE	30
4.6	VPRAŠANJE UVEDBE LOČENIH MNENJ	31
4.7	PRIMERI ODMEVNEJŠIH MNENJ BENEŠKE KOMISIJE.....	32
4.7.1	Madžarska	32
4.7.2	Tunizija	38
4.7.3	Poljska	39
4.7.4	Ukrajina, Rusija oziroma vprašanje odcepitve Krima.....	43
4.7.5	Romunija	44

4.7.6	Gruzija	46
5	VPLIV KOMISIJE NA NEEVROPSKE DRŽAVE ČLANICE TER NA EVROPSKE DRŽAVE ČLANICE	52
5.1	EVROPSKE DRŽAVE ČLANICE	52
5.2	NEEVROPSKE DRŽAVE ČLANICE	53
5.2.1	Južno Sredozemlje	53
5.2.1.1	Maroko	54
5.2.2	Srednja Azija	54
5.2.2.1	Kirgizija	55
5.2.2.2	Kazahstan	55
5.2.2.3	Tadžikistan	57
5.2.2.4	Uzbekistan	58
5.2.3	Latinska Amerika	58
5.2.3.1	Mehika	58
5.2.3.2	Venezuela	59
5.2.3.3	Bolivija	60
5.2.3.4	Peru	60
6	ZAKLJUČEK	61
6.1	PREVERITEV HIPOTEZ	61
6.2	PRISPEVEK REZULTATOV K ZNANOSTI OZIROMA K STROKI	62
6.3	UPORABNOST IN OMEJITEV REZULTATOV RAZISKAVE	63
7	LITERATURA IN VIRI	64
7.1	SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE	64
7.2	ČLANKI V REVIJAH	64
7.3	POGLAVJA V KNJIGAH IN ZBORNIKIH	66
7.4	SPLETNI VIRI	67
8	PRILOGA 1:	75

SEZNAM KRATIC

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

EU – Evropska unija

ODIHR – Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice

OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi

SE – Svet Evrope

ZN – Združeni narodi

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV OBRAVNAVANEGA PROBLEMA IN TEORETIČNA IZHODIŠČA

Evropsko komisijo za demokracijo skozi pravo, poznano tudi pod imenom Beneška komisija, je odbor ministrov Sveta Evrope ustanovil na podlagi razširjenega delnega sporazuma 10. maja 1990.¹ Svoje drugo ime, to je Beneška komisija, ki je v praksi večkrat uporabljeno in poznano, je Komisija dobila po kraju svojih plenarnih sej, ki potekajo v Benetkah. Z ustanovitvijo je bil sprejet njen temeljni akt statut. Je posvetovalni organ Sveta Evrope za ustavnopravna vprašanja. Trenutno je 61 držav članic Beneške komisije, od teh jih je 14 nečlanic Sveta Evrope. Temeljna delovna področja Komisije so tri: demokratičnost institucij in temeljne človekove pravice ter svoboščine; ustavno sodstvo; volitve; referendumi in politične stranke. Vsa omenjena področja izhajajo iz temeljnih vrednot Sveta Evrope, kot so demokracija, človekove pravice in načela pravne države.

Komisijo sestavljata po en član ter nadomestni član vsake države članice, ki sta neodvisna strokovnjaka z mednarodnimi izkušnjami pri delovanju v demokratičnih institucijah in sta na ta položaj imenovana za dobo štirih let. Izmed vseh članov Komisije pa se izvoli predsedstvo Komisije, ki ga sestavljajo predsednik, trije podpredsedniki in štirje drugi člani, njihov mandat pa je omejen na dve leti z možnostjo podaljšanja. Komisija se sestaja štirikrat letno na plenarnih sejah. Stalni kraj zasedanja so Benetke, a je sedež njenega sekretariata v Strasbourgu. Svoje odločitve na sejah sprejema z večino glasov svojih članov.

Komisija lahko na svojo pobudo na svojih področjih dela opravi raziskavo, izdela študije, smernice, pripravlja osnutke besedila zakonov, ustav in mednarodnih pogodb. Lahko pa v skladu s svojimi pooblastili daje mnenja na zahtevo odbora ministrov, parlamentarne skupščine, kongresa lokalnih in regionalnih oblasti, generalnega sekretarja, države, mednarodne organizacije ali organa, ki sodeluje pri delu Komisije.² Sicer so mnenja Komisije za države članice pravno nezavezujoča, vendar pa s trenutkom objave mnenja predstavlja to določen standard za državo. Kajti ta neobvezujoča narava mnenja predstavlja tako imenovan «soft law» mehanizem, kar omogoča Komisiji, da v svojem mnenju poglobljeno strokovno presoja dotični problem in ob tem predlaga različne ukrepe strukturne narave. Mnenja Komisije tudi pomembno prispevajo k delovanju Evropskega sodišča za človekove pravice, saj se sodišče v svojih sodbah pogosto opira na mnenje oziroma citira mnenja Komisije. To nakazuje pomembno povezavo med obema institucijama znotraj Sveta Evrope, ki se kaže tudi v tem, da mnenja Komisije predstavljajo včasih tudi predhodne odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice. V zadnjem času so mnenja Komisije

¹ Benoit-Rohmer, Klebes, 2006, str. 95.

² Mavčič, 2009, str. 7.

upoštevana tudi pri drugih mednarodnih organizacijah, denimo pri Evropski komisiji znotraj novega okvira EU za krepitev načela vladavine prava.³

Beneška komisija je bila ustanovljena v 90. letih prejšnjega stoletja v prvi vrsti kot pomoč tranzicijskim državam po padcu železne zaves, pri njihovi vzpostavitvi sistemov ustavnih demokracij ter evropske pravne kulture. V zadnjem času pa je njeno delo usmerjeno predvsem k pomoči neevropskim državam članicam, tako imenovanim »novim demokracijam«, v Aziji, Afriki in Latinski Ameriki. Tako je presegla evropski okvir svoja začetne usmeritve.⁴ So pa izzivi za Komisijo še vedno tudi v Evropi, in sicer v pomoči pri reševanju ustavnih kriz.

Komisija ima tudi več podkomisij, ki se sestajajo po potrebi. Te podkomisije so: Ustavne reforme, Demokratične institucije, Ustavno sodstvo, Zvezna in regionalna država, Varstvo manjšin, Mednarodno pravo, Upravni odbor UniDem, Območje Sredozemlja, Upravna in proračunska vprašanja, Jugovzhodna Evropa, Izredne razmere.⁵

1.2 NAMEN IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA

Namen magistrskega dela je skozi postavljene hipoteze obravnavati izbrano temo.

Cilji magistrskega dela so:

- ❖ analizirati pomen oziroma težo mnenj Beneške komisije za države, na katere se mnenje nanaša,
- ❖ predstaviti posamezna področja delovanja Beneške komisije in preučiti, kakšen je bil trend razvoja na teh področjih v zadnjih letih,
- ❖ ugotoviti pomen delovanja Beneške komisije tako za evropske kot na zunajevropske države članice.

1.3 PREDVIDENE METODE ZA DOSEGANJE CILJEV MAGISTRSKEGA DELA

Pri pisanju magistrskega dela bomo uporabili opisno ali deskriptivno metodo, razlagalno metodo in normativno metodo.

Metode raziskovanja, ki jih bomo pri svojem raziskovanju uporabili in s katerimi bomo ovrednotili izbrana gradiva, so zgodovinska metoda, primerjalna metoda, metoda analize, induktivna metoda in metoda študije primera.

³ Zidar, 2016, str. 20.

⁴ Bartole, 2014, e-vir.

⁵ Mavčič, 2009, str. 7.

Z zgodovinsko metodo želimo preučiti, kako se je delo Komisije razlikovalo skozi leta njenega obstoja in kako so zgodovinski vzroki vplivali na to ter kako se je to kazalo na področjih njenega dela.

Primerjalno metodo želimo uporabiti pri pregledu in primerjanju sodelovanja Komisije z drugimi mednarodnimi institucijami ter njenimi državami članicami.

Z metodo analize želimo analizirati delo Komisije na posameznih področjih njenega dela, kot so demokracija, človekove pravice in pravna država.

Z induktivno metodo, s katero sklepamo iz konkretnega primera na splošno, bomo s preučevanjem posameznih primerov sklepala, kako Komisija deluje med neevropskimi državami članicami, katere so prioritete na tem področju, s preučevanjem primerov delovanja Komisije med evropskimi državami članicami pa bomo ugotavljali, kateri izzivi so še tu.

Metodo študije primera bomo uporabili pri preučevanju teže mnenj Komisije. Opisali bomo konkretni primer njenega mnenja, kakšen vpliv je imelo ter ali ga je dotična država upoštevala.

1.4 PREDVIDENE PREDPOSTAVKE IN OMEJITVE PRI OBRAVNAVANJU PROBLEMA

Hipoteze, ki smo jih zastavili in ki jih bom v magistrskem delu potrdili oziroma ovrgli, so:

- ❖ Prva hipoteza: Mnenja Beneške komisije imajo kljub svoji nezavezujoči pravni naravi posebno težo v državah članicah Komisije ter širši mednarodni vpliv.

Pri prvi hipotezi se bomo osredotočili na to, kakšen vpliv oziroma težo imajo mnenja Beneške komisije, čeprav ta niso pravno zavezujoča za države članice, in kakšen pomen imajo za druge mednarodne subjekte.

- ❖ Druga hipoteza: Uveljavljanje načel evropske pravne kulture je imelo vpliv tudi na neevropske države članice Komisije pri oblikovanju njihovih ustavnih besedil, zakonodaje in pri njihovem ustavnem sodnem varstvu.

Pri drugi hipotezi bo naše raziskovanje usmerjeno v vpliv Beneške komisije pri njenem delu med neevropskimi državami članicami, saj je bil prvotni namen ustanovitve Komisije ravno v pomoči tranzicijskim državam pri njihovi vzpostavitvi ustavnih demokracij v 90. letih prejšnjega stoletja. Obenem nas bo zanimalo, ali je delo Komisije med evropskimi državami članicami končano ali pa so izzivi še ostali.

- ❖ Tretja hipoteza: Razvoj posameznih delovnih področij Beneške komisije v zadnjih 10 letih ni potekal enako, nekatera področja so se bolj razvijala in s tem prispevala k večji krepitvi načel pravne države in demokratičnosti ter utrjevanju delovanja demokratičnosti institucij.

Pri tretji hipotezi se bomo osredotočila na pregled dela na posameznih področjih Komisije, kot so demokratičnost institucij, temeljne človekove pravice in svoboščine; ustavno sodstvo; volitve, referendumi in politične stranke. Predstavili bomo novosti v zadnjih 10 letih v primerjavi z začetki v 90. letih. Zanimalo nas bo, katera področja so prispevala k večji krepitvi načel pravne države in demokratičnosti in kako je z utrjevanjem delovanja demokratičnih institucij.

Pri raziskovanju ne pričakujemo omejitev.

1.5 PREVERITEV HIPOTEZ

Preko študija literature, ki obravnava temo magistrskega dela in uporabe hipotez, želimo preveriti oblikovane predpostavke:

V primeru prve hipoteze bomo ugotavljali, kakšen vpliv oziroma težo imajo mnenja Beneške komisije, čeprav ta niso pravno zavezujoča za države članice in njihove organe, ter kakšen pomen imajo za mednarodne organizacije. Na podlagi metode študija primera ter metode analize bomo preučili konkreten primer mnenja Komisije za konkretno državo članico. Zanimalo nas bo, kakšen vpliv je imelo mnenje Komisije v tem primeru. Obenem bomo uporabili tudi primerjalno metodo, s katero bomo primerjali delo med Komisijo in drugimi mednarodnimi subjekti. Prav tako se bomo poslužili metode analize, s katero bomo analizirali, kakšno in kako uspešno je bilo to sodelovanje.

V primeru druge hipoteze se bomo osredotočili na vpliv Beneške komisije pri njenem delu med neevropskimi državami članicami, saj je bil prvotni namen ustanovitve Komisije ravno v pomoči tranzicijskim državam pri njihovi vzpostavitvi ustavnih demokracij v 90. letih prejšnjega stoletja. Ugotavljali bomo, ali je delo Komisije med evropskimi državami članicami končano ali so izzivi še prisotni. Kot raziskovalno metodo bomo tu uporabili zgodovinsko metodo, s katero bomo preučili zgodovinske razloge, ki so vplivali na delo Komisije skozi različna obdobja od ustanovitve do sedaj. Uporabili bomo tudi metodo analize, s katero bomo analizirali, kako načela evropske pravne kulture vplivajo na ustavne vrednote neevropskih držav članic.

Pri tretji hipotezi bomo opravili pregled dela na treh temeljnih področjih Komisije ter ugotavljala, katere so novosti v zadnjih desetih letih v primerjavi z začetki v 90. letih. Uporabili bomo zgodovinsko metodo, s katero bomo preučili zgodovinski razvoj dela na posameznih področjih skozi leta delovanja Komisije s poudarkom na novostih zadnjih desetih let. Prav tako bomo uporabili metodo analize, s katero bomo analizirali, kakšno je bilo delo na posameznih področjih Komisije, kot so demokracija, človekove pravice in načela pravne države.

1.6 OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ NA OBRAVNAVANEM PODROČJU

Magistrsko delo se bo od preostalih del s tega področja razlikovalo po tem, da se bomo osredotočili oziroma bo naš poudarek na preučevanju teme skozi zastavljene hipoteze, ki še niso bile obravnavane v delih. Deli s tega področja sta diplomski deli, eno iz leta 2002 z naslovom Beneška komisija avtorice Aljanke Klanjšek, drugo delo iz leta 2009 z naslovom Evropska komisija za demokracijo skozi pravo: Beneška komisija pa je napisal Simon Tantegel. Obe deli se dotikata osnovnih vprašanj v zvezi z Beneško komisijo, njenim nastankom, državami članicami, s področji delovanja, z razmerjem do Sveta Evrope. Ugotavljata, da gre za nepogrešljiv ter mednarodno visoko cenjen element na področju demokratičnosti in ustavnosti⁶ ter da je kot svetovalni organ relativno neodvisna v razmerju do njenega ustanovitelja.⁷ Zadnje delo s tega področja je bilo napisano pred 10 leti, od takrat je bilo precej novosti, ki pa v slovenski stroki s tega področja še niso bila obravnavana in poglobljeno analizirana. Prav to pa bo znanstveni doprinos tega magistrskega dela.

1.7 PRIČAKOVANI REZULTATI DELA

S pripravo magistrskega dela pričakujemo izviren strokovni prispevek o svetovalnem organu Sveta Evrope, torej o Beneški komisiji in njeni vlogi pri promociji demokracije skozi pravo, ki se kaže na posameznih področjih njenega dela, kot so demokracija, človekove pravice in pravna država, ter trendu razvoja le-teh. Kakor tudi vpliv evropskih pravnih načel na zunajevropske države članice Komisije.

1.8 STRNJEN OPIS PO POSAMEZNIH POGlavJIH

Drugo poglavje

V njem bomo najprej predstavili potek zgodovinskega razvoja Beneške komisije, notranjo organizacijo Komisije, njeno financiranje. Sledil bo pregled referatov Komisije.

Tretje poglavje

Nanašalo se bo na pregled dela na posameznih področjih Komisije. Razdeljeno bo v tri podpoglavja. V prvem podpoglavju, ki bo naslovljeno z Demokratičnost institucij in temeljne človekove pravice ter svoboščine, se bomo osredotočili na to, kako Komisija deluje na tem področju, katere so prednostne naloge. Seveda bomo primerjali njeno delo v začetku ustanovitve z njenim delom v zadnjih letih. V drugem podpoglavju z naslovom Ustavno sodstvo nas bo zanimalo, katere so prednostne naloge na tem področju, kako Komisija skrbi za povezanost in izmenjavo dobrih praks ustavnih sodišč držav članic ter ali se je trend dela v zadnjih letih spreminjal v primerjavi z 90.

⁶ Tantegel, 2009, str. 76.

⁷ Tantegel, 2009, str. 77.

leti. V tretjem podpoglavju za naslovom Volitve, referendumi in politične stranke se bomo osredotočili na novosti oziroma na akte Komisije, ki so bili pripravljene.

Četrto poglavje

To poglavje bo naslovljeno Mnenja beneške komisije. Najprej bomo predstavili, kako Komisija mnenje pripravi, torej kakšen je postopek pred pripravo mnenja, od priprave osnutka, do odhoda delegacije članov Komisije v državo članico, obravnave osnutka na plenarni seji ter odločanja o njem. V podpoglavju Pravni standard se bomo osredotočili na to, kakšen pravni standard Komisija oblikuje skozi mnenja. V tretjem podpoglavju, naslovljenem s Pravna narava mnenja, se bomo osredotočili na nezavezujočo pravno naravo mnenja, instrumente mehkega prava in njihov pomen. V četrtem podpoglavju, ki ga bomo naslovili s Pomen mnenja za druge mednarodne subjekte, me bo zanimalo predvsem uporaba mnenj Komisije pri Evropskem sodišču za človekove pravice, v smislu sklicevanja na ta mnenja v sodbah Sodišča. Prav tako se bomo dotaknili tudi pomena mnenj Komisije za druge mednarodne subjekte, denimo Evropske komisije in njenega novega okvira EU za krepitev načela vladavine prava. V naslednjem podpoglavju z naslovom Učinki mnenj Komisije bomo predstavili, kakšne učinke oziroma pomen sploh imajo mnenja Komisije za države članice. V podpoglavju z naslovom Vprašanje uvedbe ločenih mnenj bomo predstavili ta predlog in pomisleke glede njega. V zadnjem podpoglavju z naslovom Primeri odmevnejših mnenj bomo predstavili posamezne primere mnenj Komisije, ki so bili pripravljene za posamezne države skupaj s političnim ozadjem v konkretni državi, ki je pripeljalo do priprave mnenj.

Peto poglavje

Naslov tega poglavja bo Vpliv komisije na neevropske države članice ter na evropske države članice. V tem delu magistrskega dela nas bo zanimalo, ali je delo Komisije med evropskimi državami članicami končano, ker je obdobje tranzicije že mimo, ali so na vidiku novi izzivi v Evropi. Navedla bom primere. Obenem pa nas bo zanimalo, kakšen vpliv je imela vzpostavitev načel evropske pravne kulture na neevropske države, ki se jim pravi tudi »nove demokracije«.

Zaključek

V njem bomo predstavili bistvene ugotovitve magistrskega dela, spoznanja, do katerih smo se dokopali med preučevanjem teme, ter seveda sklepe v zvezi s postavljenimi hipotezami.

2 BENEŠKA KOMISIJA

2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ

Zametki Beneške komisije izvirajo iz aprila leta 1987, ko je v Lizboni potekalo zasedanje Evropske konference ustavnih sodišč. Tam je bila prvič predstavljena ideja o tesnejšem povezovanju ustavnih sodišč in drugih enakovrednih organov za sodno presojo ustavnosti. Glavna protagonistka te ideje sta bila tedanji predsednik zveznega ustavnega sodišča Nemčije dr. Wolfgang Zeidler in tedanji predsednik italijanskega ustavnega sodišča dr. Antonio La Pergola, kjer bi se organiziral mednarodni center za zbiranje in izmenjavo informacij med ustavnimi sodišči s sedežem na univerzi v Bologni ter z delom centra, lociranim pri italijanskem ustavnem sodišču v Rimu. V začetku je bilo predvideno, da se ta center financira s sredstvi italijanske vlade, izplačanimi kot štipendije ministrstva za zunanje zadeve. Kasneje pa naj bi se financiral s sredstvi vlad držav, ki bi se vanj vključile.⁸ Predvideno je bilo, da bi v centru, ki bi ga vodil dr. Zeidler, delovala skupina specializiranih pravnikov iz držav članic za področje ustavnega prava. Center naj bi kot delovne jezike uporabljal angleščino, nemščino, italijanščino, francoščino in španščino. Že večje število delovnih jezikov, ki so bili predvideni, je nakazovalo na široko zastavljenost mednarodnega centra. Poleg seveda funkcij, ki naj jih opravlja, kot je denimo funkcija sekretariata Evropske konference ustavnih sodišč, prav tako izdaja ustreznih primerjalnih publikacij o ustavnosodni praksi. Vendar se tako zaradi široke zastavljenosti kot tudi nezmožnosti najti konsenz glede financiranja ideja o tesnejšem povezovanju ustavnih sodišč tisti čas ni uresničila.⁹

Pravi čas za ustanovitev Beneške komisije se je pojavil po padcu Berlinskega zidu in s tem železne zavese ter nastankom novih držav, ki so želele svoje komunistične režime preobraziti v demokratične. V tem času je dr. La Pergola ponovno izpostavil svojo idejo, vendar jo je razširil v pobudo za ustanovitev širšega, ne le informacijskega, pač pa tudi posvetovalnega organa pri Svetu Evrope za ustavnopravna vprašanja ter promocijo demokratičnih načel.¹⁰ To pobudo je dr. La Pergola predstavil na 82. seji odbora ministrov Sveta Evrope v maju 1988 in naletel na podporo. S tem se je odprla priložnost za sklic prve ad hoc konference Komisije, ki jo je sklicala italijanska vlada, z udeležbo tedanjih držav članic Sveta Evrope in s predsedovanjem dr. La Pergola med 31. marcem in 1. aprilom 1989 v Benetkah.¹¹ Na naslednji ad hoc konferenci januarja 1990 v Benetkah je bila sprejeta Resolucija o ustanovitvi Komisije za prehodno obdobje dveh let.¹² To resolucijoso sprejeli evropski ministri za zunanje zadeve članic Sveta Evrope. Kot opazovalke pa so bile prisotne številne države iz za železne zavese, na primer: Bolgarija, Češkoslovaška, Nemška demokratična

⁸ Mavčič, 2009, str. 2.

⁹ Prav tam, str. 3.

¹⁰ Prav tam, str. 3.

¹¹ Prav tam, str. 3.

¹² Prav tam, str. 3.

republika, Madžarska, Poljska, Romunija, Jugoslavija in Sovjetska zveza.¹³ Komisija je s sprejeto resolucijo pridobila samostojen sui generis položaj v okviru Sveta Evrope, skupaj s sekretariatom in tehnično podporo. Že po dvakratni organizaciji ad hoc konferenc v Benetkah in dogovorov s tedanjo Beneško pokrajino glede organizacijsko-tehničnih vprašanj, od imunitete delovanja Komisije do položaja njenega osebja, je postal uradni sedež Komisije v Benetkah, po katerih nosi svoje drugo ime in kjer je še danes. Dokončno je bila Komisija ustanovljena z resolucijo o delnem sporazumu 10. maja 1990 na 86. seji odbora ministrov Sveta Evrope. Takrat je bil sprejet tudi temeljni akt Komisije, to je statut. 21. februarja 2002 je odbor ministrov na svoji seji z resolucijo spremenil Statut Komisije v razširjen sporazum, s katerim je omogočeno članstvo tudi neevropskim državam.¹⁴

2.2 NOTRANJA ORGANIZACIJA

Avtonomija in neodvisnost Komisije znotraj Sveta Evrope se kaže tudi v neodvisnosti članov Beneške komisije. Komisijo sestavljata po en član ter nadomestni član iz vsake države članice, ki sta neodvisna strokovnjaka z mednarodnimi izkušnjami pri delovanju v demokratičnih institucijah in sta na ta položaj imenovana za dobo štirih let. Člani so običajno profesorji javnega ali mednarodnega prava, nekdanji ustavni sodniki, člani nacionalnih parlamentov ali državni uslužbenci.¹⁵ Ključno za člane in nadomestne člane je, da v okviru svojih pristojnosti, znanj in prepričanj iz svojih držav ne sprejmejo nobenih navodil in so tako strokovni in popolnoma neodvisni. Zato tudi uživajo status neodvisnih strokovnjakov.¹⁶

Komisija ima tudi svoje predsedstvo, ki je sestavljeno iz predsednika, treh podpredsednikov in štirih drugih članov, njihov mandat pa je omejen na dve leti z možnostjo podaljšanja. Predsedstvo pa se izvoli izmed vseh članov Komisije. Naloga predsednika Komisije je, da vodi njeno delo, predseduje zasedanjem in zastopa Komisijo navzven.¹⁷

Komisija ima tudi svoj sekretariat s sedežem v Strasbourgu. Naloga sekretariata je, da pred vsakim plenarnim zasedanjem pripravi dnevni red in druga podporna gradiva, ki se razdelijo običajno dva tedna pred plenarnim zasedanjem.¹⁸

Komisija se sestaja štirikrat letno na plenarnih sejah v mesecu marcu, juniju, oktobru in decembru. Stalni kraj zasedanja so Benetke, natančneje stavba Scuola Grande di

¹³ Prav tam, str. 3.

¹⁴ Prav tam, str. 5.

¹⁵ Craig, 2017, str. 60.

¹⁶ Prav tam, str. 60.

¹⁷ Prav tam, str. 60.

¹⁸ Prav tam, str. 59.

San Giovanni Evangelista.¹⁹ Svoje odločitve na sejah sprejema z večino glasov vseh svojih članov.

2.3 FINANCIRANJE

S finančnega vidika je Komisija neodvisna od Sveta Evrope, saj ima svoj proračun, v katerega sredstva prispevajo države članice. Sicer je financiranje Komisije urejeno v šestem členu statuta Komisije, kjer je določeno, da se financirajo delovni načrt Komisije kakor tudi stroški njenega sekretariata v Strasbourgu s strani držav članic razširjenega sporazuma iz leta 2002. Stopnja prispevka k proračunu za države nečlanice Sveta Evrope je ena tretjina prispevka, izračunanega v skladu s predpisi za države članice Sveta Evrope, a ne sme biti višja od ene tretjine prispevka, ki ga plačuje največji plačnik.²⁰ Posebnost proračuna je, da lahko Komisija predlaga v sprejem odboru ministrov načrt letnega proračuna držav članic razširjenega sporazuma, ki niso članice Sveta Evrope. Prav tako je Komisiji dovoljeno sprejemati prostovoljne prispevke, ki so nakazani na poseben račun in je v skladu s proračunskim redom Sveta Evrope javno dostopen. Ti prispevki se lahko namenijo za posamezna specifična raziskovalna področja.²¹ Medtem ko stroški, ki so nastali za vsakega člana z njegovim potovanjem in nastanitvijo, bremenijo v celoti državo, ki je člana imenovala. Če pa zaupa Komisija svojim posameznim članom kakšno specifično nalogo, potem stroški, povezani z izvedbo le-te, bremenijo proračun Komisije.

2.4 REFERATI KOMISIJE

Že sam pregled uradne spletne strani Beneške komisije kaže na veliko vključenost Komisije v svetovno pravno razpravo, saj je na strani Komisije objavljenih veliko številno mnenj, študij, poročil in priporočil. Glavna dejavnost Komisije so mnenja, ki se jih bom dotaknila v posebnem poglavju. Pomembne so tudi študije, ki jih Komisija pogosto pripravlja in katerih namen je zagotoviti pregled doktrine na posameznem področju in tako olajšati nalogo članom Komisije pri pripravi mnenja o posamezni državi. Študije so urejene strukturirano in tematsko ter se redno posodabljaajo. Komisija organizira številne znanstvene seminarje in konference v okviru programa Univerza za demokracijo (UniDem) in na podlagi njih pripravlja poročila, ki so predstavljena in razpravljana na teh dogodkih. Ta poročila zajemajo pomembna ustavnopravna vprašanja in predstavljajo osnovo za pripravo smernic ali kodeksov dobre prakse, na primer o volilnih zadevah, za izvedbo referendumov. Obenem so poročila s teh konferenc objavljena v posebni publikaciji Znanost in tehnike Demokracije (The Science and Techniques of Democracy) ter služijo izmenjavi praks in informacij med

¹⁹ Mavčič, 2009, str. 6.

²⁰ Prav tam, str. 8.

²¹ Tantegel, 2009, str. 14.

državami, ki so jim skupni vladavina prava, demokracija in spoštovanje človekovih pravic.

3 PREGLED DELA NA POSAMEZNIH PODROČJIH KOMISIJE

3.1 DEMOKRATIČNOST INSTITUCIJ IN TEMELJNE ČLOVEKOVE PRAVICE TER SVOBOŠČINE

Temeljna naloga Beneške komisije na omenjenem področju je državam nuditi podporo na ustavnem in zakonodajnem področju ter s tem zagotoviti demokratično delovanje njihovih institucij in spoštovanje temeljnih človekovih pravic.²²

Na tem področju se delo Komisije nanaša na splošne ustavne reforme ali pa na posebna ustavna vprašanja, kot so: ravnotežje in odnosi med različnimi vejami oblasti, medinstitucionalno sodelovanje, vprašanja pravne države, reforme pravosodja, varstvo temeljnih pravic, zaščita manjšin, izredna pooblastila, parlamentarna imuniteta, institucije varuha človekovih pravic, decentralizacija, federalizem in regionalizacija ter vprašanja mednarodnega prava.²³

3.1.1 Ustavne reforme

Ustavne reforme predstavljajo temelj delovanja Komisije. Pri delu na tem področju se Komisija osredotoča na: pripravo osnutkov ustav ter njenih določb – mnenja Komisije se razlikujejo v tem, ali so osredotočena na ustavo dotične države v celoti ali pa le na njen del – na obravnavo ustavnih sprememb oziroma ustavnih amandmajev ali na zakonodajo, ki posredno ali neposredno vpliva na pomen in uporabo ustavnih določb.

Ustavne reforme so kompleksni in dolgotrajni procesi, ki so v nekaterih državah potekali več let, kot na primer spoznanje, da je prvotna ustavna ureditev pomanjkljiva. V drugih primerih pa so se zgodile kot rezultat nove razporeditve političnih sil po volitvah, ki želijo preurediti ustavno ureditev države.²⁴

V zadnjih letih je Beneška komisija pripravljala pomembne ustavne reforme za države članice, tako za evropske kot zunajevropske. Njeno delo se je nanašalo na različna ustavna vprašanja, in sicer vprašanje ravnotežja med prožnostjo in togostjo ustavnih določb, kakšni so postopki za spremembo ustave (vprašanje zahtevane večine za ustavne spremembe), kako je z udeležbo državljanov pri odločanju, kako je s potrebo po skladnem konceptu političnega sistema države, kako je s preverjanjem in usklajevanjem pristojnosti ter načelom medinstitucionalnega sodelovanja, vprašanje

²² Democratic institutions and fundamental rights, Venice commission, e-vir.

²³ Prav tam, e-vir.

²⁴ Constitutional reforms, Venice commission, e-vir.

prenosa zakonodajnih pooblastil, vprašanje reforme pravosodja, jamstvo za spoštovanje pravne države in temeljnih pravic ter svoboščin, vprašanje volilne reforme, vprašanje lokalne samouprave in vprašanje decentralizacije.²⁵

3.1.2 Varstvo temeljnih človekovih pravic

Na področju varstva temeljnih človekovih pravic Komisija pripravlja mnenja, povzetke, študije in smernice zlasti glede svobode zborovanja, prepovedi diskriminacije, svobode zbiranja, svobode izražanja ter svobode vere in vesti. Dejavnost je tudi na področju manjšinskih pravic, pravice do izobraževanja kakor tudi pravice do zasebnosti in tajnega nadzora.²⁶

3.1.2.1 Svoboda veroizpovedi

Na področju svobode veroizpovedi, zlasti glede vprašanja ureditve registracije verskih skupnosti, je Beneška komisija skupaj z OVSE in ODIHR leta 2004 izdala smernice za pregled zakonodaje, ki se nanašajo na verske skupnosti. Te splošne smernice je Komisija leta 2014 skupaj z OVSE in ODIHR dopolnila in posodobila ter izdala nove smernice o pravni osebnosti verskih skupnosti.²⁷

Leta 2008 je Komisija v svojem poročilu o razmerju med svobodo izražanja in svobodo veroizpovedi preučila vprašanje ureditve in pregona bogokletstva, verskega žaljenja in spodbujanja verskega sovraštva v evropskih zakonodajah. Ugotovitve Komisije iz poročila so, da je spodbujanje k verskemu sovraštvu inkriminirano s kazenskimi sankcijami v skoraj vseh evropskih državah. Glede žalitve verskih čustev Komisija poudarja, da ni priporočljivo urediti to področje s kazenskimi sankcijami, saj bi se spodbudila sovražna komponenta ter da je pregon bogokletstva potrebno ukiniti in preprečiti ponovno uvedbo tega kaznivega dejanja.²⁸

V letu 2010 pa je Komisija sprejela poročilo o protiterorističnih ukrepih in človekovih pravicah.²⁹

²⁵ Constitutional reforms, Venice commission, e-vir.

²⁶ Fundamental Rights, Venice commission, e-vir.

²⁷ Prav tam.

²⁸ Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the issue of regulation and prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred. 2018, e-vir.

²⁹ Fundamental Rights, Venice commission, e-vir.

3.1.2.2 Svoboda zborovanja

Komisija je leta 2007 skupaj z OVSE in ODIHR oblikovala prve smernice o svobodi mirnega zborovanja. Leta 2010 so bile revidirane in se ves čas posodabljaajo glede na najnovejša dogajanja na tem področju. Inštitut Max Plank iz Nemčije je pripravil tudi Primerjalno študijo o nacionalni zakonodaji o svobodi mirnega zborovanja, ki jo je Komisija leta 2014 potrdila.

Komisija je glede te svoboščine nudila pravno pomoč številnim državam, da bi jim pomagala zagotoviti skladnost njihove nacionalne zakonodaje z veljavnimi evropskimi in mednarodnimi standardi. Tako je pripravila števila mnenja glede zakonodaje držav članic o tej svoboščini pa tudi glede referendumov o ustavnih spremembah določil o omejitvi svobode zbiranja.³⁰

3.1.2.3 Svoboda združevanja

Glede svobode združevanja je decembra 2014 Komisija skupaj z OVSE in ODIHR ter ob posvetovanju s predstavniki civilnih družb sprejela Skupne smernice o svobodi združevanja, ki pa niso namenjene le Komisiji pri njenem delu, ampak tudi drugim mednarodnim organizacijam, nevladnim organizacijam in vladam držav. Na plenarnem zasedanju v marcu 2019 je Komisija sprejela Študijo o financiranju združenj.³¹

Komisija pri obravnavi mnenj, ki se nanašajo na svobodo združevanja, obravnava zakonodajna besedila s tega področja in preučuje, kako je z uresničevanjem omenjene pravice, vključno z registracijo nevladnih organizacij, njihovo notranjo avtonomijo in vprašanjem financiranja tujih organizacij v tujini.³²

3.1.2.4 Zaščita manjšin

Na področju zaščite manjšin je Komisija že leta 2001 pripravila splošni pravni referenčni okvir za lažje reševanje etno-političnih konfliktov. Vendar pa v prej omenjeni študiji ni bil obravnavan kakšen konkreten primer konflikta. Zato študija ne prinaša kakšne praktične rešitve, ampak ponuja primerjalno-pravni pogled na obstoječe ureditev tega področja tako na mednarodni kot na nacionalnih ravneh.³³ V kasnejši študiji iz leta 2004 je Komisija predstavila svoje poročilo o nedržavljanih in njihovih manjšinskih pravicah, v katerem je prikazala svoje nestrinjanje s prevladujočo prakso, v skladu s katero je manjšinski status običajno vezan na posedovanje državljanstva države, v kateri se pripadniki določene manjšine nahajajo. S tem države omejujejo

³⁰ Fundamental Rights, Venice commission, e-vir.

³¹ Prav tam.

³² Prav tam.

³³ Avbelj, 2009, str. 175.

obseg upravičencev do manjšinskega varstva.³⁴ Komisija je izpostavila tudi problem nesprejetja definicije pojma manjšine na mednarodni ravni. V poročilu iz leta 2008 se je Komisija dotaknila vprašanja o dvojnem glasovanju za pripadnike narodnih manjšin.³⁵

3.1.3 Demokratičnost institucij

Na tem področju daje Beneška komisija usmeritve k upoštevanju normativnih načel in tehnik ter h krepitvi načel pravne države, kar bi pripomoglo k učinkovitejšemu delovanju demokratičnih institucij v državah. Primeri njenega delovanja v zadnjih letih:

V letu 2013 je Komisija pripravila poročilo o razmerju med politično in kazensko odgovornostjo ministrov v parlamentarnem sistemu, iz katerega izhaja, da se kazenskih postopkov ne sme uporabiti za kaznovanje političnih napak.

Komisija je leta 2016 nadgradila svoje poročilo glede vloge opozicije v demokratičnem parlamentu, in sicer glede zakonskih pravic, ki se nanašajo na sodelovanje opozicije v zakonodajnih postopkih, v parlamentarnem nadzoru, kot tudi dolžnosti konstruktivne opozicije.

Komisija je leta 2018 na zahtevo Organizacije ameriških držav pripravila poročilo o časovnih omejitvah mandatov predsednikov držav. Iz poročila izhaja, da so omejitve, ki so določene v sistemih, nujne, saj se tako preprečuje neomejeno izvrševanje oblasti v rokah predsednikov, obenem se s tem ščitijo še druga ustavna načela, kot so delitev oblasti ter sistem zavor in ravnovesij.³⁶

3.1.4 Vladavina prava/pravna država

Pravna država predstavlja eno izmed temeljnih načel in področij delovanja Sveta Evrope. Vendar v primerjavi z demokracijo in s temeljnimi človekovimi pravicami pridobiva na pozornosti šele v zadnjem času, četudi je zagotovljena vladavina prava v posamezni državi pogoj za uresničevanje človekovih pravic. Načelo pravne države je tudi v drugih mednarodnih organizacijah na univerzalni ravni razglašeno za temeljno načelo v Združenih narodih v njihovih kazalnikih pravne države, v Organizaciji ameriških držav, in sicer v njeni demokratični listini, in v Afriški uniji v njenem ustavnem aktu. Sklicevanja na pravno državo najdemo tudi v več dokumentih Arabske lige. Komisija se je posebej vprašanja pravne države prvič lotila v svojem poročilu, sprejetem leta 2011. V njem je opredelila ključne elemente pravne države. To poročilo je Komisija na marčevskem plenarnem zasedanju 2016 tudi sprejela in s tem tudi kontrolni seznam za ocenjevanje stopnje spoštovanja pravne države, v kateri koli

³⁴ Prav tam, str. 176.

³⁵ Fundamental Rights, Venice commission, e-vir.

³⁶ Functioning of democratic institutions, Venice commission, e-vir.

državi. Ta kontrolni seznam temelji na petih glavnih elementih pravne države. Ti elementi so³⁷:

❖ načelo zakonitosti

S tem načelom se zagotavlja, da so predpisi v posamezni državi v skladu z njenim najvišjim aktom, to je ustavo, ter da so postopki za sprejetje zakonskih aktov pregledni, odgovorni in demokratični.

❖ načelo pravne varnosti

Zagotavlja jasnost, določnost in razumljivost pravnih norm, vnaprejšnjo določnost pravnih kršitev in postopek, v katerem pristojni državni organi ugotavljajo, če je bila v nekem primeru storjena in kakšna pravna posledica sledi. Temu se navezuje prepoved retroaktivnosti v kazenskem pravu.

❖ preprečevanje zlorabe pooblastil oziroma prepoved arbitrarnosti

Zagotavlja zaščitne ukrepe zoper samovoljnost državnih uradnikov pod pogojem, da diskrecijska pooblastila zanje niso neomejena in urejena z zakonom.

❖ načelo enakosti pred zakonom in nediskriminacija

Pomeni, da ustava, zakoni in drugi formalni pravni viri obravnavajo vse pravne subjekte enako ter da je zagotovljena odsotnost kakršne koli diskriminacije na podlagi rase, spola, jezika, vere, političnega prepričanja, nacionalnega ali socialnega izvora ter drugih razlikovanj.

❖ dostop do sodnega varstva

Pomeni obstoj neodvisnega in nepristranskega sodstva ter pravico do poštenega sojenja.

Namen tega kontrolnega seznama je v pomoči pri kvalitativnem merjenju kazalnikov pravne države v dani državi z vidika njene ustavne in pravne strukture, veljavne zakonodaje in obstoječe sodne prakse. Namenjen je uporabi različnih zainteresiranih strani, kot so državni organi, mednarodne organizacije, nevladne organizacije ali državljani države na splošno. Vendar je potrebno za podajo ocen o stanju pravne države v neki določeni državi najprej temeljito poznavanje njenega pravnega sistema. Beneška komisija lahko z uporabo prej omenjenega kontrolnega seznama elementov pravne države v okviru svojih pristojnosti pripravi mnenje, ki se nanaša na določeno državo. Vendar pri pripravi ocene stanja ni nujno, da so izpolnjeni vsi parametri s seznama, pri čemer je potrebno upoštevati, kateri so tisti, ki niso izpolnjeni in v kolikšni meri. Komisija lahko pri tem predlaga, kako izboljšati razmere.

³⁷ Rule of law, 2014, e-vir.

3.1.5 Sodne reforme

Ključni nalogi Komisije pri delovanju na področju sodnih reform sta zagotovitev neodvisnosti sodstva in delovanje pravosodnega sistema v interesu družbe. S tem namenom je Komisija sprejela dve generalni poročili, in sicer iz leta 2010 o najpomembnejših evropskih standardih, ki se uporabljajo za pravosodje in predstavlja merilo Komisije pri oceni pravosodne zakonodaje držav, ter poročilo o imenovanju sodnikov iz leta 2007, ki pa predstavlja merilo za oceno neodvisnosti njihovega delovanja.³⁸

Komisija je tudi glede neodvisnosti v pravosodju pripravila dve poročili. Prvo se je nanašalo na neodvisnost sodnikov, drugo pa se je nanašalo na neodvisnost tožilstva. Pobudo za pripravo obeh poročil je podal odbor za pravne zadeve in človekove pravice Parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Komisija pa je samo pripravo poročil poverila svoji podkomisiji za Pravosodje.³⁹

Poročilo glede neodvisnosti sodnikov je bilo sprejeto na marčevski plenarni seji Komisije leta 2010. Podkomisija je v poročilu ugotovila, da je neodvisnost sodnikov nujna za zakonito in pravilno uresničevanje pravic in svoboščin posameznikov. Iz poročila izhajajo tudi standardi, ki jih morajo države spoštovati, da bi zagotovile neodvisnost sodnikov, nekateri med njimi so:

1. Načela, ki vključujejo neodvisnost sodnikov, je potrebno določiti v ustavah ali drugih enakovrednih besedilih.
2. Odločitve o imenovanju in poklicni karieri sodnikov morajo biti utemeljene v zakonu.
3. Pravila o nezdržljivosti in neizpodbijanju sodnikov so bistveni element neodvisnosti sodstva.
4. Oblikovanje neodvisnega sodnega sveta pomembno vpliva na zagotavljanje neodvisnosti sodstva, zato Komisija priporoča, da države, ki tega še niso storile, ustanovijo ta organ.
5. Pomembno je, da so redni sodniki imenovani trajno do upokojitve, pri čemer so poskusne dobe za sodnike problematične z vidika njihove neodvisnosti.
6. Sodni sveti ali disciplinska sodišča morajo odločilno vplivati na disciplinski postopek.
7. Sodnikom je treba zagotoviti višino nadomestila, ki ustreza obsegu njihovih dolžnosti.
8. V zvezi z višino proračuna mora pravosodje imeti možnost, da izrazi mnenje o njem, obenem pa mora zakonodajno telo spoštovati načelo neodvisnosti sodstva.

³⁸ Judicial reforms, Venice commission, e-vir.

³⁹ Prav tam.

9. Države lahko določijo nezdržljivost sodne funkcije z drugimi funkcijami, na primer njihove politične dejavnosti, ki bi lahko posegala v nepristranskost njihovega delovanja.⁴⁰

Drugo poročilo glede neodvisnosti tožilstva je bilo sprejeto na decembrski plenarni seji leta 2010. V svojem poročilu podkomisija ugotavlja, da je ključno pri delu tožilstva ravno jamstvo pred zunanjimi pritiski. To je še posebej pomembno, če je pregon podrejen izvršilnemu organu, da se prepreči nepotreben političen vpliv. V poročilu je naštetih tudi več priporočil, da se zagotavlja jamstvo nevmešavanja v delo tožilstva, med njimi: da v državah, kjer je generalni državni tožilec izvoljen v parlamentu, obstaja nevarnost za politizacijo postopka imenovanja, kar bi lahko zmanjšali s pripravo volitev s strani parlamentarnega odbora; tudi uporaba kvalificirane večine za izvolitev generalnega državnega tožilca se lahko obravnava kot mehanizem za spodbujanje širokega soglasja o takšnih imenovanjih; obdobje mandata generalnega tožilca ne bi smelo sovpadati z obdobjem mandata parlamenta; prav tako morajo biti razlogi za razrešitev generalnega državnega tožilca predpisani z zakonom; tožilci, razen glavnega tožilca, bi morali biti imenovani do upokojitve; kot instrument odgovornosti generalnega tožilca je predložitev javnega poročila v parlamentu; ukrepi tožilcev, ki vplivajo na človekove pravice, kot je pridržanje oseb, morajo ostati pod nadzorom sodnikov.⁴¹

V svojih mnenjih se Komisija osredotoča predvsem na neodvisnost in imuniteto sodnikov, na njihovo imenovanje in mandat kakor tudi neodvisnost sodnih svetov ter imenovanja na vodilne položaje v sodstvu.

3.1.6 Varuh človekovih pravic

Institucijo varuha človekovih pravic Komisija ocenjuje kot ključno pri varstvu človekovih pravic in zato tudi spodbuja k ustanavljanju in krepitvi le-te v državah članicah. Komisija države tudi spodbuja, da naj zagotovijo tej instituciji ustrezno ustavno podlago za zaščito njene neodvisnosti in s tem omogočajo njeno učinkovito in nepristransko delovanje. Kajti ena izmed temeljnih nalog varuha človekovih pravic je ravno v tem, da opozori zakonodajalca, če nek sprejeti zakon nasprotuje človekovim pravicam, da se tak zakon spremeni ali pa odstrani iz pravnega reda države. Druga njegova pomembna naloga je uveljavljanje pravne kulture, kar pomeni, da pri izvajanju zakonov ne prihaja do zlorab in kršenja človekovih pravic. Če pa do takšnih kršitev prihaja, lahko varuh človekovih pravic s svojimi preiskovalnimi pooblastili in zmožnostjo odkrivanja teh strukturnih pomanjkljivosti skrbi za dvig ozaveščenosti upravnih uslužbencev o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah. Preiskave izvedejo na podlagi pritožbe ali na lastno pobudo. Pri svojem delovanju institut varuha

⁴⁰ Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, 2010, e-vir.

⁴¹ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, 2010, e-vir.

človekovih pravic deluje javno, tako da javno opozarja na kršitve pravic in s tem tudi prispeva pomemben delež k razvoju in krepitvi kulture človekovih pravic v družbi.⁴²

Ravno zaradi tako pomembne vloge, ki jo Komisija pripisuje institutu varuha človekovih pravic, je junija 2017 začela s pripravo niza ustavnih in pravnih načel tako imenovanih »Venice principles«, torej beneških načel, ki naj bi bila posebej namenjena instituciji varuha človekovih pravic. V letu 2018 je Komisija izvedla širok postopek posvetovanja in izmenjave mnenj za pripravo besedila o tako imenovanih »beneških načelih« z različnimi institucijami varuha človekovih pravic, in sicer z Mednarodnim inštitutom varuha človekovih pravic, z globalnim združenjem institucij varuha človekovih pravic iz več kot sto držav in Uradom visokega komisarja ZN za človekove pravice. Pomembno vlogo v tem procesu priprave tako imenovanih »beneških načel« je imel tudi odbor Sveta Evrope za človekove pravice. Rezultat tega intenzivnega sodelovanja je bila priprava končnega besedila 25 načel za zaščito in spodbujanje institucije varuha človekovih pravic ali beneških načel (»The Principles for the Protection and Promotion of the Institution of the Ombudsman, ali “The Venice Principles«), ki jih je Komisija marca 2019 tudi sprejela. S tem pomembnim dokumentom so institucije varuha človekovih pridobile mednarodno referenčno besedilo s seznamom pravnih načel, ki so bistvena za njihovo ustanovitev in delovanje v demokratični družbi. Omenjenih 25 načel je sestavljenih iz različnih obstoječih modelov ureditve institucije varuha človekovih pravic na svetu in vsebuje določbe od volitev ali razrešitev varuhov človekovih pravic do finančnih in materialnih jamstev, ki so potrebna za njihovo delovanje, možnost, da lahko uvede preiskavo za ugotavljanje kršitev temeljnih pravic, kakor tudi poudarek na neodvisnosti institucij varuha človekovih pravic. Z beneškimi načeli je Komisija želela okrepiti institucijo varuha človekovih pravic, saj ima ravno ta ključno vlogo pri krepitvi demokracije, pravne države ter spodbujanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁴³

3.2 VOLITVE, REFERENDUMI IN POLITIČNE STRANKE

Gre za drugo temeljno delovno področje Beneške komisije, ki je usmerjeno na področje volitev, referendumov ter političnih strank. Tu je bila Komisija tudi najdejavnější že v samem začetku svojega delovanja, predvsem pri pripravi mnenj o osnutkih volilne in referendumске zakonodaje. V teh letih delovanja je sprejela več kot 130 mnenj in več kot 60 besedil splošnega značaja o volitvah, referendumih in političnih strankah.⁴⁴ Pri delovanju zlasti na področju volilne zakonodaje Komisija tesno sodeluje z Uradom za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR). Komisija je leta 2002 ustanovila tudi Svet za demokratične volitve, ki je sicer tripartitno telo, ki ga sestavljajo člani predstavniki Komisije, parlamentarne skupščine Sveta Evrope ter kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope.

⁴² Ombudsman institutions, Venice commission, e-vir.

⁴³ Prav tam.

⁴⁴ Elections and referendums, political parties, Venice commission, e-vir.

Omenjeni Svet za demokratične volitve je skupaj s Komisijo pripravil Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah in Kodeks dobre prakse o referendumih. Z dokumentoma sta se volilni zakonodaji zagotovila določena stabilnost in pospeševanje izgradnje evropske volilne dediščine, obenem pa so se razvila načela evropske volilne dediščine. Namen obeh kodeksov je torej v smernicah, ki jih za ta področja določata, vendar ne samo za države članice Komisije, ampak tudi za samo Komisijo, ko bo ocenjevala, kako posamezne države spoštujejo omenjene standarde in načela. Pri delu Sveta za demokratične volitve v funkciji opazovalcev sodelujejo tudi Evropski parlament, Evropska komisija, Urad za demokratične institucije in človekove pravice, parlamentarna skupščina Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi ter združenje volilnih uradnikov srednje in vzhodne Evrope.⁴⁵

Komisija skupaj z lokalnimi volilnimi organi vsako leto organizira evropsko konferenco organov za upravljanje volitev (»European Conferences of Electoral Management Bodies«), katere glavni namen je izmenjati strokovno znanje o mednarodnih standardih na volilnem področju kakor tudi o zakonodaji in dobrih praksah na volilnem področju v posamezni državi. Obenem so te vsakoletne konference dobra priložnost, da se med državami ne le izmenjajo dobre prakse, pač pa tudi preučijo izzivi, s katerimi se soočajo različni organi pri upravljanju volilnih postopkov, in možnost razprave, kako izboljšati zakonodajo na volilnem področju. Prvič so se evropski volilni organi sestali leta 2002 v Palmi de Mallorca v Španiji. Konferenca poteka vsako leto v drugi državi članici Beneške komisije, traja pa dva dni. V letu 2018 je bila konferenca v Oslu na Norveškem, glavna tema pa je bilo vprašanje zagotavljanja varnosti na volitvah. V letošnjem letu (2019) bo konferenca potekala v Bratislavi, glavnem mestu Slovaške. Poleg Beneške komisije jo bosta soorganizirala še Oddelek za javno upravo Ministrstva za notranje zadeve Slovaške republike ter Državna komisija za volitve in nadzor političnih strank na Slovaškem. Glavna tema pogovorov bo reševanje volilnih sporov. Potek dela na omenjenih konferencah vključuje plenarna zasedanja z več udeleženci, ki se osredotočajo na glavno temo. Obenem pa potekajo še delovna srečanja, na katerih lahko udeleženci izberejo temo, ki jih s področja volilnih zadev zanima, in si izmenjujejo poglede ter delijo znanja o izbrani temi. Konference običajno potekajo v angleščini, francoščini, ruščini in jeziku države gostiteljice. Za vse udeležence je zagotovljeno simultano tolmačenje v te jezike. Povzetek razprav, ki so potekale na plenarnih in delovnih zasedanjih, je objavljen in dostopen javnosti na spletni strani Beneške komisije ob koncu vsake konference organov za upravljanje volitev. Ti sklepi poudarjajo možna vprašanja in izboljšave volilnih postopkov v posamezni državi članici, saj so namenjeni tako organom za upravljanje volitev kot drugim državnim organom, vključno z zakonodajalci.⁴⁶

Beneška komisija pravno svetuje tudi misijam za opazovanje parlamentarnih volitev. Tako je na primer leta 2018 sodelovala v šestih misijah za opazovanje volitev v

⁴⁵ Mavčič, 2009, str. 9.

⁴⁶ European Conferences of Electoral Management Bodies, 2018, e-vir.

Armeniji, Azerbajdžanu, Bosni in Hercegovini, Gruziji, Črni gori in Turčiji pa tudi pri opazovanju referendumov v Severni Makedoniji.⁴⁷

Komisija upravlja tudi posebno bazo podatkov VOTA, kjer je zbirka podatkov o volilni zakonodaji, ustavnih določbah in ostalih dokumentih na volilnem področju.

3.2.1 Politične stranke

Poseben del delovanja Beneške komisije je namenjen tudi političnim strankam, kajti te imajo temeljno vlogo v demokratičnem življenju. Kot posebna vrsta svobodnega združevanja oseb, državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, imajo pomembno vlogo pri oblikovanju volje ljudi kakor tudi pri pluralistični politični družbi. Ravno zaradi njihovega pomena bi morale po mnenju Komisije imeti številna jamstva, kot so pluralizem, nediskriminacija, preglednost v zvezi z notranjo organizacijo političnih strank, transparentnost v zvezi s financiranjem strank, načelo reprezentativnosti, načelo odgovornosti in načelo enakih možnosti. Glede zasebnega financiranja Komisija predlaga omejitve zasebnih prispevkov in s tem zmanjšanje možnost korupcije ali nakupa političnega vpliva.⁴⁸

Komisija je pripravila tudi tri osnovna načela v zvezi s prepovedjo ali razpustitvijo političnih strank:

- ❖ izjema prepovedi ali razpustitve političnih strank,
- ❖ sorazmernost prenehanja ali prepovedi legitimnega cilja, ki se zasleduje,
- ❖ procesna jamstva: postopek za prepoved ali razpustitev političnih strank mora zagotavljati načela pravičnosti in preglednosti.⁴⁹

Ravno zaradi zavedanja o pomembnosti političnih strank za uveljavljanje demokracije v državah je Komisija pripravila tudi glavne študije in smernice na področju političnih strank:

- ❖ Smernice o ureditvi političnih strank

Te smernice je Komisija pripravila skupaj s strokovno skupino za politične stranke Urada za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Temeljijo zlasti na sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice in prejšnjih dokumentih Beneške komisije. Obravnavajo številna vprašanja v zvezi s političnimi strankami, kot so svoboda združevanja političnih strank, njihovo notranje delovanje in notranja struktura, dejavnosti stranke, financiranje političnih strank. V smernicah so poudarjena temeljna načela, kot so zakonitost,

⁴⁷ Elections and referendums, political parties, Venice commission, e-vir.

⁴⁸ Political parties, Venice commission, e-vir.

⁴⁹ Prav tam, 2018, e-vir.

sorazmernost, nediskriminacija, politični pluralizem in pravica do učinkovitega pravnega sredstva pri kršenju pravic in odgovornosti.⁵⁰

❖ Kodeks dobre prakse na področju političnih strank

Kodeks dobre prakse na področju političnih strank združuje standarde v zvezi s političnimi strankami v enem samem dokumentu in je namenjen samim političnim strankam. V zvezi z notranjo organizacijo političnih strank kodeks poudarja, da mora biti vsakdo svoboden pri izbiri in odločitvi, ali bo član neke politične stranke ali ne. Prav tako morajo biti postopki izključitve članov jasni ter razlogi za takšno ravnanje stranke utemeljeni. Financiranje strank mora biti v skladu z načeli odgovornosti in preglednosti. Komisija je v kodeksu namenila pozornost tudi eni od najpomembnejših funkcij političnih strank, to je pripravi njenega političnega programa, ki mora biti odraz razprave članov stranke in njihove odobritve v skladu z uveljavljenimi postopki. Ravno program stranke vodi njeno ravnanje, ko prevzame oblast v državi.⁵¹

❖ Smernice o prepovedi in razpustitvi političnih strank in podobnih ukrepih

V omenjenih smernicah je Komisija poudarila dejstvo, da dejavnost političnih strank zagotavlja svoboda združevanja. Zato ukrep prepovedi ali razpustitve strank ne sme biti enostransko dejanje vladajoče oblasti, pač pa mora biti taka odločitev posledica sodne odločbe, do katere pride le v primerih, ko stranke zagovarjajo uporabo nasilja ali ga uporabijo kot politično sredstvo za strmoglavljenje demokratičnega ustavnega reda, s čimer se ogrožajo pravice in svoboščine, ki jih varujejo ustave držav.⁵²

❖ Mnenje o prepovedi finančnih prispevkov za politične stranke iz tujih virov

Mnenje o prepovedi finančnih prispevkov za politične stranke iz tujih virov je Komisija pripravila na zahtevo Evropskega sodišča za človekove pravice, in sicer na *amicus curiae*. Komisija se v mnenju osredotoča na vprašanje, ali je prepoved finančnih prispevkov političnim strankam iz tujih virov v skladu z drugim odstavkom 11. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki govori o svobodi združevanja. Ugotovitev Komisije je, da je v primeru, če se financiranje iz tujih virov uporablja za doseganje ciljev, ki niso združljivi z ustavo in zakoni države (na primer tuja politična stranka zagovarja diskriminacijo in kršitve človekovih pravic), če spodbuja poštenost ali celovitost politične konkurence ali povzroča izkrivljanje volilnega procesa ali ogroža nacionalno ozemeljsko celovitost ter če zavira učinkovit demokratični razvoj, se lahko utemeljeno poda zahteva za prepoved finančnih prispevkov za stranke iz tujih virov. Seveda je potrebno vsak posamezen primer obravnavati ločeno v okviru splošne zakonodaje o financiranju strank v posamezni državi, da se lahko ugotovi, ali je

⁵⁰ Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission, Venice commission, e-vir.

⁵¹ Code of good practice in the field of political parties, Venice commission e-vir.

⁵² Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures, Venice commission, e-vir.

prepoved financiranja iz tujine problematična glede na 11. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah.⁵³

3.3 USTAVNO SODSTVO

Zadnje temeljno delovno področje, kjer je Komisija močno dejavna, je ustavno sodstvo. Že dve leti od ustanovitve, to je leta 1992, je izrazila svojo odločenost, da pospeši medsebojno izmenjavo informacij med ustavnimi sodišči in drugimi enakovrednimi organi sodne presoje ustavnosti ter da se zainteresirana javnost obvešča o ustavnosodni praksi. Tako je ustanovila mrežo oficirjev za zvezo (»liaison officers«), katerih naloga je, da objavljajo prispevke o aktualni ustavnosodni praksi trikrat letno v Billtenu ustavnosodne prakse (Bulletin on Constitutional Case-Law) in v bazi podatkov Komisije, imenovani CODICES (»Digest of Constitutional Cases«).⁵⁴ Pri tem pa je pomembno tudi delovanje Beneškega foruma (»the Venice Forum«).

Leta 2002 se je zgodil drugi pomembni mejnik na tem področju, to je bila ustanovitev Skupnega sveta za ustavno sodstvo (»Venice Commission's Joint Council on Constitutional Justice«), s čimer je bila nadomeščena dosedanja Podkomisija za ustavno sodstvo z oficirji za zvezo iz posameznih organov sodne presoje ustavnosti. Namen Skupnega sveta je usmerjanje sodelovanja med ustavnimi sodišči in Beneško komisijo. Skupni svet za ustavno sodstvo sestavljajo člani Beneške komisije in oficirji za zvezo, ki jih imenujejo ustavna sodišča posameznih držav. Ima tudi dvojno predsedstvo, kar pomeni, da enega od predsedujočih na plenarnem zasedanju izvoli Komisija in je sicer član Komisije, drugega predsedujočega pa izvolijo oficirji za zvezo na sestankih Skupnega sveta za ustavno sodstvo. Mandat obeh predsednikov traja dve leti. Skupni svet zajema države članice Beneške komisije, države opazovalke in države ali subjekte s posebnim statusom sodelovanja, ki je enakovreden statusu države opazovalke. Takšni sta Republika Južna Afrika in Palestinska nacionalna uprava. V okviru Skupnega sveta za ustavno sodstvo sodelujejo tako sodišča iz držav članic kot iz držav opazovalk. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, Sodišče Evropske unije in Medameriško sodišče za človekove pravice sodelujejo v Skupnem svetu. Dejavnost Skupnega sveta se kaže v vsakoletnem zasedanju na sedežu Beneške komisije, kjer se rešujejo različna ustavnopravna vprašanja. Tem zasedanjem pa vsako leto sledi manjša konferenca, ki jo gosti eno od ustavnih sodišč držav članic. Tema konferenc določajo oficirji za zvezo. Tema lanske konference je bila spol, enakost in diskriminacija. Na konferencah se tako potem predstavi ustrezna sodna praksa s tega področja, ki je glavna tema, med različnimi sodišči, ki sodelujejo.⁵⁵

⁵³ Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources (amicus curiae opinion for the European Court of Human Rights), Venice commission, 2006, e-vir.

⁵⁴ Mavčič, 2009, str.10.

⁵⁵ Constitutional justice - Cooperation between the Venice Commission and Constitutional Courts, Venice commission, e-vir.

Bilten ustavnosodne prakse, ki vsebuje prispevke o aktualni ustavnosodni praksi, v svoji elektronski verziji redno poroča o sodni praksi ustavnih sodišč in sodišč z enakimi pristojnostmi v članicah Beneške komisije in državah opazovalkah, vključno s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, Sodišča Evropske unije in Medameriškega sodišča za človekove pravice.⁵⁶

Podatkovna baza CODICES vsebuje celotno besedilo več kot 10 000 sodb iz več kot 100 sodišč. Besedila sodb so predvsem v angleščini in francoščini pa tudi v drugih jezikih, pri katerih so potem povzetki teh sodb v angleščini in francoščini. Vsebuje tudi zakone o ustavnih sodiščih in organe z enakovrednimi organi sodne presoje ustavnosti ter ustave držav članic Beneške komisije in držav opazovalk ter druge informacije, vključno z opisi sodišč ter poročil Skupnega Sveta o mini konferenci ustavnih sodišč.⁵⁷

Komisija opravlja tudi s posebno bazo podatkov za to področje, in sicer gre za tako imenovano VOTA, kjer so zbrani podatki o volilni zakonodaji, ustavnih določbah in drugih dokumentih Beneške komisije na volilnem področju.

Beneška komisija nudi ustavnim sodiščem ali drugim enakovrednim organom sodne presoje ustavnosti posebno podporo, kadar so ta pod neutemeljenim in prekomernim pritiskom oblastnih organov zaradi nalog, ki jih izvajajo ustavna sodišča. Ko na primer ocenijo ustavnost zakonodajnih aktov in jih ob ugotovljeni neustavnosti tudi odstranijo, lahko pridejo v konflikt z oblastnimi organi, ki poskušajo z različnimi sredstvi, kot so zmanjšanje proračuna sodišča ali sprejetje zakonodaje, ki blokira delo sodišča, ali celo zavrnitev imenovanja sodnikov ali imenovanje politično nastavljenih sodnikov, blokirati delo sodišča. V nekaterih skrajnih primerih so bila ustavna sodišča celo dokončno ukinjena. V takšni situaciji Komisija, če gre za nujne primere pa tudi njen predsednik, sprejme izjave, s katerimi odločno zavrne takšno delovanje. Komisija lahko na zahtevo poda tudi mnenje o nedopustnih ukrepih, ki ogrožajo delo sodišč.⁵⁸

3.3.1 Amicus curiae

Tako imenovan amicus curiae je poimenovanje za mnenja, ki jih Beneška komisija pripravi po zahtevi nacionalnega ustavnega sodišča oziroma enakovrednega organa, ki postavi specifično vprašanje Komisiji z namenom pridobiti informacijo o pravnoprimerjalnem ali mednarodnopravnem vidiku ustavnega in mednarodnega prava.⁵⁹ V amicus curiae mnenju Komisija ne obravnava konkretnih zadev, ki so v postopku pred sodiščem, ki je zaprosilo za mnenje, niti ne presoja ustavnosti določb dotične države, kajti to je naloga nacionalnih sodišč. Komisija lahko le presoja abstraktno pravno vprašanje, ki ji je bilo predloženo v luči evropskih standardov.

⁵⁶ Prav tam.

⁵⁷ Prav tam.

⁵⁸ Prav tam.

⁵⁹ Mavčič, 2009, str.11.

Takšno zahtevo *amicus curiae* lahko vloži tudi Evropsko sodišče za človekove pravice.⁶⁰

3.3.2 Svetovna konferenca ustavnih sodišč

Če spremljamo razvoj tega organa, lahko opazimo, da je Beneška komisija od leta 1996 vzpostavila sodelovanje s številnimi regionalnimi in jezikovno osnovanimi ustavnimi sodišči oziroma drugimi organi sodne presoje ustavnosti. Zlasti z Ibero-ameriško konferenco ustavnega sodstva, z Zvezo francosko govorečih ustavnih sodišč, s Konferenco evropskih ustavnih sodišč, z Združenjem azijskih ustavnih sodišč in enakovrednih institucij, z Zvezo arabskih ustavnih sodišč in svetov ter s Konferenco o ustavnih sodiščih Afrike. Vendar je zaradi želje Komisije po večjem sodelovanju in združevanju teh prej naštetih skupin in njihovih članov Komisija januarja 2009 skupaj z ustavnim sodiščem Južne Afrike prvič organizirala kongres Svetovne konference o ustavnem sodstvu (*World Conference on Constitutional Justice*), ki je potekal v Cape Townu v Južni Afriki. Na tem dogodku je bilo zbranih devet regionalnih ali jezikovnih skupin in približno 90 sodišč. Na kongresu je bila sprejeta tudi Capetownska deklaracija, ki je predstavljala podlago za ustanovitev Svetovne konference kot stalnega organa. Aprila 2009 je potekalo v Mehiki prvo zasedanje Svetovne konference. Takrat je bil tudi pripravljen osnutek statuta. Drugi kongres Svetovne konference ustavnih sodišč je bil januarja 2011 v Riu de Janeiru v Braziliji. Gostilo jo je Zvezno vrhovno sodišče Brazilije v sodelovanju z Beneško komisijo. Tema kongresa je bila »Ločitev pristojnosti in neodvisnost ustavnih sodišč in enakovrednih organov«. Ob tej priložnosti je bil spremenjen osnutek statuta. Dokončno pa je bil sprejet na drugem zasedanju predsedstva maja 2011 ob XV. kongresu Konference evropskih ustavnih sodišč. S pristopom več kot 30 ustavnih sodišč, ustavnih svetov in vrhovnih sodišč, ki izvajajo ustavno pravosodje, je 24. septembra 2011 začel veljati statut Svetovne konference o ustavnih sodišč. Tretji kongres Svetovne konference ustavnih sodišč je bil septembra 2014 v Seulu v Južni Koreji na temo »Ustavna pravičnost in socialna integracija« in je bil že izpeljan po sprejetem statutu. Ob koncu kongresa je bilo sprejeto tudi Seulsko poročilo o dani temi, opravljen je bil tudi pregled stanja o neodvisnosti ustavnih sodišč. Četrty kongres Svetovne konference ustavnih sodišč je bil septembra 2017 v Vilni v Litvi. Zaključne ugotovitve te konference so bile, da ustavna sodišča v okviru svoje ustavne pristojnosti zagotavljajo spoštovanje in uresničevanje nacionalnih ustav in močno vplivajo na oblikovanje vsebine načela pravne države. Ugotovitve glede neodvisnosti so pokazale, da so številna sodišča pod pritiskom izvršilne in zakonodajne veje oblasti svojih držav kakor tudi medijev. Glede tega je konferenca pozvala sodišča, naj se ne vdajo pritiskom ter pri svojih odločitvah sledijo ustavam svojih držav ter načelom, ki izhajajo iz njih. Naslednji kongres

⁶⁰ Constitutional justice - Cooperation between the Venice Commission and Constitutional Courts, Venice commission, e-vir.

Svetovne konference ustavnih sodišč bo predvidoma potekal prihodnje leto (2020) in ga bo gostila Alžirija.⁶¹

Svetovna konferenca ustavnih sodišč ima kot stalen organ v skladu s svojim statutom tri organe, ki skrbijo za njeno nemoteno delovanje. To so generalna skupščina, predsedstvo in sekretariat. Generalni skupščini, ki se sestaja na konferencah vsake tri leta, predseduje sodišče gostiteljice kongresa, to je trenutno ustavno sodišče Republike Litve. Predsedstvo deluje po načelu rotacije za eno leto med številnimi regionalnimi in jezikovno osnovanimi skupinami ustavnih sodišč. Tako predsedstvo sestavlja skupina sodišč, ki skupaj določijo svojega predstavnika, trenutno je to Konferenca afriških ustavnih sodišč. Beneška komisija pa deluje kot sekretariat svetovne konference.⁶²

Trenutno je pristopilo k Svetovni konferenci ustavnih sodišč že 116 ustavnih sodišč oziroma organov sodne presoje ustavnosti iz držav iz različnih delov sveta.⁶³

Glavni namen, zaradi katerega je prišlo do ustanovitve Svetovne konference, je v povezovanju ustavnih sodnikov na svetovni ravni ter njihovi izmenjavi informacij in njihovi razpravi o ustavnih konceptih kakor tudi v promociji demokracije, človekovih pravic in vladavine prava. Pomembna je tudi podpora, ki si jo sodniki nudijo, kadar se kateri zaradi svojih odločitev znajde v konfliktu z oblastjo svoje države.⁶⁴

⁶¹ World Conference on Constitutional Justice - 116 members!, Venice commission, e-vir.

⁶² Prav tam.

⁶³ Prav tam.

⁶⁴ Prav tam.

4 MNENJA BENEŠKE KOMISIJE

4.1 PRIPRAVA MNENJA

Beneška komisija v skladu s svojimi pooblastili daje mnenja na zahtevo države članice, organov Sveta Evrope in mednarodne organizacije. V posamezni državi članici Komisije lahko za mnenje zaprosijo parlament, vlada ali predsednik države. Organi Sveta Evrope, ki lahko zahtevajo mnenje, so odbor ministrov, parlamentarna skupščina, kongres lokalnih in regionalnih oblasti ter generalni sekretar. Kot mednarodne organizacije pa lahko zaprosijo za mnenje Komisije Evropska unija, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi in druge mednarodne organizacije, ki sodelujejo pri delu Komisije.

Naslednji korak po podani zahtevi enega izmed prej naštetih subjektov je, da se oblikuje delovna skupina, katere člane imenuje sekretariat Komisije. Delovno skupino sestavlja štiri ali šest članov, ki se jih imenuje poročevalci in so izbrani v skupino zaradi svojega strokovnega znanja glede predmeta zadeve ter svoje razpoložljivosti v danem časovnem okviru, ki je običajno zelo kratek. Poročevalcem običajno pomaga član sekretariata, ki predlaga časovni okvir za pripravo osnutka mnenja, obenem pa pripravi tudi informacije v ozadju zahteve za pripravo mnenja kakor tudi zakonodajo zadevane države, veljavne standarde in prejšnje delo Komisije. To predhodno gradivo, prevedeno v francoščino in angleščino, se posreduje poročevalcem. Poročevalci nato vsak zase pripravljajo pravno mnenje glede vprašanj, ki so postavljena v zahtevi za mnenje. Na podlagi njihovih stališč član sekretariata pripravi osnutek mnenja, ki kroži znotraj delovne skupine, in poročevalci imajo možnost predlagati spremembe oziroma dopolnitve osnutka mnenja, dokler ni med njimi doseženo soglasje in dokler mnenje ne predstavlja stališča delovne skupine kot celote.⁶⁵ Seveda pa je lahko postopek priprave osnutka mnenja tudi drugačen. To je predvsem v primeru, ko je predmet zadeve oziroma ko se priprava mnenja nanaša na vprašanja glede ustave določene države. V tem primeru se posameznim poročevalcem dodeli vsakemu svoje posebno vprašanje. Delovna skupina nato pripravi osnutek mnenja o zadevnem ustavnem ali normativnem besedilu, ali je skladno z mednarodnimi standardi na zadevnem področju ter predlaga izboljšave besedila. Po pripravi osnutka mnenja delovna skupina običajno obišče zadevno državo. To se ne zgodi le, če je bilo že med samo pripravo osnutka mnenja intenzivno in uspešno sodelovanje med Komisijo in dotično državo ali če država ne dovoli delovni skupini vstopa na njeno ozemlje. Brez dovoljenja oblasti zadevne države pa Komisija nima pravice vstopiti na njen teritorij in tako lahko pride do težav, sploh če je zahteva za pripravo mnenja prišla s strani katere izmed drugih mednarodnih institucij in ne države same.⁶⁶ Vendar so to izjemno redki primeri, saj države dovoljujejo obisk poročevalcev Komisije. Delovna skupina med obiskom države opravi pogovore tako s koalicijo kot opozicijo v parlamentu, po potrebi tudi s

⁶⁵ Craig, 2017, str. 66.

⁶⁶ Prav tam.

predsednikom države, prav tako z vlado, predstavniki sodne veje oblasti, s člani ustavnega sodišča, varuhom človekovih pravic ter seveda s civilno družbo. Kajti namen obiska delovne skupine je čim bolj razumeti pravni sistem zadevne države ter tako razumeti oziroma pridobiti čim objektivnejše argumente za in proti določeni reformi, ki je aktualna v zadevni državi. Po končanem obisku ter razjasnitvi vprašanj delovne skupine le-ta pripravi končni osnutek mnenja in ga predloži vsem članom Komisije dva tedna pred plenarnim zasedanjem. Končni osnutek mnenja se predloži tudi predstavnikom dotične države, ki lahko nanj odgovorijo s svojim poročilom. Na plenarnem zasedanju se predstavi končni osnutek mnenja, obenem pa imajo predstavniki zadevne države priložnost, da podajo pripombe na mnenje, s katerimi bodisi izpodbijajo razlago zakonodaje, ki jo je uporabila delovna skupina, bodisi interpretacije glede združljivosti z mednarodnimi standardi. Po izraženem stališču predstavnikov dotične države sledi razprava članov Komisije o osnutku mnenja. Koliko bo razprav glede posameznega osnutka mnenja, je odvisno od tega, ali zadevna država soglaša s priporočili iz mnenja, posebno če je med samo pripravo aktivno sodelovala s Komisijo. V tem primeru bo zasedanje kratko in bo hitro sledilo glasovanje članov Komisije glede osnutka mnenja. Če pa za mnenje ni zaprosila država sama, ampak neka druga mednarodna institucija, je običajno razprava dolgotrajnejša, saj dotična država ni zadovoljna z vidiki mnenja in tako nastajajo sporna vprašanja, ki jih potrebno razrešiti. Ko se tudi v tem primeru situacija razčisti, na plenarni seji sledi glasovanje o osnutku mnenja, ki ga nato z večino glasov vseh članov sprejmejo. Tako sprejeto mnenje se predloži organu, ki ga je zahteval. Celotno besedilo mnenja pa se objavi na uradni spletni stran Komisije.

Za mnenje Komisije o določenem vprašanju o svojem pravnem sistemu lahko zaprosi tudi država nečlanica Komisije, vendar potrebuje za to soglasje Odbora ministrov Sveta Evrope. Obenem stroške postopka priprave mnenja nosi takšna država sama. Hkrati pa mora biti zagotovljen pogoj časa in strokovnega kadra, da se lahko to mnenje pripravi.⁶⁷

V vsakem mnenju, ki ga Komisija pripravi, je mogoče razbrati:

1. katere so tiste evropske demokratične tradicije, ki jih morajo države članice popolnoma spoštovati in zato predstavljajo evropski standard;
2. kaj pripada regulativni svobodi posameznih držav, ki izhaja iz njihove raznolike in bogate tradicije različnih političnih sistemov.⁶⁸

4.2 PRAVNI STANDARD

Komisija pri pripravi mnenj in študij razvija standarde, ki izhajajo bodisi iz trdega prava, kot sta denimo Evropska konvencija o človekovih pravicah ter sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice, bodisi iz mehkega prava, kot so priporočila

⁶⁷ Buquicchio, Granata-Menghini, 2013, str. 249.

⁶⁸ Suchocka, 2016, str. 9.

Odbora ministrov Sveta Evrope ali smernice, pripravljene v sodelovanju Komisije z OVSE ali z ODIHR. Kajti cilj Komisije je iz prej naštetih praks in skupaj še s primerjanimi pravnimi koncepti iz držav članic pripraviti standarde, ki bi služili pri delu Komisije kakor tudi v praksi samih držav članic kot vodilo pri razvoju vladavine prava in demokracije.

Evropska konvencija o človekovih pravicah predstavlja standard, na katerega se Komisija nenehno opira, hkrati pa predstavlja njegova konkretizacija z razlago in uporabo absolutni minimum za države, ki niso članice Sveta Evrope, vendar pa sodelujejo s Komisijo in od nje zahtevajo pripravo mnenja.⁶⁹

4.3 PРАВNA NARAVA MNENJA

Mnenja Komisije za države članice niso pravno zavezujoča. Vendar s trenutkom objave mnenje predstavlja določen standard za dotično državo. Kajti ta neobvezujoča narava mnenja predstavlja tako imenovane mehanizme mehkega prava («soft law»). Koncept mehkega prava je sestavljen iz norm, ki sama po sebi nimajo formalno zavezujoče moči, vendar pa s svojimi instrumenti mehkega prava, kamor sodijo različni moralni in drugi pritiski, kritično ovrednotenje, implementirajo mehko pravo. Instrumenti mehkega prava, ki predstavljajo njegovo moč, so pritiski prek sredstev javnega obveščanja, preko diplomatskih kanalov, evropskih mehanizmov in mednarodnih sodnih postopkov.⁷⁰ Prednost instrumentov mehkega prava je v tem, da so fleksibilni in prilagodljivi ter zato primerni za spodbujanje stalnih izboljšav. Njihova prednost je tudi v tem, da se lahko razlikujejo glede na zavezujočo naravo, kar ima za posledico tako imenovano »drsko lestvico normativnosti«. Zaradi tega je lažje doseči kompromise, potencialni naslovniki pa tako ne občutijo, da bi se morali odreči svoji suverenosti ob upoštevanju instrumenta. Kot slabost instrumentov mehkega prava bi lahko navedli, da lahko pride do izgube spoštovanja v javnem mnenju ali drugih negativnih posledic v odnosu do drugih organov oblasti.⁷¹

Vendar ravno nezavezujoča pravna narava mnenja omogoča Komisiji, da lahko opravi poglobljeno strokovno presojo problema obravnavane države in ob tem predlaga različne ukrepe strukturne narave.⁷²

Upoštevanje mnenja Komisije je v državah odvisno tudi od tega, kdo je zaprosil za mnenje. Če je to bila država sama, bo upoštevanje mnenja toliko večje in doslednejše. Kadar zahteva za pripravo mnenja Komisije pride s strani organov Sveta Evrope, država, na katero se mnenje nanaša, ni zainteresirana, da bi prejela mnenje ter ga upoštevala. Namen organov Sveta Evrope pa je ravno v tem, da poskusijo s političnim pritiskom doseči upoštevanje mnenja v določeni državi. V teh primerih se Komisija, ki

⁶⁹ Hoffmann-Riem, 2014, str. 581.

⁷⁰ Zidar, 2016, str. 20.

⁷¹ Hoffmann-Riem, 2014, str. 596.

⁷² Zidar, 2016, str. 20.

je sicer pripravila mnenje na zahtevo odbora ministrov ali Parlamentarne skupščine, ne sme postaviti v vlogo njunih svetovalcev, saj gre za politična organa, medtem ko je Komisija v svoji naravi tehničen, svetovalni organ in ne politično telo in si prizadeva pripraviti konstruktiven nasvet državam.⁷³

4.4 POMEN MNENJA ZA DRUGE MEDNARODNE SUBJEKTE

Mnenja, ki jih Komisija pripravi za določeno državo, nimajo učinka le nanjo, ampak imajo vpliv tudi na odločitve organov Sveta Evrope kakor tudi na ESČP in seveda EU. Kajti Komisija povzema svojo dejavnost in mnenja v svojem letnem poročilu, ki ga predloži Svetu ministrov SE, kjer nato poteka razprava.⁷⁴

Na delo Komisije ter posebno na njena mnenja so pozorni tudi v mednarodnih sredstvih javnega obveščanja številnih držav, posebno pa seveda v tistih, na katere se mnenje nanaša. Seveda se stopnja poročanja o delu Komisije razlikuje med državami članicami, tako denimo v večini zahodnoevropskih držav mediji redko poročajo o njenem delu. Medtem ko je večje zanimanje javnosti v vzhodnoevropskih državah, kjer o mnenjih Komisije v glavnem poročajo nevladni mediji. Sekretariat Komisije občasno tudi povzema njihovo poročanje in odzive v obliki novinarskih pregledov.⁷⁵

4.4.1 Evropsko sodišče za človekove pravice

Mnenja Komisije imajo pomemben prispevek pri delovanju Evropskega sodišča za človekove pravice. Kajti sodišče se je od leta 2001 do konca leta 2018 v približno 200 sodbah in drugih svojih odločitvah sklicevalo na dokumente Beneške komisije. Prvič se je ESČP sklicevalo leta 2001, in sicer na poročilo Beneške komisije o prednostni obravnavi narodnih manjšin v sklepu zadeve Banković in drugi proti Belgiji. Druga omemba ESČP je bila leta 2004, in sicer s Kodeksom dobre prakse v volilnih zadevah v zadevi Hirst proti Združenemu kraljestvu. Od te omembe in tega leta naprej je postalo sklicevanje na dokumente Komisije sistematično.⁷⁶ Tako je danes sklepanje številnih sodb ESČP neposredno povezano z mnenji ali s študijami Beneške komisije. Nekatere sodbe ESČP se sklicujejo na javno objavljene odločitve Beneške komisije bodisi kot del sodniških ločenih mnenj bodisi ustreznega mednarodnega prava in prakse.

Komisija je pri delu ESČP poleg prej omenjenih neposrednih opomb na njene dokumente občasno povabljen, da sodeluje kot »tretja stranka« v postopku tako imenovanem *amicus curiae* ter tako pripravlja mnenja, ki imajo velik vpliv na pravne

⁷³ Buquicchio, Granata-Menghini, 2013, str. 251.

⁷⁴ Hoffmann-Riem, 2014, str. 584.

⁷⁵ Hoffmann-Riem, 2014, str. 583.

⁷⁶ References to the work of the Venice Commission, Venice commission, 2014, e-vir.

utemeljitve ESČP. To se posebej kaže tam, kjer je Komisija izrecno omenjena, kakor tudi tam, kjer Sodišče povzema njeno besedišče.⁷⁷

Odnos med ESČP in Komisijo nekdanji član obeh institucij Pieter van Dijk pojmuje kot dvosmerno ulico (»two way street«), kjer Komisija predstavlja za ESČP vir informacij in inspiracij, medtem ko delo Komisije ne bi moglo biti dovolj efektivno brez navezovanj na odločitve ESČP. Vseeno pa ni dokaza, da bi bile odločitve ESČP drugačne brez dela Komisije. Vendar pa ESČP uporablja za krepitev sprejemanja in legitimnosti svojih odločitev navodila, ki jih Komisija daje na primer pri preučevanju utemeljitve omejitev kršitev človekovih pravic v okviru testa sorazmernosti.⁷⁸

To nakazuje na pomembno povezavo med obema institucijama znotraj Sveta Evrope, ki se kaže tudi v tem, da predstavljajo mnenja Komisije včasih tudi predhodne odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice.

4.4.2 Evropska unija

Organa Evropske unije, na delo katerih pomembno vpliva Beneška komisija, sta Evropski parlament in Evropska komisija.

Evropski parlament je omenil pomen dela Beneške komisije ali njenih dokumentov na več kot 150 priložnostih. V zadnjih devetih letih je Evropski parlament v svojih 80 resolucijah priznal svetovalno pristojnost Beneške komisije in se zavzemal za tesno sodelovanje z njo pri različnih vprašanjih, kot so volitve ali demokratične institucije. Evropska komisija v svojih 125 dokumentih omenja mnenja in študije Beneške komisije o različnih državah. V zadnjih osmih letih pa se je v svojih 120 dokumentih sklicevala neposredno na mnenja Komisije. Obenem pa Evropska komisija v svojih poročilih o napredku držav vzhodnega partnerstva in v drugih ustreznih dokumentih upošteva, kako so bila spoštovana priporočila Komisije v teh državah.⁷⁹

Hkrati pa pripravljena mnenja Komisije pogosto predstavljajo različnim organom EU podlago za njihovo politično oceno stanja v državah, ki so bodisi v procesu pridružitve EU bodisi gre za že obstoječe članice EU, ki so v izrednih situacijah zaradi ogroženosti evropskih standardov načel pravne države. Tako torej državam, ki so v procesu pridružitve EU, Komisija daje podporo na področju usklajevanja njihovih zakonov z evropskimi standardi. Pri že obstoječih članicah EU se delovanje Komisije jasno vidi na primeru Madžarske iz leta 2012, kjer je bilo pripravljeno kritično mnenje s predstavljenimi pravnimi argumenti kot odziv na delo madžarske vlade. Omenjeno mnenje Komisije so v svojem odzivu uporabili organi EU.⁸⁰

⁷⁷ Hoffmann - Riem, 2014, str. 586.

⁷⁸ Prav tam, str. 586.

⁷⁹ References to the work of the Venice Commission, Venice commission, 2014, e-vir.

⁸⁰ Suchocka, 2016, str. 9.

EU ima tudi možnost postaviti zahtevo Komisiji za pripravo mnenja. Sodelovanje Komisije in EU je prispevalo tudi k širitvi dosega in vpliva mnenj Komisije kakor tudi na razvoj samih politik znotraj EU. To se vidi predvsem v dveh primerih, in sicer kot razvoj partnerstva med EU in tretjimi državami in njihovim potencialnim pristopom k EU ali kadar EU oceni, da so v državah članicah ogroženi evropski standardi demokracije, pravne države in človekovih pravic. V teh primerih Beneška komisija nudi pomoč tem skupinam držav. Vendar mora pri pripravi mnenj kakor tudi smernic za države pred njihovim članstvom v EU Komisija razlikovati med osnovnimi evropskimi standardi, kamor sodijo standardi v zvezi z ustavnim sodstvom, neodvisnostjo sodstva, ki temelji na načelu delitve oblasti, in mehanizmom zavor in ravnovesja. Ti standardi so obvezni in od njih ni mogoče odstopiti. Medtem ko je izvajanje zadev, ki spadajo v prostor presoje držav in so odraz razlike v političnih kulturah in tradicijah različnih držav in imajo vpliv na demokratičnost v njih, postavljeno v dobro vero držav.⁸¹

4.5 UČINKI MNENJ KOMISIJE

Sistematično se redko preverja, če in v kolikšnem obsegu država, na katero se mnenje Komisije nanaša, upošteva predloge oziroma priporočila iz mnenja. Sicer vsako plenarno zasedanje Komisije vsebuje točko dnevnega reda, ki se nanaša na preverjanje prejšnjih. Vendar je to po navadi le kratek ustni opis informacij, ki so na voljo sekretariatu, pri čemer so v zapisniku zabeleženi le najpomembnejši rezultati, ne poroča se o rezultatih vseh mnenj.⁸²

Seveda ocena učinka delovanja Komisije ne sme biti usmerjena le na preučevanje, ali in v kolikšni meri je posamezna država upoštevala mnenje Komisije, ampak so ključnega pomena tudi druge dejavnosti Komisije, kot so seminarji, konference, usposabljanje strokovnega osebja držav, sodelovanje z njihovimi sodniki.

Komisija sicer pri pripravi mnenj analizira in primerja besedila norm ter predlaga spremembe, vendar pa nima neposrednega vpliva na osnovne pogoje, ki spodbujajo praktično uporabo norm v zadevni državi, kot so vprašanje politične kulture v posamezni državi (ali je mogoč pluralističen javni dialog), kakšna so stališča zainteresiranih strani (kakšen je vpliv starih političnih elit na ohranitev statusa quo) ter ali je vzpostavitev pravne države in demokracije več kot le simbolno dejanje.⁸³ Vse naštetu omejuje vpliv, ki ga imajo mnenja Komisije v posamezni državi.

Vendar bi lahko preko naslednjih predpostavk Komisija pripomogla k postopnim spremembam v posameznih državah: intenzivnejše komuniciranje s predstavniki

⁸¹ Chané, et. al. (2016), str. 120.

⁸² Hoffmann - Riem, 2014, str. 589.

⁸³ Prav tam, str. 590.

države in njenih političnih in družbenih organizacij, na primer ob obisku države; objavljanje mnenj in njihova predložitev v razpravo javnosti; pohvala državi za njen korak v pravo smer kot odgovor na njen odziv in upoštevanja priporočil; spremljanje držav v poznejših mnenjih; sodelovanje na seminarjih in konferencah.⁸⁴

Delo Beneške komisije ima vpliv tudi na druge mednarodne organizacije in svetovalne organe, saj je ocena njenega dela vedno zajeta v poročilih in pozdravnih govorih predstavnikov držav članic ter mednarodnih organizacijah, ki se predložijo pred začetkom plenarnega zasedanja. Komisija pa je deležna pozornosti tudi v nevladnih organizacijah ter medijih. Sekretariat občasno tudi pripravi reakcije nacionalnih ter mednarodnih medijev v obliki novinarskih pregledov.⁸⁵ Pri tem je zanimivo izpostaviti, da mediji zahodnoevropskih držav redko poročajo o delu Beneške komisije, medtem ko ima večji pomen njeno delo v vzhodnoevropskih državah članicah.

4.6 VPRAŠANJE UVEDBE LOČENIH MNENJ

Na plenarni seji marca 2019 je bil izražen predlog, s katerim bi se uvedla ločena mnenja za člane, ki nasprotujejo mnenju Komisije, sprejetem s soglasjem. Vendar je ta predlog s strani članov Komisije naletel na nasprotovanja, ker naj bi se z ločenimi mnenji na ta način ogrozila učinkovitost delovanja Komisije, ker naj bi ločena mnenja lahko škodila avtoriteti Komisije, ki izhaja iz njenih s konsenzom sprejetih mnenj, kot tretji razlog pa naj bi bila ločena mnenja neprimerna za tako svetovalno telo, kot je Komisija.⁸⁶

⁸⁴ Prav tam, str. 590.

⁸⁵ Prav tam, str. 584.

⁸⁶ Ribičič, 2019, str. 16.

4.7 PRIMERI ODMEVNEJŠIH MNENJ BENEŠKE KOMISIJE

V nadaljevanju bo predstavljenih več odmevnih mnenj Komisije iz različnih držav.

4.7.1 Madžarska

Mnenji iz leta 2011

Prvo mnenje je bilo pripravljeno na zahtevo madžarskega predsednika vlade in pravosodnega ministra februarja 2011, naslovljeno na Beneško komisijo, da naj ta pripravi pravno mnenje o treh specifičnih pravnih vprašanjih, ki se pojavljajo v okviru priprave besedila nove madžarske ustave, pri čemer Komisija ni mogla preučiti vseh vidikov osnutka nove ustave, saj ji le-ta ni bila predložena. Vprašanja, ki so bila zastavljena Komisiji:

- ❖ Prvo vprašanje se je nanašalo na Listino EU o temeljnih pravicah in ustavo. Kako lahko vključitev določb Listine v novo ustavo krepí varstvo temeljnih pravic na Madžarskem?
- ❖ Drugo vprašanje se je nanašalo na vlogo in pomen predhodnega (ex ante) odločanja v pristojnosti ustavnega sodišča. Kdo lahko vloží zahtevo za predhodno odločanje ter kakšen učinek imajo odločbe ustavnega sodišča pri predhodnem odločanju o zakonodaji?
- ❖ Tretje vprašanje se je nanašalo na vlogo in pomen popularne tožbe - actio popularis v naknadni ustavni sodni presoji.

Komisija je mnenje sprejela na marčevski plenarni seji. V mnenju je podala oceno o pomislekih glede preglednosti postopka priprave nove ustave, pomanjkanju dialoga med koalicijo in opozicijo pri pripravi osnutka kakor tudi pomanjkanju ustrezne javne razprave o spremembah ustave.⁸⁷

Glede postavljenih treh pravnih vprašanj je prišla Komisija do naslednjih zaključnih ugotovitev:

- ❖ Pri prvem vprašanju je ocenila, da ni priporočljivo, da vključijo Listino EU o temeljnih pravicah v svojo ustavo, saj bi imelo za posledico težave pri razlaganju in prikrivanju pristojnosti med madžarskimi rednimi sodišči, madžarskim ustavnim sodiščem in sodiščem EU. Vendar Komisija predlaga, da se določbe Listine uporabijo kot vir navdiha pri pripravi ustavnih določb o človekovih pravicah in svoboščinah.
- ❖ Pri drugem vprašanju glede predhodnega odločanja ustavnega sodišča je Komisija podala oceno, da je potrebno ohraniti in posebej urediti v novi ustavi ta mehanizem ustavnega sodišča. Komisija predlaga, da bi bila pravica do

⁸⁷ Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary, Venice commission, 2011, e-vir.

sprožitve predhodnega odločanja v rokah predsednika države. Vendar naj samo odločanje poteka po sprejetju zakona v parlamentu in pred njegovo uveljavitvijo, pri mednarodnih pogodbah pa pred njihovo ratifikacijo. Medtem ko nezavezujoče predhodno odločanje lahko vodi parlamentarni odbor ali kateri drugi neodvisni politični organ.

- ❖ Pri tretjem vprašanju glede popularne tožbe pa Komisija meni, da odstranitev tega instituta s prihajajočo novo ustavo ne bi predstavljala kršitve evropskih ustavnih standardov, bi se pa tako lahko zmanjšala preobremenjenost ustavnega sodišča z njimi. Vendar bi bilo glede na posebnost madžarske ustavne dediščine smiselno ta institut ohraniti z na primer alternativnimi mehanizmi pregleda, kot je varuh človekovih pravic ali druga ustrezna telesa. Komisija tudi predlaga, da bi lahko z razširitvijo dometa ustavne pritožbe na pregled posameznih aktov nadomestili popularno tožbo.⁸⁸

Drugo mnenje je Komisija pripravila na zahtevo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, podano marca 2011, ki je želela pravno mnenje o novi madžarski ustavi. Komisija je v svojem mnenju, ki ga je sprejela na plenarnem zasedanju junija 2011, v začetku najprej izpostavila, da je Madžarska edina od nekdanjih socialističnih držav, ki ob spremembi režima v 90. letih ni spremenila oziroma ni sprejela nove ustave, ampak je ostala v veljavi ustava iz leta 1949, ki je tudi sicer edina ustava, ki je bila kdaj koli sprejeta na Madžarskem. Zato je Komisija ta prizadevanja za vzpostavitev ustavnega reda v skladu z evropskimi demokratičnimi vrednotami in standardi pozdravila. Vendar pa Komisija ugotavlja, da so bila njena priporočila, ki jih je oblikovala v svojem mnenju iz istega leta na zahtevo madžarske vlade o treh specifičnih pravnih vprašanjih, le delno upoštevana. Komisija v svojem mnenju tudi ugotavlja, da je postopek priprave osnutka madžarske ustave potekal v nezadostnem dialogu med parlamentarno koalicijo, ki je bila pobudnica za pripravo osnutka, in opozicijo. Prav tako možnosti za ustrezno javno razpravo niso bile zadovoljive, kajti tudi časovni okvir je bil zelo kratek. Komisija prav tako izpostavlja, da je večje število področij v ustavi postalo »cardinal law«, to je pravo, za sprejem katerega je potrebna dvotretjinska večina v parlamentu. Področja oziroma politike, ki so postale tako opredeljene, so kulturna, verska, moralna, socialno-ekonomska in finančna politika. Za ta področja se sicer uporablja navadna večina v parlamentu, zato takšna ureditev zbuja pomisleke. Naslednja ugotovitev iz mnenja Komisije je ustavna omejitev pristojnosti ustavnega sodišča pri davčnih in proračunskih zadevah, hkrati pa povečanje pristojnosti proračunskemu svetu pri sprejemanju državnega proračuna. To vzbuja skrb glede na učinek, ki ga takšen prenos pristojnosti lahko ima na delovanje demokratičnosti institucij. V zvezi z ustavnim varstvom temeljnih pravic Komisija izpostavlja, da bi morala ustava kot najvišji akt v državi natančneje opredeljevati vsebino norm za varstvo in jamstvo pravic, urejanje le-teh ne bi smela prepuščati normam nižje ravni. Komisija se v zaključku svojega mnenja dotakne tudi nekaterih določb iz preambule madžarske ustave in jih označi za problematične z vidika

⁸⁸ Prav tam.

meddržavnih odnosov, saj govorijo o varstvu pravic Madžarov zunaj meja matične domovine.⁸⁹

V letu 2012 je Komisija podala osem mnenj, ki so se nanašala na Madžarsko.

Prvo iz februarja 2012 je bilo skupno mnenje o zakonu o volitvah poslancev Madžarske, ki sta ga sprejela Svet za demokratične volitve in Beneška komisija na svoji 91. plenarni seji. To mnenje je bilo pripravljeno na zahtevo madžarskega zunanjšega ministra, skupaj z Uradom za demokratične institucije OVSE. Iz mnenja izhaja, da novi zakon predstavlja dobro podlago za izvedbo demokratičnih parlamentarnih volitev, saj določbe spodbujajo boljšo udeležbo narodnih manjšin v parlamentu. Kljub temu pa Komisija skupaj z Uradom za demokratične institucije priporoča nekatere spremembe, in sicer zagotovitev, da volivci narodnih manjšin niso omejeni le na svojo izbiro na volitvah. O temeljnih določbah o volilnem postopku, o načinu razdelitve sedežev, razmejitvi volilnih enot med političnimi strankami oziroma med koalicijo in opozicijo v parlamentu ni bilo razpravljano in tudi ni bilo konsenza glede teh vprašanj ob sprejemu zakona.⁹⁰

Drugo mnenje iz istega leta je bilo sprejeto marca 2012 in ga je Komisija pripravila na zahtevo generalnega sekretarja Sveta Evrope, in sicer glede madžarskih zakonov, ki so se nanašali na neodvisnost sodstva, svobodo veroizpovedi in volitev v parlament ter na dodatno zahtevo parlamentarne skupščine Sveta Evrope za pripravo mnenja o petih dodatnih madžarskih zakonih, ki se nanašajo na svobodo obveščanja, ustavno sodišče, tožilstvo, vprašanje državljanstva in zaščite družine. Ugotovitve Komisije, ki izhajajo iz mnenja, so, da je zakonska preureditev prejšnjega NCJ (»National Council of Judges«) v sedaj NJO (»National Judicial Office«), kjer ima njen predsednik velika pooblastila pri izbiri sodnikov in višjih uradnikov v pravosodju, prav tako skrbi za organizacijo pravosodnega sistema, zelo problematična in takšne ureditve, kjer bi bilo v rokah ene osebe skoncentrirana ta moč, v drugih državah članicah Komisije ni. Obenem je mandat omenjenega predsednika NJO zelo dolg, saj traja 9 let, kar vzbuja dodatno skrb kakor tudi to, da je njegova odgovornost omejena le na kršitev zakona, sicer pa za svoje delo ne odgovarja nikomur. Komisija predlaga revizijo določenih delov madžarske zakonodaje, ki ureja položaj NJU in njenega predsednika. Izboljšati bi bilo potrebno tudi zakonodajo, ki ureja položaj sodnikov, in sicer dele o dolgih poskusnih dobah za sodnike in dejstvo, da se lahko tudi ponavljajo, možnosti samovoljne razrešitve sodnikov proti njihovi volji, pomanjkanje zadostnih jamstev za pošteno sojenje v ocenjevalnih in disciplinskih postopkih kakor tudi predčasno upokojevanje sodnikov.⁹¹

⁸⁹ Opinion on the new Constitution of Hungary, Venice commission, 2011, e-vir.

⁹⁰ Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, Venice commission, 2012, e-vir.

⁹¹ Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, Venice commission, Venice commission, 2012, e-vir.

Tretje mnenje iz marca istega leta je Komisija pripravila na zahtevo generalnega sekretarja Sveta Evrope, in sicer o na novo sprejetih madžarskih zakonih o pravosodju, verski svobodi in volitvah v parlament. Komisija v tem mnenju poudarja, da je svoboda vere in vesti eden temeljev demokratične družbe in jo je zato možno omejiti le s strogimi merili, določenimi v mednarodnih sporazumih. Kot sporne določbe zakona o verski svobodi Komisija izpostavi postavljena merila za priznanje verske skupnosti, ki so pretirana in temeljijo na samovoljnih merilih vladajoče politike, kar povzroča neenako in celo diskriminatorno obravnavo verskih skupnosti, odvisno od tega, ali so s strani oblasti priznane ali ne.⁹²

Četrto mnenje, sprejeto na junijski plenarni seji 2012, je Komisija pripravila zopet na zahtevo Parlamentarne Skupščine Sveta Evrope, in sicer glede osnutka zakona o madžarskem ustavnem sodišču. Komisija je v svojem mnenju izpostavila, da je zakon na splošno dobro pripravljen in to podkrepila s primeri iz zakona: določitev roka za imenovanje ustavnih sodnikov in s tem zagotovitev kontinuitete; podaljšanje roka obstoječemu ustavnemu sodniku, če parlament v določenem roku ne izvoli novega; prav tako določbe o dostopu do ustavnega sodišča v izjemnih primerih; pa zavezujočnost odločitev ustavnega sodišča za redna sodišča; odprava sodnih stroškov za postopke pred ustavnim sodiščem. Na drugi strani pa Komisija v mnenju izpostavlja določbe iz osnutka zakona, ki so neustrezne in bi jih bilo potrebno odpraviti ali spremeniti, na primer da se položaj ustavnega sodišča kot neodvisnega organa opredeli ne le v določbah ustave, pač pa tudi v temeljnem zakonu; odprava omejitev nadzornih pristojnosti ustavnega sodišča v proračunskih zadevah; jasnejša opredelitev pritožbenih postopkov; izjema od zahteve za izčrpanje pravnih sredstev bi morala biti za vse primere, v katerih bi spoštovanje tega pravila lahko povzročilo nepopravljivo škodo.⁹³

Peto mnenje iz junija istega leta je Komisija pripravila na zahtevo predsednika parlamentarne skupščine Sveta Evrope, in sicer glede zakonov, ki urejajo položaj tožilstva, generalnega državnega tožilca Madžarske ter kazenskega pregona. Komisija je v svojem mnenju glede položaja generalnega državnega tožilca izpostavila problematičnost visoke stopnje neodvisnosti njegovega delovanja ter njegov nadzor nad ostalimi tožilci v državi. Kajti edini element njegove odgovornosti je njegova dolžnost predstavitve letnega poročila o njegovih dejavnostih v parlamentu, medtem ko ni posebnega tožilskega sveta, ki bi bdel nad delom generalnega tožilca.⁹⁴

⁹² Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary, Venice commission, 2012, e-vir.

⁹³ Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session, Venice commission, 2012, e-vir.

⁹⁴ Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the, Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, Venice commission, 2012, e-vir.

Šesto mnenje iz junija 2012 je Komisija pripravila zopet na zahtevo parlamentarne skupščine Sveta Evrope, in sicer o madžarskem zakonu o narodnosti oziroma o manjšinah na Madžarskem. Ugotovitev Komisije glede zadevnega področja je, da novi zakon zagotavlja vsem trinajstim narodnim manjšinam zaščito njihove kulturne in jezikovne identitete, torej pravico do zasebne in javne uporabe maternega jezika, dostopa do medijev in participacije v zvezi z nacionalno samoupravo na teh področjih. To Komisija ocenjuje kot pozitivno ureditev. Kot negativno pa Komisija ocenjuje prezapleteno in pretirano podrobno zaščito, ki jo zakon o manjšinah določa, nekatere določbe niso dovolj jasno zapisane, kar bi lahko imelo za posledico težave pri izvajanju ter tako omejevanje uresničevanja pravic manjšin. Neustrezna je po mnenju Komisije tudi narava zakona, saj gre za tako imenovani cardinal law, torej zakon, ki zahteva posebno večino za spremembo, kar lahko povzroči težave pri spreminjanju le-tega.⁹⁵

Sedmo mnenje iz oktobra 2012 je Komisija pripravila zopet na zahtevo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, in sicer o madžarskem zakonu o samoodločbi in informacijski svobodi (Self-determination and Freedom of Information). Komisija je v mnenju ocenila, da je zakon v celoti v skladu z evropskimi demokratičnimi standardi. Vseeno pa je predlagala več izboljšav oziroma sprememb zakona. Na primer glede načina imenovanja predsednika nacionalnega organa za varstvo podatkov. Vprašanje vključitve osebnih podatkov v obseg splošne pravice do obveščenosti, kakor tudi vprašanje jasnejše opredelitve dostopa do osebnih podatkov, določitev obsega dostopa do podatkov v javnem interesu mora biti z zakonom natančno določena.⁹⁶

Osmo mnenje iz oktobra 2012 je Komisija pripravila zopet na zahtevo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Gre za mnenje glede sprememb tako imenovanih cardinal zakonov o sodstvu ter spoštovanja predhodnega mnenja Komisije. Komisija v svojem mnenju ugotavlja, da je madžarska oblast v veliki meri upoštevala spremembe, ki jih je predlagala Komisija.⁹⁷

Mnenje iz junija leta 2013 je Komisija pripravila na zahtevo generalnega sekretarja Sveta Evrope, ki jo je zaprosil za mnenje glede združljivosti sprememb četrtega ustavnega amandmaja madžarske ustave s standardi Sveta Evrope. Komisija v svojem mnenju ugotavlja, da gre za spremembo ustave v delu, ki zadeva človekove pravice, redno sodstvo in vlogo madžarskega ustavnega sodišča. Te spremembe so po mnenju Komisije v določenem delu v nasprotju s temeljnimi evropskimi demokratičnimi standardi, posebej v delu: določbe, ki nimajo ustreznih pravnih meril za priznavanje verskih skupnosti ter možnega pravnega sredstva proti odločitvi, da se ta ne prizna; določbe o omejevanju oglaševanja, ki imajo nesorazmeren učinek na opozicijske stranke; določbe o komunistični preteklosti, ki pripisujejo odgovornost za

⁹⁵ Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Venice commission, 2012, e-vir.

⁹⁶ Opinion on Act CXII of 2011 on informational Self-determination and Freedom of Information of Hungary, Venice commission, 2012, e-vir.

⁹⁷ Opinion on Act CXII of 2011 on informational Self-determination and Freedom of Information of Hungary, Venice commission, 2012, e.vir.

škodo, ki je bila storjena v času tega režima na splošno, brez individualne ocene o tem; prav tako so posebne določbe o posebnem varstvu dostojanstva madžarskega naroda nejasne in ustvarjajo tveganje za svobodo govora, da bi se zaščitilo madžarske institucije. Na področju pravosodja je Komisija ugotovila, da so bila z ustavnim amandmajem predsedniku NJO («National Judicial Office») podeljena široka pooblastila, kar v temeljnem zakonu o pravosodju sploh ni opredeljeno. Področje ustavnega sodišča je s spremembo, ki jo uvaja amandma, po mnenju Komisije imelo več zaskrbljujočih vplivov: izguba glavne vloge varuha ustavnosti kot del demokratičnega sistema nadzora in ravnovesja; odprava možnosti, da bi se ustavno sodišče pri svojih odločitvah sklicevalo oziroma opiralo na prejšnjo sodno prakso v zvezi z načeli, ki so neposredno povezana z osnovnimi načeli Sveta Evrope, kot so demokracija, varstvo človekovih pravic in pravna država, ter na ta način ogrožajo ta bistvena področja Sveta Evrope. V zaključku svojega mnenja Komisija še jasno izpostavi, da je bil ta četrti amandma madžarske ustave pripravljen kot rezultat instrumentalnega pogleda na ustavo kot politično sredstvo v rokah vladne večine in pomeni odpravo bistvene razlike med ustavo kot najvišjim in temeljnim aktom države ter dnevno politiko na drugi strani.⁹⁸

Pregled obsežnega števila mnenj, ki jih Beneška komisija pripravila med letoma 2011 in 2013 glede političnega dogajanja na Madžarskem, kaže na odločenost Komisije zaščititi temeljne vrednote Sveta Evrope oziroma evropske demokratične standarde. Kaže tudi na njeno razumevanje ustave kot najvišjega in temeljnega akta vsake države, ki se ga oblikuje ob sodelovanju in s konsenzom političnih strank, tako koalicijskih kot opozicijskih, ter nikakor razumevanje ustave kot politične deklaracije trenutne oblasti, ki v ustavo vključuje številne določbe, ki ustrezajo trenutni stranki na oblasti in za spremembo katerih je potrebna dvotretjinska večina, kar ima za posledico, da jih bo tudi kasnejša oblast težko spremenila.

Mnenje iz leta 2015.

Januarja 2015 se je parlamentarna skupščina Sveta Evrope obrnila na Beneško komisijo z zahtevo po pripravi mnenja glede novo sprejete madžarske zakonodaje o medijih. Ozadje same zadeve je bil sprejem dveh zakonov, ki urejata področje medijev, leta 2010 in sprejem katerih je sprožil veliko nasprotovanja in kritik. Komisija je na junijskem plenarnem zasedanju leta 2015 sprejela mnenje glede obeh zakonov. Naj izpostavim nekatere poudarke iz mnenja: določbe zakona o medijih, ki jih opredeljujejo nezakonite medijske vsebine, morajo vključevati jasne smernice o tem, kako se razlagajo nezakonite vsebine v medijih ter kakšne so sankcije za nezakonitost vsebin; stroge sankcije za medije, ki jih predvideva zakon, lahko resno vplivajo na normalno delovanje medijev ter jih je zato potrebno uporabiti kot zadnjo možnost; pri

⁹⁸ Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, Venice commission, 2013, e-vir.

volitvah članov medijskega sveta je potrebno zagotoviti pravično zastopanost različnih skupin v tem svetu.⁹⁹

4.7.2 Tunizija

Beneška komisija je imela pomemben prispevek pri oblikovanju nove tunizijske ustave. Ta je po jasminovi revoluciji, ki je sprožila tako imenovano arabsko pomlad v širši regiji, januarja 2011 začela pot v radikalno preoblikovanje svojega političnega sistema iz represivne diktature v ustavno demokracijo. Po volitvah istega leta se je oblikovala ustavodajna skupščina z namenom oblikovanja osnutka nove tunizijske ustave. Po dolgotrajnem postopku oblikovanja je bila leta 2013 oblikovana in predsednik ustavodajne skupščine se je obrnil na Beneško komisijo z zahtevo o pripravi mnenja o osnutku ustave. V oktobru 2013 je bilo mnenje Komisije potrjeno na plenarnem zasedanju. V mnenju je Komisija podala splošno pozitivno oceno glede združljivosti osnutka ustave z demokratičnimi standardi ter temeljnimi človekovimi pravicami. Vseeno pa Komisija izpostavi kot problematičen vidik del osnutka, kjer je govor o islamu kot državni religiji in o tem, da je ustava zasnovana na nauku islamske vere in njegovi identitete, ni pa določeno, da je utemeljena tudi na univerzalnih temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah. Drugi pomemben vidik je predlog izboljšanja določb osnutka v tej smeri, da se poudari pravico do svobode vere, torej si jo lahko vsakdo svobodno izbere sam in ni določena s strani države v najvišjem aktu. Komisija je izpostavila tudi zaskrbljenost glede ozkega obsega dostopa do na novo uvedenega organa ustavnega sodišča, tako na primer začetek postopka za oceno ustavnosti zakona lahko vložijo le predsednik države, vložitev revizije zakonov o spremembi ustave pa je omogočena le predsedniku parlamentarne skupščine.¹⁰⁰

Mnenje Komisije je doživelo kritiko v strokovni pravni sferi, in sicer da je bilo mnenje o tako pomembnem dokumentu, kot je osnutek ustave neke države, pripravljeno v prekratnem času (osnutek mnenja je bil pripravljen v enem mesecu), pripravljavci pri tem niti niso obiskali države, da bi se sešli s predstavniki ustavodajne skupščine kakor tudi drugimi predstavniki oblasti ali civilne družbe ter pridobili dodatne objektivne informacije, pomembne pri pripravi mnenja o osnutku ustave. Ob pripravi osnutka mnenja poročevalcev Komisije tunizijska stran ni podala nobenega odgovora. Problematično je tudi, da je pri pripravi osnutka mnenja Komisije sodelovalo veliko število poročevalcev, in sicer enajst, med njimi poleg članov komisije tudi različni pravni strokovnjaki, navadno pa pri pripravi mnenja sodeluje manjše število poročevalcev, običajno trije. Zaradi večjega števila pripravljavcev osnutka mnenja je bil vsak odgovoren za ocenjevanje samo enega ali nekaj poglavij osnutka tunizijske ustave namesto besedila v celoti, kar ima lahko negativne posledice zaradi neskladnosti v vsebinski analizi in zamujenih priložnostih za navzkrižne reference v

⁹⁹ Opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, Venice commission, 2015, e-vir.

¹⁰⁰ De Visser, 2015, str. 978.

osnutku. Prav tako je mogoče opaziti pomanjkanje različnih pravnih besedil, ki bi zagotavljala merila za ocenjevanje prednosti osnutka ustave kakor tudi sklicevanja na različne že izdane dokumente Komisije o obravnavanih podobnih ustavnih vprašanjih v drugih državah članicah in podanih rešitvah. Kajti tovrstne smernice bi bile tunizijskim pripravljavcem nove ustave več kot dobrodošle, saj gre za državo, ki je bila na poti iz avtoritarne države v sodobno ustavno demokracijo in bi poglobljena obravnava vprašanj demokratičnosti, pravne države ter temeljnih pravic dala usmeritve za potrebne pravne izboljšave v osnutku ustave.¹⁰¹

4.7.3 Poljska

Mnenje iz marca 2016

Na Poljskem je junija 2015, natanko štiri mesece pred splošnimi parlamentarnimi volitvami, spodnji dom poljskega parlamenta, tako imenovan Sejm, sprejel spremembo zakona o ustavnem sodišču, s katero se je spremenil postopek, po katerem naj bi bili novi sodniki izvoljeni in bi omogočili izvolitev naslednikov za vse sodnike, katerih mandat se bo končal leta 2015. Tako bi odhajajoča politična večina imela nesorazmeren vpliv na sestavo ustavnega sodišča. Novoizvoljeni Sejm je nato novembra predstavil nov zakonski predlog, ki daje možnost razveljavitve sodnih imenovanj prejšnjega zakonodajalca in imenuje pet novih sodnikov. Hkrati pa je s svojim predlogom skrajšal mandat predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča z devetih na tri leta. Zaradi nastale politične krize je bilo ustavno sodišče decembra istega leta pozvano, da naj odloči o obeh zakonskih predlogih odhajajočega in novega zakonodajnega telesa. V ustavni odločbi je ustavno sodišče odločilo, da je prejšnji zakonodajalec imel pravico imenovati tri sodnike za mesta, ki so se izpraznila v času njegovega mandata, vendar ni imel pravice, da določi dva kandidata za mesti, ki sta se izpraznila v času mandata novega zakonodajalca. Tako je ustavno sodišče pokazalo, kako doseči politični kompromis v skladu s poljsko ustavo. Vendar pa predsednik države ni sledil tej odločitvi ter je sprejel prisego petih sodnikov, ki jih je imenovalo novoizvoljeno zakonodajno telo, in s tem politično krizo na Poljskem le še poglobil. K poslabšanju situacije je vplivala še odločitev novo oblikovane vlade, da zavrne objavo odločitve ustavnega sodišča glede imenovanja ustavnih sodnikov v Uradnem listu, ker naj bi bila ta sodba ustavnega sodišča neveljavna iz postopkovnih razlogov. Da pa je situacija postala še kompleksnejša, je Sejm decembra istega leta predlagal ponovno spremembo zakona o ustavnem sodišču, ki pa je vplivala tako na samo delovanje sodišča kot na neodvisnost sodnikov. Vendar pa se je glede tega predloga spremembe poljska vlada, natančneje njen minister za zunanje zadeve decembra 2015 obrnil z zahtevo na Beneško komisijo, naj pripravi mnenje o predlogu zakona. Ampak ta korak je bil zgolj zunanja predstava vlade, saj je parlament ta

¹⁰¹ Prav tam, str. 979.

predlog zakona sprejel in je začel veljati konec istega meseca, preden je Beneška komisija sploh pripravila svoje mnenje o tem predlogu zakona.¹⁰²

Marca 2016 je Komisija izdala mnenje, v katerem je izpostavila, da je neodvisno ustavno sodišče eden od osrednjih temeljev ustavne demokracije. Glede na dano ustavno krizo na Poljskem, kjer ustavno sodišče ne more učinkovito opravljati svojega dela, ni ogrožena samo pravna država, ampak tudi demokracija in človekove pravice. Zato Komisija poziva obe strani, tako koalicijo kot opozicijo, k iskanju skupne rešitve iz dane situacije, pri čemer mora rešitev temeljiti na popolnem spoštovanju odločitev ustavnega sodišča, saj je le tako spoštovano načelo pravne države. To pa velja tudi za druge državne organe. Komisija je v svojem mnenju tudi predlagala spremembo poljske ustave glede načina imenovanja oziroma izvolitve ustavnih sodnikov, kjer bi vsaka izmed vej oblasti imenovala tri ustavne sodnike: predsednik države, parlament in sodstvo, pri čemer bi v parlamentu izvolitev morala potekati s kvalificirano večino. V svojem mnenju se je Komisija dotaknila tudi vladne zavrnitve objave odločitve ustavnega sodišča v Uradnem listu, ker sodišče v svoji odločitvi ni sledilo predvidenim spremembam, ki jih je predlagala nova oblast. Sodniki so namreč svojo odločitev podprli soglasno. S tem ravnanjem poljske vlade so se kršila ne le načela iz poljske ustave, pač pa tudi evropski in mednarodni standardi, ki določajo, da je potrebno sodbe ustavnih sodišč spoštovati in izvrševati. V primeru Poljske bi bilo to tudi predpogoj za izhod iz te ustavne krize, s čimer zaključiti tudi Komisija v svojem mnenju.¹⁰³

Mnenje Komisije iz junija 2016

Samo ozadje zadeve se nanaša na dostop do podatkov državljanov (gre za telekomunikacijske metapodatke, ki vključujejo informacije o odhodnih ali prejetih telefonskih klicih, klicanih številkah, trajanju klicev, geografski lokaciji mobilnih naprav, obiskanih spletnih mestih itd.) brez sodnega nadzora. Poljska je že leta 2003 naložila telekomunikacijskim družbam obveznost, da omogočijo poljskim organom pregona dostop do teh podatkov ob vsaki zahtevi kazenskega pregona brez sodne odločbe za tovrsten poseg. Nakar je bila na ravni EU sprejeta sporna Direktiva o hrambi podatkov (2006/24 / ES), pri čemer je Poljska za izvajanje te direktive pripravila zakon o hrambi podatkov in zakon uporabila za krepitev splošnih pooblastil za nadzor, pri čemer so organi kazenskega pregona in obveščevalne službe imeli neposreden dostop do podatkovnih baz telekomunikacijskih podjetij prek spletnih vmesnikov in brez sodnega nadzora. Ta zakon za izvajanje direktive se je nato znašel pod plazom velikih kritik. Vendar je aprila 2014 Sodišče Evropske unije razglasilo Direktivo o hrambi podatkov za neveljavno. Hkrati pa je poljsko ustavno sodišče v svoji sodbi iz julija 2014 odločilo, da morajo biti nadzorne pristojnosti poljskih organov pregona in obveščevalnih služb

¹⁰² Szymielewicz, 2017, str. 58.

¹⁰³ Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Venice commission, 2016, e-vir.

v zvezi s telekomunikacijskimi metapodatki omejene. Sodišče je posebej izpostavilo potrebo po neodvisnem nadzoru, vendar ni posebej opredelilo, kako naj bi se izvajal in ali naj bi ga izvajali sodniki. Na podlagi te odločitve sodišča je poljska vlada pripravila spremembe zakonodaje in januarja 2016 je parlament sprejel spremembe Zakona o policiji in druge pravne akte, ki urejajo nadzorne pristojnosti obveščevalnih služb. Zaradi kritičnega odziva javnosti in strokovne stroke je parlamentarna skupščina Sveta Evrope januarja istega leta na Beneško komisijo podala zahtevo po pripravi mnenja glede sprejetega zakona.¹⁰⁴

Beneška komisija je tako junija 2016 na plenarni seji sprejela mnenje o obravnavanem zakonu o policiji, kjer je izpostavila, da se mnogo držav v zadnjem času sooča z resnimi grožnjami terorizma in organiziranega kriminala. Države imajo v skladu z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin možnost svobodnega odločanja o tem, kako postaviti ravnotežje med varnostjo in svobodo. Pri tem Poljska ni osamljen primer, je pa pritegnila precejšnje kritike glede tega, kako je bilo doseženo to ravnotežje. Spremembe zakona o policiji glede procesnih ukrepov Komisija ocenjuje kot nezadostne za preprečevanje neupravičenih posegov v zasebnost posameznikov ter v svojem mnenju predlaga izboljšave: uvedba testa sorazmernosti glede zbiranja metapodatkov; omejitev trajanja zbiranja metapodatkov ter zahteve, da policija hrani evidence, ki omogočajo učinkovito naknadno kontrolo njene dejavnosti zlasti z neposrednim dostopom; prav tako oblikovanje posebnega mehanizma nadzora nad kritičnimi posegi v zasebnost posameznika s strani neodvisnega organa, ki ima potrebna preiskovalna pooblastila za svoje izvajanje ter potrebno strokovno znanje članov za uporabo ustreznih pravnih sredstev.¹⁰⁵

Sicer pa je obravnavani zakon o policiji prinesel tudi nekaj pozitivnih sprememb, kot so: povečan notranji nadzor nad uporabo podatkov (ki ga izvajajo uradniki za varstvo podatkov, ki delujejo v obveščevalnih agencijah); omejitev namenov, ki upravičujejo dostop do telekomunikacijskih podatkov (za kazniva dejanja, ki jih preganja država, in tista, ki so storjena z uporabo elektronske komunikacije); in obveznost izbrisa zahtevanih podatkov po določenem časovnem obdobju.¹⁰⁶

Mnenje Komisije iz 2017

Do priprave omenjenega mnenja je prišlo zaradi spremenjenega zakona o javnem tožilstvu, ki ga je parlament sprejel le dva meseca po oblikovanju nove vlade, in sicer januarja 2016. Najspornejša novost nove ureditve je bila združitev dveh neodvisnih funkcij – funkcije ministra za pravosodje in funkcije generalnega državnega tožilca, s čimer je slednji postal politična figura. Nov združen minister in tožilec je pridobil tudi dodatna pooblastila, ki ustrezajo njegovi politični funkciji. Predvsem je pridobil

¹⁰⁴ Szymielewicz, 2017, str. 60.

¹⁰⁵ Poland - Opinion on the Act of 15 January 2016 amending the Police Act and certain other Acts, Venice commission, 2016, e-vir.

¹⁰⁶ Szymielewicz, 2017, str. 60.

pomemben vpliv na imenovanje tožilcev po vsej državi, pa tudi možnost, da jim da neposredna naročila v zvezi s tem, kako izvesti preiskavo. To ni prvič, da je pregon na Poljskem postal globoko politiziran in uporabljen kot „oborožena roka“ vlade.¹⁰⁷

Maja 2017 je predsednik Parlamentarne skupščine Sveta Evrope Komisiji podal zahtevo za pripravo mnenja glede sprejema novega zakona o javnem tožilstvu na Poljskem. Na plenarnem zasedanju Komisije decembra 2017 je bil sprejeto mnenje. V njem je Komisija jasno izrazila nestrinjanje z novo ureditvijo glede združitve funkcije ministra za pravosodje in generalnega državnega tožilstva, saj ta ureditev ni v skladu z mednarodnimi standardi. Druga težava, ki jo je Komisija obravnavala v svojem mnenju, je dodelitev obsežnih pooblastil temu novooblikovanemu organu (generalnemu državnemu tožilcu-ministru za pravosodje), kot je neposredno posredovanje v posameznih primerih; potem zelo široko oblikovano pooblastilo generalnega državnega tožilca za vzdrževanje javnega reda in miru, ki ustvarja potencial za zlorabo in politično manipulacijo tožilske službe. Takšno kopičenje tožilskih pristojnosti kakor tudi ministrskih pristojnosti v rokah ene osebe ima neposredne negativne posledice ne le za neodvisnost tožilstva ter politične sfere, ampak tudi za neodvisnost sodstva in s tem za ločitev oblasti in pravne države na Poljskem.¹⁰⁸

Drugo mnenje iz leta 2017 ter s tem zadnje naslovljeno na Poljsko do sedaj. Zahtevo za pripravo omenjenega mnenja je podal predsednik parlamentarne skupščine Sveta Evrope oktobra 2017, in sicer glede osnutka zakona o vrhovnem sodišču in osnutka zakona o nacionalnem sodnem svetu. Med pripravo mnenja Komisija ni opravila obiska države, kot je to sicer njena običajna praksa, saj oblast na Poljskem ni želela potrditi predvidenega delovnega obiska. Komisija je na decembrskem plenarnem zasedanju 2017 sprejela mnenje o omenjenih osnutkih zakonov, v katerem je izpostavila potrebo po zaščiti sodstva od dnevne politike ter prizadevanju za ohranitev neodvisnosti sodstva, ki je eden od ključnih elementov pravne države. V zvezi z osnutkom zakona o sodnem svetu je Komisija izkazala svoje nestrinjanje glede izražene namere v osnutku o zamenjavi vseh dotedanjih članov v svetu. Glede osnutka zakona o vrhovnem sodišču pa je Komisija izpostavila problematičnost ustanovitve dveh novih zbornic (disciplinske in izredne), ki ju sestavljajo novoizvoljeni sodniki in imajo posebna pooblastila – skladnost te novo predlagane ureditve z ustavo bi bilo potrebno preveriti. Kot drugi problematični vidik omenjenega osnutka je predlagani sistem izrednega pregleda pravnomočnih sodb, saj bi to delovalo retroaktivno ter bi pravno varnost postavilo pod vprašaj. Naslednji problematičen vidik je predvidena odstranitev velikega števila sodnikov vrhovnega sodišča na račun znižane upokojitvene starosti zanje. Sledeči problematičen aspekt iz osnutka zakona so disciplinska pooblastila v rokah ministra za pravosodje, predvidena za predsednike sodišč. Zadnji vidik, ki ga je Komisija izpostavila v mnenju,

¹⁰⁷ Prav tam, str. 63.

¹⁰⁸ Poland - Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, Venice commission, 2007, e-vir.

je odsotnost omejitve diskrecijske pravice predsednikov sodišč v zvezi z razdeljevanjem primerov in razporeditvijo sodnikov v senate.¹⁰⁹

4.7.4 Ukrajina, Rusija oziroma vprašanje odcepitve Krima

Beneška Komisija je za Ukrajino pripravila ogromno število mnenj. Na tem mestu pa bom izpostavila vprašanje odcepitve Krima od Ukrajine. To vprašanje je Komisija obravnavala v dveh svojih mnenjih.

Najprej je marca 2014 generalni sekretar Sveta Evrope naslovil na Beneško komisijo zahtevo po pripravi mnenja o vprašanju, ali je odločitev, ki jo je sprejel Vrhovni sovjet avtonomne republike Krim v Ukrajini glede referendumu o priključitvi ozemlja k Ruski federaciji, ter je obnova krimske ustave iz leta 1992 združljiva z ustavnimi načeli. Komisija je po preučitvi gradiva in pripravi osnutka mnenja na plenarni seji marca 2014 mnenje tudi sprejela.¹¹⁰

V ozadju dogodkov, ki so pripeljali do priprave mnenja Komisije, je bila sprejeta resolucija o vsekrimskem referendumu s strani Vrhovnega sovjeta avtonomne republike Krim. V skladu z resolucijo je bil razpisan referendum, kjer so volivci imeli možnost izbire med dvema alternativnima predlogoma, in sicer dabodisi podpirajo ponovno združitvev Krima z Rusijo kot subjekt Ruske federacije bodisi podpirajo ponovno vzpostavitev Ustave iz leta 1992 in statusa Krima kot dela Ukrajine. Alternativni možnosti na glasovnici volivcem nista dali možnosti, da bi lahko odgovorili na vprašanja z da ali z ne.¹¹¹

Komisija je v svojem mnenju izpostavila, da ukrajinska ustava ne predvideva deljivosti države kakor tudi ne dopušča izvedbe lokalnega referendumu o odcepitvi dela od Ukrajine. Iz določb ukrajinske ustave tudi izhaja, da ta prepoved velja tudi za Avtonomno republiko Krim. Prav tako ne predvideva razpisa takega referendumu. Po ustavi bi bil dovoljen le posvetovalni referendum o povečani avtonomiji. Kot ugotavlja Komisija, referendum tudi ni bil izveden v skladu z evropskimi demokratičnimi standardi, saj bi glede na okoliščine, ko se odloča o statusu ozemlja, referendum moral potekati po predhodnih resnih pogajanjih med vsemi zainteresiranimi stranmi, kar pa se v našem primeru ni zgodilo.¹¹²

¹⁰⁹ Poland - Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, Venice commission, 2017, e-vir.

¹¹⁰ Opinion on "whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea's 1992 Constitution is compatible with constitutional principles", Venice commission, 2014, e-vir.

¹¹¹ Prav tam.

¹¹² Prav tam.

Drugo mnenje glede krimske odcepitve se je nanašalo na Rusijo. Zahtevo za hitro pripravo drugega mnenja je v začetku marca 2014 podal prav tako generalni sekretar Sveta Evrope in se je nanašala na združljivost osnutka spremembe ruskega ustavnega zakona o postopku sprejema novega ozemlja v Rusko federacijo z mednarodnimi standardi. Komisija je mnenje pripravila in ga na marčevski plenarni seji tudi sprejela. V mnenju je poudarila, da je osnutek ruskega zakona nezdržljiv z mednarodnimi standardi, saj predstavlja kršitev načela ozemeljske celovitosti ter nacionalne suverenosti druge države ter predstavlja vmešavanje v notranje zadeve druge države, s tem ko omogoča priključitev novih ozemelj v svojo federacijo na podlagi referendumskega izida brez soglasja države, na katere ozemlje se nanaša.¹¹³

Komisija je obe mnenji pripravila v najkrajšem možnem času, manj kot mesec dni po podani zahtevi s strani Sveta Evrope, vseeno sta obravnavali situacijo, ki se je že zgodila, saj se je v vmesnem času odcepitev Krima od Ukrajine in priključitev Rusiji že zgodila. V tem primeru gre za primer, ko pravna mnenja Komisije ne dohitevajo izvršenih dejstev.

4.7.5 Romunija

Večje število mnenj je bilo pripravljeno tudi za državo članico Romunijo. Že leta 2003 je bila Beneška komisija pozvana s strani romunskih organov k sodelovanju pri reviziji osnutka njihove ustave za možnost pristopa k Evropski uniji. Istega leta je tudi izdala mnenje, ki je bilo sprejeto na marčevski plenarni seji Komisije leta 2003.¹¹⁴

Mnenje iz leta 2012 je Komisija pripravila z združitvijo dveh ločenih zahtev. Ena je bila podana s strani generalnega sekretarja Sveta Evrope glede skladnosti ukrepov vlade in parlamenta Romunije z ustavnimi načeli in pravno državo, druga pa zahteva romunskega predsednika vlade glede izrednega odloka vlade o spremembi zakona o organizaciji in delovanju ustavnega sodišča. Komisija je na decembrskem plenarnem zasedanju sprejela enotno mnenje, v katerem je izrazila zaskrbljenost nad obsežnim zatekanjem vlade k izrednim ukrepom, kar predstavlja tveganje za romunsko demokracijo. Obenem je Komisija poudarila pomen lojalnega sodelovanja med državnimi institucijami, kjer organi služijo skupnemu interesu države in ne ozkim interesom posamezne institucije oziroma politične stranke.¹¹⁵

¹¹³ Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine, submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014, Venice commission, 2014, e-vir.

¹¹⁴ Opinion on the Draft Revision of the Constitution of Romania (Unfinished texts by the Committee for the revision of the Constitution), Venice commission, 2003, e-vir.

¹¹⁵ Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania, Venice commission, 2012, e-vir.

Mnenje iz leta 2014

Marca 2013 se je romunski predsednik vlade obrnil na Beneško komisijo po pomoč v procesu revizije romunske ustave. Sicer je Beneška komisija že v svojem poročilu št. 731/2013 obravnavala osnutek revizije romunske ustave, katere sklepe poročila je analiziral tudi tako imenovan Evropski forum. Na marčevskem plenarnem zasedanju leta 2014 je Komisija sprejela mnenje glede revizije romunske ustave. V njem je Komisija izpostavila pomen in nujnost široke vsebinske razprave v ustreznem časovnem okviru z različnimi političnimi silami, nevladnimi organizacijami, akademskim krogom kakor tudi mediji glede spornih vprašanjih v procesu priprave osnutka revidirane ustave. Obenem je Komisija analizirala posamezne člene ustave, kjer je poudarila nujnost uvedbe temeljnih načel romunskega ustavnega sistema kakor tudi medsebojnega spoštovanja in lojalnega sodelovanja med različnimi državnimi organi; poenostavitev zakonodajnega postopka; omejitev izdaje vladnih uredb; zagotovitev jasne pravne podlage vrhovnemu sodnemu svetu, da bo ta lahko opravljal nalogo neodvisnega sodnega organa; enotno in skladno ureditev statusa tožilcev z zagotovljenimi jasnimi jamstvi za njihovo neodvisnost. Prav tako Komisija priporoča večjo jasnost in doslednost na področju temeljnih človekovih pravic in uskladitev z ESČP.¹¹⁶

Mnenj iz leta 2018 je bilo več, izpostavila bom samo nekatera.

Med njimi je predhodno mnenje Beneške komisije, za pripravo katerega je zaprosil predsednik Romunije v maju 2018. Gre za mnenje o treh zakonodajnih osnutkih, ki spreminjajo obstoječo zakonodajo na področju sodstva, in sicer se nanaša na področja statusa sodnikov in tožilcev, vrhovnega sodniškega sveta in pravosodne organizacije. Komisija je v svojem predhodnem mnenju izpostavila nujnost neodvisnega delovanja pravosodnega sistema, v katerem je potrebno sodnike in tožilce zaščititi pred nedopustnimi zunanji posegi in pritiski, saj bosta le tako zagotovljena uspešen boj proti korupciji ter večje zaupanje javnosti v sodstvo. Zaradi tega je Komisija predlagala romunskim oblastem, da se dopolnijo določbe, ki govorijo o materialni odgovornosti sodnikov, obenem pa se opustijo predlagane predčasne upokojitve, razen če je mogoče ugotoviti, da ne bodo imele negativnega vpliva na delovanje pravosodnega sistema. Prav tako je potrebna odprava predlagane omejitve svobode izražanja pri sodnikih in tožilih. Obenem Komisija tudi priporoča, da predlagani ukrepi preverjanja sodnikov temeljijo na jasno določenih merilih skupaj z ustreznimi postopkovnimi jamstvi.¹¹⁷

¹¹⁶ Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania, Venice commission, 2014, e-vir.

¹¹⁷ Romania - Preliminary Opinion on draft amendments to Law No. 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No. 304/2004 on judicial organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy, Venice commission, 2018, e-vir.

Junija 2018 se je nadzorni odbor Parlamentarne skupščine Sveta Evrope obrnil na Beneško komisijo s zahtevo za pripravo mnenja glede sprememb romunskega kazenskega zakonika ter zakona o kazenskem postopku. Komisija je na oktobrskem plenarnem zasedanju leta 2018 sprejela mnenje. V njem je izpostavila, da je bil zakonodajni postopek, v katerem sta bila sprejeta oba zakona, prehitro sprejet, pomanjkljiv in slabo pregleden, opazna je bila tudi odsotnost širše razprave s strokovno sfero kot tudi civilno družbo. Posledica tega je negativen vpliv na kakovost zakonodaje. Obenem pa so nekatere predlagane spremembe v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi, zlasti v zvezi z bojem proti korupciji. Zaradi tega bodo številne spremembe resno škodovalе učinkovitosti romunskega boja proti različnim oblikam kriminala, vključno s kaznivimi dejanji, povezanimi s korupcijo in organiziranim kriminalom. Komisija v zaključku svojega mnenja poda priporočilo romunskim oblastnim organom, da naj opravijo ponovno presojo sprememb obeh zakonikov ter tako oblikujejo trden in skladen zakonodajni predlog, ki bo široko sprejet v romunski družbi.¹¹⁸

4.7.6 Gruzija

Beneška komisija je za to državo članico pripravila ogromno število mnenj vse od leta 2002, ko je Gruzija postala članica, pa vse do danes. Možna razlaga za tako obsežno število prošelj za pripravo mnenj, ki so bila podana s strani gruzijske oblasti, sploh v začetku, bi lahko razlagali kot upanje na močnejšo politično povezanost in podporo v njenem konfliktu z Rusijo.¹¹⁹

V obdobju med letoma 2002 in 2004 so se mnenja Komisije nanašala na:

- ❖ novo sprejet gruzijski volilni zakonik;¹²⁰
- ❖ osnutek zakona o prepovedi skrajnih skupin v Gruziji, zahtevo za pripravo mnenja je tu podala gruzijska oblast;¹²¹
- ❖ predlog zakona o svobodi vesti in verskih skupnosti, zahtevo za pripravo mnenja je podal minister za pravosodje;¹²²

Ustavno sodišče je podalo zahtevo za amicus curiae glede vprašanj o razlagi 19. člena gruzijske ustave ter podalo mnenje o razmerju med svobodo izražanja na eni strani ter obrekovanjem na drugi strani.¹²³

- ❖ spremembe gruzijske ustave, kjer je gruzijska oblast zahtevala urgentno mnenje;¹²⁴

¹¹⁸ Romania - Opinion on draft amendments to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code, Venice commission, 2018, e-vir.

¹¹⁹ Hoffmann - Riem, 2014, str. 591.

¹²⁰ Opinion on the Unified Election Code of Georgia, Venice commission, 2002, e-vir.

¹²¹ Opinion on the Draft Law on Prohibition of Extremist Organisations and Unions in Georgia, Venice commission, 2003, e-vir.

¹²² Opinion on the Draft Law on Freedom of Conscience and Religious Entities of Georgia, Venice commission, 2003, e-vir.

¹²³ Amicus Curiae Opinion on the relationship between the Freedom of Expression and Defamation with respect to unproven defamatory allegations of fact, Venice commission, 2004, e-vir.

¹²⁴ Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Venice commission, 2004, e-vir.

- ❖ ustavni zakon, ki je urejal status avtonomne gruzijske republike Adjara, zahtevo za to mnenje je podal nadzorni odbor parlamentarne skupščine Sveta Evrope;¹²⁵
- ❖ predlog zakona o vračanju stanovanj in nepremičnin žrtvam gruzijsko-osetijskega spora. Mnenje o tem je predlagal gruzijski minister za pravosodje.¹²⁶

V obdobju med letoma 2005 in 2010 so se mnenja Komisije nanašala na:

- ❖ osnutek spremembe ustave Gruzije, zahtevo zanj je podalo gruzijsko ministrstvo za pravosodje; spremembe so se nanašale na poglavja v zvezi s človekovimi pravicami; sestavo in način volitev v parlament, odpravo ustavnega sodišča in podelitev pristojnosti za razlago ustave in izvrševanje sodnih pristojnosti vrhovnemu sodišču; ustanovitev novega urada varuha človekovih pravic;¹²⁷
- ❖ osnutek volilnega zakonika Gruzije, ki predstavlja pravno podlago za pripravo in izvedbo volitev predsednika Gruzije, parlamenta ter predstavniškega telesa lokalne samouprave;¹²⁸
- ❖ zakon o disciplinskih postopkih in disciplinskem pregonu gruzijskih sodnikov, za mnenje je podal zahtevo predsednik Parlamentarne skupščine Sveta Evrope;¹²⁹
- ❖ štiri sprejete ustavne zakone, ki so spreminjali gruzijsko ustavo; mnenje je zahteval podpredsednik gruzijskega parlamenta; ustavne spremembe so se nanašale na zmanjšanje števila poslancev, potrebnih za oblikovanje parlamentarne skupine; ureditev lastninske pravice; postopek odstavitve sodnikov vrhovnega sodišča, članov vlade, članov odbora nacionalne banke, ministrov za pravosodje, notranje zadeve in obrambo;¹³⁰
- ❖ spremembe in dopolnitve organskega zakona o političnem združevanju državljanov, ki je spreminjal zakon o političnih strankah; Zahtevo za pripravo mnenja je podal podpredsednik gruzijskega parlamenta;¹³¹
- ❖ zakon o zasedenih oziroma okupiranih ozemljih; zahtevo za pripravo tega mnenja je podala parlamentarna skupščina Sveta Evrope; spremembe in

¹²⁵ Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Adjara, Venice commission, 2004, e-vir.

¹²⁶ Opinion on the Draft Law on Restitution of Housing and Property to the Victims of the Georgian-Ossetian Conflict of the Republic of Georgia, Venice commission, 2004, e-vir.

¹²⁷ Joint Opinion on a Proposal for a Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia, Venice commission, 2005, e-vir.

¹²⁸ Opinion on Draft Constitutional Amendments relating to the Reform of the Judiciary in Georgia, Venice commission, 2005, e-vir.

¹²⁹ Opinion on the Law on Disciplinary Responsibility and Disciplinary Prosecution of Judges of Common Courts of Georgia, Venice commission, 2007, e-vir.

¹³⁰ Opinion on four Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia, Venice commission, 2009, e-vir.

¹³¹ Opinion on the Organic Law of Georgia on changes and additions to the Organic Law of Georgia on Political Unions of Citizens, Venice commission, 2009, e-vir.

dopolnitve gruzijske ustave, ki so se nanašale na lokalno samoupravo. Zahtevo je podal predsednik države.¹³²

V prej omenjenem obdobju je Beneška komisija pripravila tudi *amicus curiae*, za katerega je zaprosilo gruzijsko ustavno sodišče, in sicer glede vprašanj, povezanih s prepovedjo retroaktivnosti določb kazenskega zakona, ali se razširja na zastaranje za pregon posameznih kaznivih dejanj. Prav tako je ustavno sodišče želelo pregled sodne prakse ESČP s tega področja.¹³³

V obdobju med letoma 2010 in 2015 so se mnenja Komisije nanašala na:

- ❖ osnutek volilnega zakonika Gruzije; mnenje je bilo pripravljeno na zahtevo gruzijskih oblasti v sodelovanju med Beneško komisijo, Svetom Evrope in OVSE / ODIHR;¹³⁴
- ❖ zakon o amnestiji in političnih zapornikih; zahtevo je podal predsednik nadzornega odbora parlamentarne skupščine Sveta Evrope;¹³⁵
- ❖ predlog zakona o začasni državni komisiji za opustitev sodnega varstva; zahtevo je podal gruzijski minister za pravosodje;¹³⁶
- ❖ osnutek zakona o gruzijskem tožilstvu.¹³⁷

V prej omenjenem obdobju je Beneška komisija pripravila tudi več *amicus curiae*, za katere je zaprosilo gruzijsko ustavno sodišče. Vprašanja so se nanašala na pravico do svobode izražanja, pravico umrlih do dostojanstva in pravilo *non ultra petita* v kazenskih zadevah.¹³⁸

Mnenje iz leta 2016:

Beneška komisija je maja leta 2016 prejela dve zahtevi za pripravo mnenja. Ena se je nanašala na spremembo zakona o ustavnem sodišču, druga pa na spremembo in dopolnitev zakona o ustavnopravnem postopku. Na junijskem plenarnem zasedanju 2016 je Komisija sprejela mnenje o obeh spremembah. V mnenju je izpostavila dobrodošle pozitivne vidike spremembe zakona o ustavnem sodišču, kot so

¹³² Final Opinion on the Draft Amendments to the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice commission, 2009, e-vir.

¹³³ Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the Retroactivity of Statutes of Limitation and the Retroactive Prevention of the Application of a conditional sentence, Venice commission, 2009, e-vir.

¹³⁴ Joint opinion on the draft election code of Georgia adopted by the Council for Democratic Elections, Venice commission, 2011, e-vir.

¹³⁵ Opinion on the Provisions relating to Political Prisoners in the Amnesty Law of Georgia, Venice commission, 2013, e-vir.

¹³⁶ Joint Opinion Venice Commission and Directorate for Justice and Human Dignity on the Draft Law on the Temporary State Commission on miscarriages of justice, Venice commission, 2013, e-vir.

¹³⁷ Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, Venice commission, 2015, e-vir.

¹³⁸ Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the non ultra petita rule in criminal cases, Venice commission, 2015, e-vir.

sistematično objavljane odklonilnih in pritrdilnih mnenj, uvedba avtomatskega sistema za razdelitev primerov ter uveljavitev aktov ustavnega sodišča po njihovi objavi na spletni strani sodišča. Vendar pa Komisija opozarja še na druge določbe, ki se nanašajo na ustavno sodišče in bi jih bilo potrebno spremeniti: med drugimi zahteva najmanj šest glasov za sprejemanje odločitev na plenarnem zasedanju, strogo omejitev mandata sodnikov pa je treba uvesti le skupaj z ustavnim predlogom sprememb, ki določa, da odhajajoči sodnik nadaljuje svojo funkcijo do imenovanja novega sodnika.¹³⁹

Mnenje iz leta 2017

Gruzijski parlament je decembra 2016 z resolucijo ustanovil državno ustavno komisijo z nalogo, da pripravi predloge amandmajev h gruzijski ustavi. Januarja 2017 je predsednik Beneške komisije obiskal Gruzijo ter se sestal z njenim vodstvom v zvezi z načrtovano ustavno reformo. Med obiskom je predsednik gruzijskega parlamenta podal zahtevo Komisiji, naj pripravi mnenje o osnutku revidirane ustave. Med 22. in 23. majem 2017 je potekala tudi posebna konferenca o ustavni reformi v Gruziji, ki jo je poleg Gruzije organizirala tudi nemška korporacija za mednarodno sodelovanje. Na junijskem plenarnem zasedanju leta 2017 je Komisija sprejela mnenje. V njem je izpostavila, da je predlagana ustavna reforma dobro zastavljena ter predstavlja dokončanje reforme parlamentarnega sistema, ki jo je država začela že leta 2010, ter seveda izboljšanje ustavnega reda države, ki temelji na načelih demokracije, pravne države in temeljnih pravic. Vseeno pa je imela Komisija pripombe na osnutek reforme, predvsem glede potrebe po sorazmerni razdelitvi nedodeljenih mandatov ali pa po znižanju pet odstotnega volilnega praga. V zvezi s proračunom Beneška komisija ponavlja svoje priporočilo za okrepitev vloge parlamenta ter tako preoblikovanje določbe, ki zahteva za vsako spremembo osnutka državnega proračuna soglasje vlade. Komisija v poglavju o temeljnih človekovih pravicah predlaga izrecno priznanje pravice do svobode veroizpovedi ter urejenost določb o pravicah otrok v posebnih določbah ustave. V določbah, ki se nanašajo na sodstvo, je Komisija poudarila potrebo po nadomestitvi izvolitve sodnikov v parlamentu z imenovanjem s strani posebnega sodnega sveta oziroma imenovanjem na predlog predsednika tega sveta kakor tudi določitev kvalificirane večine za izvolitev sodnikov ustavnega sodišča ter članov sodnega sveta.¹⁴⁰

Mnenja iz leta 2018:

Predsednik odbora za spoštovanje obveznosti držav članic Sveta Evrope pri Parlamentarni skupščini Sveta Evrope je podal zahtevo Beneški komisiji po pripravi mnenja o ustavnih spremembah, ki jih je gruzijski parlament sprejel na drugi obravnavi v decembru 2017. Glede ustavnih sprememb je Komisija že pripravila mnenje. Na

¹³⁹ Georgia - Opinion on the Amendments to the Organic Law on the Constitutional Court and to the Law on Constitutional Legal Proceedings, Venice commission, 2016, e-vir.

¹⁴⁰ Georgia - Opinion on the draft revised Constitution, Venice commission, 2017, e-vir.

marčevskem plenarnem zasedanju 2017 je Komisija v mnenju izpostavila svoja prejšnja priporočila, ki jih gruzijska ustavna komisija, ki je pripravljala reformo, ni upoštevala. Med njimi je imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča s strani sodnega sveta, brez vloge parlamenta pri imenovanju. Prav tako določitev kvalificirane večine za izvolitev sodnikov in tožilcev. Komisija v zaključku svojega mnenja tudi izpostavi, da je za uspešno izvedbo ustavne reforme potreben najširši možen konsenz med različnimi zainteresiranimi stranmi.¹⁴¹

Gruzijško ustavno sodišče se je aprila 2018 obrnilo na Beneško komisijo za pripravo amicus curiae glede učinkov odločb ustavnega sodišča pri pravnomočnih sodbah v civilnih in upravnih zadevah. Amicus curiae je Komisija sprejela na junijskem plenarnem zasedanju leta 2018. V njem je predstavila različne ureditve tega vprašanja v drugih državah.¹⁴²

Predsednik nadzornega sveta Odbora parlamentarne skupščine Sveta Evrope je septembra 2018 zaprosil Beneško komisijo za pripravo mnenja o osnutku gruzijskega zakona o tožilstvu in določbah o visokem svetu za pravosodje (sodnem svetu). Mnenje je Komisija sprejela na decembrskem plenarnem zasedanju leta 2018. V svojem kratkem mnenju je izpostavila nekaj priporočil za izboljšanje osnutka. Glede neodvisnosti tožilstva je menila, da je potreben ne le zunanji vidik neodvisnosti, ampak tudi notranja neodvisnost, ki se kaže v dolžnosti podrejenega tožilca opozoriti na nezakonitost navodil, ki jih je prejel od svojega nadrejenega tožilca, kakor tudi v pravici podrejenega tožilca, da izrazi odklonilno mnenje in se to mnenje priloži k spisom.¹⁴³

Mnenje iz leta 2019:

Prvo mnenje iz tega leta je bilo pripravljeno na zahtevo namestnice ministra za notranje zadeve iz januarja 2019 v zvezi s pripravljenim konceptom spremembe zakonika o kazenskem postopku glede razmerja med tožilstvom in preiskovalnimi organi. Komisija je mnenje sprejela na marčevskem plenarnem zasedanju letos. V njem je najprej kot pozitivno ocenila dejanje gruzijske oblasti, ki se je odločila, da bo Beneško komisijo vključila v tako zgodnjo fazo zakonodajnega postopka, ko se oblikuje šele koncept spremembe. Komisija je tako pripravila krajše mnenje, ki je usmerjeno na splošno glede reforme ter v nekatere njene problematične vidike. V mnenju je poudarjena potreba po povečani avtonomiji preiskovalnih organov v primerjavi s tožilstvom in po jasni opredelitvi področja odgovornosti obeh strani, saj je

¹⁴¹ Georgia - Draft constitutional amendments as adopted on 15 December 2017 at the second reading by the Parliament of Georgia, Venice commission, 2018, e-vir.

¹⁴² Georgia - Amicus curiae brief for the Constitutional Court of Georgia on the effects of Constitutional Court decisions on final judgments in civil and administrative cases, Venice commission, 2018, e-vir.

¹⁴³ Georgia - Opinion on the provisions on the Prosecutorial Council in the draft Organic Law on the Prosecutor's Office and on the provisions on the High Council of Justice in the existing Organic Law on General Courts, Venice commission, 2018, e-vir.

treba skrbno paziti, da prenos pooblastil iz tožilstva na preiskovalce ne vpliva na sistem kazenskega pravosodja, ki bi se kazal kot izguba učinkovitosti.¹⁴⁴

Urgentno pripravljeno mnenje je trenutno zadnje iz leta 2019. Zahtevo zanj je marca 2019 podal gruzijski predsednik parlamenta in se je nanašala na izbiro in imenovanje sodnikov na vrhovno sodišče. Zahteva je bila podana kot posledica nepopolne sestave sodnikov, kajti takrat jih je bilo enajst, do začetka julija 2019 pa naj bi jih bilo le osem, medtem ko bi moralo biti v skladu s členom nove ustave osemindvajset vrhovnih sodnikov. Obenem je samo imenovanje naletelo na veliko število kritik s strani gruzijske civilne družbe in nevladnih organizacij, ki so trdile, da izbirni postopek ni bil pregleden ter objektivni. Navedle so, da imenovanja sodnikov nadzoruje politična mreža vplivnih sodnikov, ki ne uživajo najboljšega ugleda zaradi preteklih odločitev. Posledica tega je bil poziv k pripravi zakonodajnih sprememb, da se zagotovijo jasna in objektivna merila ter pregleden postopek izbire in imenovanja sodnikov na gruzijsko vrhovno sodišče. Na junijskem zasedanju 2019 je Komisija svoje nujno mnenje tudi sprejela. V njem je izpostavila, da ne more oceniti, ali je ta kritičen pogled javnosti na imenovanja sodnikov ter na pomanjkanje zaupanja utemeljen ali ne. Vendar poudarja nujnost visoke ravni zaupanja javnosti v institucijo vrhovnega sodišča. Zato predlaga izboljšave osnutka zakona, in sicer potrebo po ukinitvi tajnega glasovanja v visokem sodnem svetu ter potrebo objaviti informacije o kvalifikacijah kandidatov. Postopek bi moral temeljiti na objektivnih merilih, ki jih morajo kandidati izpolnjevati. Komisija je prav tako predlagala, da je potrebno postopek za imenovanje sodnika vrhovnega sodišča začeti pred prenehanjem mandata sodnika, saj se le tako lahko zagotovi nemoteno delovanje vrhovnega sodišča.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Georgia - Opinion on the concept of the legislative amendments to the Criminal procedure code concerning the relationship between the prosecution and the investigators, Venice commission, 2019, e-vir.

¹⁴⁵ Georgia - Urgent Opinion on the selection and appointment of Supreme Court judges, endorsed, Venice commission, 2019, e-vir.

5 VPLIV KOMISIJE NA NEEVROPSKE DRŽAVE ČLANICE TER NA EVROPSKE DRŽAVE ČLANICE

Beneška komisija je imela ob ustanovitvi leta 1990 z delnim sporazumom osemnajst konstitutivnih držav članic, ki so bile izključno evropske države. Kasneje je s preoblikovanjem v razširjeni sporazum leta 2002 postalo vse več neevropskih držav članic Komisije. Ta širitev članstva je Komisiji prinesla več heterogenosti, poleg geografskih razlik še razlike med ustavnimi sistemi držav članic. Kajti ko so vzhodnoevropske države dosegle vrhunec svoje ustavne tradicije, se je Komisija soočila z resnim tveganjem, da bo postopoma izgubila svojo vlogo in vpliv, vendar je z geografsko širitvijo pridobila pomembno mednarodno vlogo na drugih kontinentih. Novi statut Komisije in finančna podpora, ki so jo zagotovili Evropska unija in prostovoljni prispevki več držav članic, med njimi Finske, Francije, Italije, Norveške in Turčije, je omogočila razvoj obsežnih programov sodelovanja s srednjo Azijo, južnim Sredozemljem in Latinsko Ameriko.¹⁴⁶

5.1 EVROPSKE DRŽAVE ČLANICE

Prvotni namen ustanovitve Beneške komisije je bil v pomoči vzhodnoevropskim državam pri njihovem preobraženju ter prehodu iz avtoritarnih socialističnih sistemov v demokratično urejene države. Ključno za uspeh pri vzhodnoevropski demokratični tranziciji je bila predstavitev Komisije kot »tehničnega organa«, sestavljenega iz pravnih strokovnjakov, predvsem profesorjev mednarodnega in ustavnega prava, ki so s svojim strokovnim znanjem in pravnimi nasveti ter mnenji pomagali državam pri usklajevanju njihovih novih ustav in zakonodaje v skladu z evropskimi standardi demokracije, človekovih pravic in pravne države.¹⁴⁷ Ključne štiri ustavne elemente, ki jih je Komisija takrat promovirala pri izvedbi tega koraka v državah ter jih še vedno zagovarja, so: primat mednarodnega prava, spoštovanje standardov ESČP, vzpostavitev sistema zavor in ravnovesja ter neposredne demokracije.¹⁴⁸ Vseeno pa so bili postopki uveljavljanja demokracije v postsocialističnih državah manj uspešni zaradi pomanjkanja zgodovinskih priložnosti za razvoj izkušenj.

Kljub izpeljani tranziciji v vzhodnoevropskih državah so izzivi še vedno na domačem pragu Komisije, torej v Evropi. Predvsem zaradi vzpona populizma na evropskem političnem prostoru – na Poljskem, Madžarskem in v Romuniji.

¹⁴⁶ Sharing European experience with non-European countries, Venice commission, e-vir.

¹⁴⁷ Volpe, 2016, str. 819.

¹⁴⁸ Prav tam, str. 822.

5.2 NEEVROPSKE DRŽAVE ČLANICE

Že s svetovno konferenco ustavnih sodišč je Komisija vzpostavila sodelovanje s številnimi regionalnimi in jezikovno osnovanimi ustavnimi sodišči oziroma drugimi organi sodne presoje ustavnosti tudi izven Evrope, kar je pripomoglo k širitvi vpliva Komisije, poleg seveda izmenjave izkušenj in sodne prakse.

5.2.1 Južno Sredozemlje

Komisija dejavno sodeluje z državami južnega Sredozemlja na vseh treh temeljnih področjih. Sodelovanje se je razvilo že pred tako imenovano arabsko pomladjo, saj sta Alžirija in Maroko postala polnopravni članici leta 2007, Izrael leta 2008, Tunizija pa leta 2010. Po arabski pomlad leta 2011 se sodelovanje s Komisijo zadovoljivo krepi. Skupno sodelovanje se kaže v pripravah mnenj Komisije, delavnic, drugih izmenjavah informacij med različnimi državnimi institucijami ter drugimi neodvisnimi organi, organizaciji konferenc ter seminarjev.¹⁴⁹

Slednji primer so UniDem seminarji (Univerza za demokracijo – Universities for Democracy) za regijo južno Sredozemlje. Prvi tovrstni seminar je bil organiziran septembra 2015 v glavnem mestu Maroka Rabatu in je bil osredotočen na vprašanje človekovih pravic ter sistema javnih storitev. Organizirala ga je Beneška komisija v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo Maroka. Namen UniDem seminarja je bil v izmenjavi informacij med strokovnjaki različnih pravnih področij, s poudarkom na posodobitvi javne uprave v omenjeni regiji kakor tudi področja dobrega upravljanja, pravne države in temeljnih človekovih pravic ter svoboščin. K sodelovanju so bili povabljeni tudi predstavniki iz MENA regije (Middle east and North Africa), države Alžirija, Jordanija, Libanon, Mavretanija, Maroko, Palestina in Tunizija. Drugi UniDem seminar je potekal aprila 2016 prav tako v Rabatu, njegova tema je bila »open Government«. Naslednji seminar je bil izveden novembra istega leta na temo reform javne uprave. Zadnji omenjeni seminar se je odvijal marca 2017 v glavnem mestu Tunizije Tunisu in je bil osredotočen na prednosti in enakost v javni upravi.¹⁵⁰

Komisija ima pomembno vlogo tudi pri vzpostavitvi institucije varuha človekovih pravic v omenjeni južnosredozemski regiji oziroma se je njena vloga nanašala na usposabljanja za potencialne ombudsmane v Maroku. Komisija je skupaj z Organizacijo za volilno upravljanje v arabskem jeziku (Organization of Arabic Speaking Electoral Management Bodies) oktobra 2015 podpisala memorandum o soglasju glede skupnega sodelovanja in pogojih zanj.¹⁵¹

¹⁴⁹ Neighbourhood co-operation activities of the Venice Commission: general overview, Venice commission, e-vir.

¹⁵⁰ Building bridges between public administrations across the Mediterranean - UniDem Med Campus, Venice commission, e-vir.

¹⁵¹ Co-operation activities in the southern Mediterranean, Venice commission, e-vir.

Izjemen uspeh se kaže tudi pri zagotavljanju foruma za nove demokracije, kjer se omogoča odvetnikom, politikom in akademikom iz različnih arabskih držav kakor tudi evropskim kolegom, da uspešno izmenjujejo mnenja in poglede. Pomembno je poudariti, da so dejavnosti Komisije, ki se izvajajo v omenjeni regiji, financirane s prostovoljnimi prispevki iz Francije, Italije, Norveške in Turčije ter s finančno podporo Evropske unije, zlasti v okviru skupnega programa EU in Sveta Evrope.¹⁵²

5.2.1.1 Maroko

Maroko je Beneško komisijo leta 2014 zaprosil za neformalno mnenje o spremembah maroške ustave. Tega načina sodelovanja se je Maroko poslužil tudi pri pripravi še dveh zakonov, in sicer zakona o ustanovitvi organa, ki bo pristojen za enakost in boj proti diskriminaciji, ter posvetovalnega sveta za družino in otroke leta 2013 ter zakona o visokem sodnem svetu in statusu sodnikov leta 2015. Izmenjava mnenj z visokimi predstavniki maroških oblasti je potekala v pripravljalni fazi med uradnimi zasedanji Beneške komisije.¹⁵³

5.2.2 Srednja Azija

Beneška komisija od leta 2007 vzpostavlja dobro raven sodelovanja z nacionalnimi institucijami Kazahstana, Kirgizije, Tadžikistana in Uzbekistana na različnih področjih, kot so ustavna pomoč, ustavno sodstvo, reforma sodstva, volilna zakonodaja ter nasploh vzpostavitev vladavine prava.¹⁵⁴

Beneška komisija je leta 2009 začela z dvoletno izvedbo regionalnega projekta na pobudo EU ter s finančno podporo nemškega ministrstva za zunanje zadeve s sodelovanjem petih srednjeazijskih držav (Kazahstana, Kirgizije, Tadžikistana, Turkmenistana in Uzbekistana). Cilj projekta je bil prispevati k razvoju pravosodnega sistema, uveljavljanju zakonodaje in modernizaciji zakonodaje in s tem posledično razvijati in krepiti vladavino prava v sodelujočih državah. Ključni vidiki programa so se nanašali na:

- ❖ razvoj ustavnih mehanizmov za krepitev načel pravne države, delitve oblasti in pravne varnosti z reformo obstoječe zakonodaje ter skrbjo za njeno učinkovito izvajanje,
- ❖ povečanje učinkovitosti in neodvisnosti sodstva na splošno s poudarkom zlasti na ustavnem sodišču,
- ❖ pomoč pri reformi institucije državnega tožilstva in drugih preiskovalnih organov,
- ❖ implementiranje mednarodnega prava v nacionalni pravni sistem,

¹⁵² Neighbourhood co-operation activities of the Venice Commission: general overview, 2014, e-vir.

¹⁵³ Providing legal opinions on draft legislation, Venice commission, 2014, e-vir.

¹⁵⁴ Co-operation with Central Asia : highlights, Venice commission, e-vir.

- ❖ pomoč pri reformi volilnih sistemov in izboljšanje volilne administracije,
- ❖ usposabljanja državnih uradnikov javne uprave, sodnikov in tudi odvetnikov.¹⁵⁵

5.2.2.1 Kirgizija

Pomembna razsežnost skupnega bilateralnega sodelovanja med Kirgizijo in Komisijo je bila pomoč pri oblikovanju novo ustanovljenega ustavnega sodišča ter pomoč na področju ustavnega sodstva. Za pomoč se je država obrnila na Komisijo z namenom, da bi bolje razumela mednarodne standarde in mednarodno prakso, saj z institutom ustavnega sodišča v Kirgiziji niso imeli izkušenj.¹⁵⁶

Med letoma 2017 in 2018 je Komisija izvedla dvoletni program na področju volitev v Kirgiziji, s čimer je želela pomagati državnim organom pri pripravi celovite strategije v procesu reforme volilne zakonodaje v skladu z mednarodnimi standardi.¹⁵⁷

Če se osredotočim še na mnenja, ki so bila pripravljena. Teh je veliko število, kar kaže na pomembno vlogo, ki jo Komisija predstavlja za Kirgizijo. Mnenja so se sicer nanašala na področja amandmajev k spremembi ustave, na spremembe ustavnega sodišča, na osnutek zakona o skupščini Kirgizije, osnutek zakona o vrhovnem sodišču, osnutek zakona o političnih strankah in o spremembi ustave.

5.2.2.2 Kazahstan

Uspešno sodelovanje Beneške komisije s srednjeazijskimi državami se je pokazalo tudi na ravni posameznih držav. Komisija je tako pripravila za omenjeno državo več mnenj, ki jih bom na kratko tudi povzela.

Prvo zahtevo za pripravo mnenja je na predsednika Beneške komisije decembra 2006 naslovil kazahstanski komisar oziroma varuh človekovih pravic, in sicer za mnenje o nekaterih vprašanjih v zvezi z morebitno reformo tega področja v Kazahstanu. Pred Komisijo je bilo postavljenih šest vprašanj, in sicer: vprašanje ustavne in zakonske podlage za delovanje urada varuha; drugo vprašanje se je nanašalo na pravico varuha, da vloži zahtevo za ustavno presojo; tretje na pravico varuha, da predlaga zakonodajo; četrto na njegovo pravico, da razlaga obstoječo zakonodajo ter da ratificira mednarodne pogodbe, ki se nanašajo na človekove pravice; peto se je nanašalo na ustanovitev in delovanje specializiranih uradov varuha človekovih pravic; zadnje, šesto vprašanje, se je nanašalo na ustanovitev regionalnih uradov varuha človekovih pravic. Komisija je po prejetju zahteve in oblikovanju delovne skupine pripravila osnutek mnenja, ki je bil junija 2007 sprejet na plenarnem zasedanju

¹⁵⁵ Co-operation with Central Asia : highlights, Venice commission, 2014, e-vir.

¹⁵⁶ Support to strengthening democracy through electoral reform in the Kyrgyz Republic, Venice commission, 2014, e-vir.

¹⁵⁷ Prav tam.

Komisije ob navzočnosti kazahstanskega varuha človekovih pravic. Glavni poudarki iz mnenja so naslednji: institut varuha človekovih pravic bi moral biti urejen na ustavni ravni, skupaj z njegovimi pooblastili, kakor tudi njegova izvolitev s kvalificirano večino v parlamentu; da bi bilo potrebno dati varuh bi moral imeti možnost vložitve pritožbe na ustavno sodišče; nujno bi bilo njegovo pooblastilo za pripravo poročil ob zakonodajnih predlogih; mnenja varuha, ki bi vsebovalo razlago zakonodaje in ratifikacijo pogodb o človekovih pravicah ne bi smela biti zavezujoča; potrebna bi bila proračunska neodvisnost urada varuha.¹⁵⁸

Naslednjo zahtevo za pripravo mnenja je aprila 2011 vrhovno sodišče Kazahstana naslovilo na OVSE in ODIHR glede ustavnega zakona o sodnem sistemu in statusu sodnikov. Mnenje glede tega je bilo sprejeto na junijskem plenarnem zasedanju leta 2011.¹⁵⁹

Naslednjo zahtevo za pripravo mnenja je januarja 2016 na Komisijo podal predsednik vrhovnega sodišča Kazahstana, in sicer glede osnutka etičnega kodeksa sodnikov. Komisija je v svojem mnenju, sprejetem junija 2016, izpostavila, da je sicer pobuda za oblikovanje etičnega kodeksa sodnikov pozitiven premik, vendar je opozorila, da pravila iz kodeksa ne bi smela nadomestiti zakonskih določb o disciplinski odgovornosti sodnikov in ustreznih disciplinskih postopkov.¹⁶⁰

Prav tako se je oblast v Kazahstanu novembra 2016 obrnila na Komisijo glede osnutka zakona o upravnem postopku. V mnenju, izdanem marca 2017, je Komisija pohvalila kazahstanske pripravljavce osnutka, saj je ta dobro pripravljen, obenem vsebuje tudi uvedbo nekaterih mehanizmov iz mednarodnopravne primerjave upravnega prava. Vseeno je Komisija predlagala izboljšave osnutka v smislu pojasnitve uporabljene terminologije in dopolnitve s sodnimi postopki v upravnih zadevah.¹⁶¹

Januarja 2017 se je oblast v Kazahstanu obrnila na Komisijo z zahtevo, naj pripravi mnenje glede amandmajev h kazahstanski ustavi. Komisija je na marčevskem plenarnem zasedanju 2017 sprejela zelo kratko mnenje glede ustavnih amandmajev, kjer je izpostavila, da bodo omenjeni amandmaji imeli pomemben vpliv na proces demokratizacije države.¹⁶²

¹⁵⁸ Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan, Venice commission 2007, e-vir.

¹⁵⁹ Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan, Venice commission, 2011, e-vir.

¹⁶⁰ Republic of Kazakhstan - Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic, Venice commission, 2016, e-vir.

¹⁶¹ Kazakhstan - Opinion on the draft law of the Republic of Kazakhstan on administrative procedures, Venice commission, 2016, e-vir.

¹⁶² Kazakhstan - Opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan, Venice commission, 2017, e-vir.

Zadnji mnenji izhajata iz leta 2018. Prvo se nanaša na osnutek kodeksa o upravnem postopku, za slednjega je pravosodni minister Uzbekistana junija 2018 na Komisijo naslovil zahtevo za pripravo mnenja. Komisija je na oktobrskem plenarnem zasedanju istega leta sprejela mnenje o omenjenem osnutku. V njem je poudarila dobro pripravljenost osnutka, saj ta vzpostavlja jasna pravila na področju upravnih postopkov ter vsebuje tudi mednarodne standarde s tega področja. Vseeno pa Komisija predlaga tudi dodatne predloge izboljšave osnutka.¹⁶³

Drugo mnenje iz leta 2018 oziroma zadnje do sedaj pripravljeno mnenje za to državo se je nanašalo na osnutek zakona o reformi vrhovnega sodnega sveta in o sistemu izbire, usposabljanja ter napredovanja sodnikov. Glede omenjenega osnutka se je predsednik vrhovnega sodišča obrnil na Komisijo za pripravo mnenja. Komisija je na decembrski plenarni seji istega leta sprejela mnenje o omenjenem osnutku, v katerem je izpostavila, da si reforma prizadeva za zagotovitev neodvisnosti sodstva, njegove strokovnosti ter povečanje zaupanja javnosti v sodstvo. Vseeno pa predlaga tudi določene izboljšave, kot so določitev natančnega števila članov sodne sveta, uvedba jamstev pred njihovo predčasno odstranitvijo, jasna opredelitev kazalnikov za strokovno oceno ter druge.¹⁶⁴

5.2.2.3 Tadžikistan

Tadžikistan se je do sedaj dvakrat obrnil na Komisijo za mnenje. Septembra 2013 je predsednik sodnega sveta Tadžikistana zahteval pripravo mnenja glede osnutka sodnega etičnega kodeksa. Komisija je na decembrski seji 2013 sprejela mnenje, v katerem je poudarila, da je priprava kodeksa korak v pravo smer, vendar je opozorila na več pomanjkljivosti, skoraj dvajset. Ena izmed njih je, da bi bilo priporočljivo, če bi se preambula sklicevala na številne dokumente s tega področja. Nekatero druge pomanjkljivosti, ki so izpostavljene v mnenju, so še: resno tveganje za neodvisnost sodstva, če etični kodeks postane del disciplinskega postopka; vprašanje razmejitve norm etičnosti ravnanja od disciplinskih pravil; omejitve iz kodeksa, ki ne bi smele veljati za posameznike po upokojitvi iz sodniške funkcije, če pa že, bi se morale razlagati ozko in sorazmerno.¹⁶⁵

Drugič pa se je februarja 2014 predsednik ustavnega sodišča Tadžikistana obrnil na Komisijo z zahtevo po mnenju glede osnutka zakona o ustavnem sodišču. Komisija je na junijski plenarni seji 2014 sprejela mnenje, v katerem je navedla večje število priporočil za izboljšanje osnutka.¹⁶⁶

¹⁶³ Kazakhstan - Opinion on the Administrative Procedure and Justice Code, Venice commission, 2018, e-vir.

¹⁶⁴ Kazakhstan - Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council, Venice commission, 2018, e-vir.

¹⁶⁵ Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan, Venice commission, 2013, e-vir.

¹⁶⁶ Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Tajikistan, Venice commission, 2014, e-vir.

5.2.2.4 Uzbekistan

Prav tako se je Uzbekistan do sedaj dvakrat obrnil na Komisijo za mnenje. Namestnik uzbekistanskega predsednika se je v avgustu 2012 obrnil na OVSE in ODIHR ter Beneško komisijo z zahtevo po pripravi mnenja glede osnutka zakona o volitvah ter zakona o lokalnih volitvah. Skupno mnenje pozvanih institucij je bilo sprejeto na decembrski plenarni seji Beneške komisije istega leta. V skupnem mnenju so institucije izrazile zadovoljstvo nad pripravljenima osnutkoma, saj predstavljata izboljššan okvir za zagotavljanje pravnega okvira za demokratične volitve, kajti osnutek zakonodaje med drugim predvideva tudi prihod mednarodnih opazovalcev volitev. Seveda so bili v mnenju tudi navedeni predlogi za izboljšavo.¹⁶⁷ Prav tako se je drugo mnenje, za katerega je v juliju 2018 zaprosil Uzbekistan, nanašalo na volitve. Tudi tokrat je Komisija pripravila mnenje skupaj z OVSE in ODIHR.¹⁶⁸

5.2.3 Latinska Amerika

Beneška komisija je z državami članicami omenjene regije sodelovala pri izmenjavi izkušenj in s svetovanjem na področjih, kot so demokratični prehod, priprava ustave, ustavno sodišče in volilna zakonodaja.

V zadnjih letih sta Komisija in njeni partnerji v Braziliji, Čilu, Mehiki in Peruju pripravili in uspešno izvedli dejavnosti in projekte na zgoraj navedenih področjih.¹⁶⁹

5.2.3.1 Mehika

Beneška komisija je sodelovala na mednarodnem seminarju, ki ga je organiziral mehiški nacionalni volilni inštitut v Mexico Cityju pred splošnimi volitvami v Mehiki. Tema seminarja je bila Politika in denar: demokracija proti korupciji. Namenjen je bil izmenjavi izkušenj in razpravi o različnih vprašanjih, povezanih s financiranjem volilne kampanje, o vplivu sodobnih tehnologij na volilni proces kakor tudi o mehanizmih za izboljšanje nadzora in revizije nad financiranjem politične kampanje ter analizi dejavnikov, ki povzročajo politično korupcijo in učinke neprimernih in nezakonitih praks, kot sta na primer nakup glasov in prisila glasov.¹⁷⁰

Pri pregledu mnenj Komisije lahko vidimo, da se dve mnenji nanašata na Mehiko.

Prvo je Komisija pripravila na zahtevo predsednika Odbora za enake možnosti žensk in moških Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, ki jo je decembra 2004 postavil

¹⁶⁷ Joint Opinion on the Draft amendments and addenda to the law "on elections to the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan" and "on elections to the regional, district and city councils (Kengesh) of people's deputies of Uzbekistan", Venice commission, 2012, e-vir.

¹⁶⁸ Uzbekistan - Joint opinion on the draft election code, Venice commission, 2018, e-vir.

¹⁶⁹ Accompanying constitutional and electoral reforms in Latin America, Venice commission, e-vir.

¹⁷⁰ Latin America: highlights, 2014, Venice commission, e-vir.

glede vprašanja ustavne reforme v Mehiki v zvezi s porazdelitvijo pristojnosti med federacijo in državami v zvezi s preiskovanjem in kaznovanjem resnih in sistematičnih kršitev človekovih pravic, kot so izginotja in umori velikega števila žensk in deklet v Ciudad Juarezu in Chihuahui kakor tudi preiskava in kaznovanje uradnikov, vključenih v preiskavo in pregon teh kaznivih dejanj. Komisija je v svojem mnenju, ki ga je sprejela na marčevskem plenarnem zasedanju leta 2005, izpostavila, da argumenti mednarodnega prava in prepričljiva sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice podpirajo prenos pristojnosti tožilstva iz mehiških zveznih držav na mehiški federalni nivo, ki bi učinkoviteje kaznoval storilce teh kaznivih dejanj, ter da je tako predlagana sprememba legitimna in dopustna, saj ne vpliva retroaktivno na obstoječe kazensko pravo ter ne povečuje kazni ali spreminja pravila dokazovanja za izdajanje sodb.¹⁷¹

Drugo ter obenem zadnje mnenje je decembra leta 2011 zahteval predsednik mehiškega Zveznega volilnega inštituta glede več področij volilne zakonodaje, in sicer vprašanja o upravni pritožbi in kazni za volilne prekrške, vprašanja o postopkih v zvezi s pregledom sredstev političnih strank ter vprašanja oziroma področja dostopa do medijev in komunikacijskih sredstev. Komisija je mnenje sprejela na junijskem plenarnem zasedanju leta 2013. V mnenju so izraženi pozitivni vidiki zakonodaje ter njen namen uvedbe svobodnejših in pravičnejših volitev, kar se kaže v vzpostavitvi mehanizmov za nadzor javnega financiranja političnih strank, enakomerna razdelitev časa medijev med političnimi strankami, vzpostavitvi kvot za zagotovitev večje prisotnosti žensk v politiki. Vseeno je v mnenju naštetih več priporočil za izboljšanje mehiške volilne zakonodaje.¹⁷²

5.2.3.2 Venezuela

Beneška komisija se je odzvala tudi na ustavno ter politično krizo v Venezueli, čeprav ta ni njena članica, sama država tudi ni želela sodelovati ter se tudi ni odzivala na pozive Komisije. Vendar je bila Komisija kot pomemben mednarodni organ za ustavnopravna vprašanja junija 2017 pozvana s strani Organizacije ameriških držav (Organization of American States (OAS)), naj pripravi mnenje o pravnem vprašanju, ki ga je sprožil poziv predsednika Venezuele na volitve v nacionalno ustavodajno skupščino, ki naj bi nato oblikovala novo ustavo. Komisija je sprejela mnenje na plenarni seji oktobra 2017. V njem je poudarila, da sta za pripravo nove ustave potrebna najširše možno soglasje v družbi in na širši ravni kakor tudi vsebinska razprava, ki vključuje različne politične sile, nevladne organizacije in združenja državljanov, akademski svet in medije. Za zagotovitev širše razprave pa mora biti zagotovljeno neovirano uresničevanje svobode zbiranja, svobode izražanja, enako pomembno je tudi pravično in ustrezno predajanje argumentov s strani medijev. Vse

¹⁷¹ Opinion on Constitutional Reforms relating to the disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico, Venice commission, 2005, e-vir.

¹⁷² Opinion on the electoral legislation of Mexico, adopted by the Council for Democratic Elections, Venice commission, 2013, e-vir.

to so absolutno nujni predpogoji za sprejetje trajnostnega besedila, sprejemljivega za celotno družbo in v skladu z demokratičnimi standardi. Problematičen vidik, ki ga v svojem mnenju izpostavi Komisija, je pomanjkljivost postopka in volilnih pravil za izvolitev državljanov v venezuelsko ustavodajno skupščino, kar meče slabo luč na sam poskus priprave nove ustave.¹⁷³

5.2.3.3 Bolivija

Komisija je ob podpori EU uspešno zaključila projekt, ki se je osredotočil na izvajanje nove ustave v Boliviji v letih 2011–2012.

Sicer je Komisija za omenjeno državo v letu 2011 pripravila tudi dve mnenji. Prvo se je nanašalo na osnutek zakona o bolivijskem državnem tožilstvu. Prošnjo za pripravo tega mnenja je februarja 2011 podal podpredsednik za pravosodje in temeljne pravice Bolivije delegaciji EU, ki jo je posredovala naprej Beneški komisiji. Komisija je na marčevski plenarni seji leta 2011 sprejela mnenje glede osnutka zakona o bolivijskem državnem tožilstvu. Bolivijskim oblastem je podala več priporočil za izboljšavo osnutka, med njimi zagotovitev neodvisnega financiranja državnega tožilstva ter odpravo financiranja skozi donacije.¹⁷⁴

Drugo mnenje je bilo pripravljeno glede osnutka zakona o ustavnem postopku v Boliviji. Za pripravo tega mnenja se je na delegacijo EU v Boliviji septembra 2011 obrnil predsednik poslanske zbornice Bolivije z zahtevo, naj jo posreduje Beneški komisiji. Oktobra istega leta je Komisija sprejela mnenje na plenarnem zasedanju. V mnenju je izrazila zadovoljstvo nad pripravo osnutka, vendar je predlagala večje število priporočil za izboljšanje.¹⁷⁵

5.2.3.4 Peru

Peru se je kot edina država članica iz Latinske Amerike obrnil na Komisijo oziroma je njegovo ustavno sodišče s predložitvijo *amicus curiae* na Komisijo v juniju 2011 postavilo tri vprašanja, ki so se nanašala na kaznovanje za zločine proti človeštvu. Komisija je na oktobrskem plenarnem zasedanju istega leta zahtevan *amicus curiae* tudi predstavila. V njem je najprej orisala splošne elemente zločinov proti človečnosti ter primere iz Mednarodnega kazenskega sodišča, Medameriškega sodišča ter drugih nacionalnih sodišč posameznih držav, ki so se ukvarjala s temi vprašanji in s posameznimi primeri kaznovanja za zločine proti človeštvu.¹⁷⁶

¹⁷³ Venezuela - Opinion on the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic on calling elections to a national constituent Assembly, Venice commission, 2017, e-vir.

¹⁷⁴ Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia, Venice commission, 2011, e-vir.

¹⁷⁵ Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia adopted, Venice commission, 2011, e-vir.

¹⁷⁶ Amicus Curiae Brief on the case Santiago Bryson de la Barra et al (on crimes against humanity) for the Constitutional Court of Peru, Venice commission, 2011, e-vir.

6 ZAKLJUČEK

6.1 PREVERITEV HIPOTEZ

- ❖ Prva hipoteza: Mnenja Beneške komisije imajo kljub svoji nezavezujoči pravni naravi posebno težo v državah članicah Komisije ter širši mednarodni vpliv.

Prvo hipotezo lahko potrdimo. Kajti mnenja, ki jih pripravi Komisija, sicer res niso pravno zavezujoča za države članice, vendar ravno ta narava omogoča Komisiji, da lahko pripravi poglobljeno strokovno presojo problema, ki ga obravnava. Komisija se kot svetovalno telo namreč ukvarja s pravno razpravno ter pravno utemeljitvijo. Na tak način doseže, da so njena mnenja spoštovana ter priporočila iz mnenj implementirana v aktih posameznih držav. Seveda pa je upoštevanje mnenj Komisije odvisno tudi od tega, ali je za mnenje zaprosila država sama ali pa je zahteva za pripravo mnenja prišla iz tretje strani, v tem primeru bo država manj zainteresirana slediti navodilom iz mnenja. Vseeno je z različnimi instrumenti mehkega prava mogoče doseči, da države upoštevajo mnenja Komisije.

Drži tudi, da imajo mnenja vpliv na druge mednarodne subjekte, kot sta Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropska unija. Vpliv na ESČP se kaže v sklicevanju na dokumente Komisije v sodbah ali pa v sodelovanju v postopkih *amicus curiae*. Organi Evropske unije se pri svojem delu pogosto neposredno sklicujejo na mnenja Komisije o posameznih državah, kar jim predstavlja podlago za njihovo politično oceno stanja v posamezni državi.

- ❖ Druga hipoteza: Uveljavljanje načel evropske pravne kulture je imelo vpliv tudi na neevropske države članice Komisije pri oblikovanju njihovih ustavnih besedil, zakonodaje in ustavnem sodnem varstvu.

Potrujemo drugo hipotezo. Kajti Beneška komisija krepi sodelovanje z zunajevropskimi državami članicami v treh različnih regijah, in sicer v južnem Sredozemlju, srednji Aziji in Latinski Ameriki. V južnem Sredozemlju se sodelovanje kaže preko UniDem seminarjev, gre za tako imenovane univerze za demokracijo. Posebno pa se je vloga Komisije pokazala pri oblikovanju ustavnega besedila oziroma pri oblikovanju nove tunizijske ustave, kjer je Komisija pripravila mnenje. To kaže na pomemben korak k večji vlogi, ki bi jo Komisija lahko imela za države v tej regiji pri pripravi njihovih ustavnih in zakonodajnih aktov.

V srednji Aziji se je sodelovanje z Beneško komisijo vzpostavilo leta 2007 ter se krepilo z različnimi projekti, ki so bili usmerjeni k razvoju pravosodnega sistema, modernizaciji zakonodaje in h krepitvi ustavnih sodišč. Sodelovanje je tudi zelo intenzivno na ravni vsake posamezne države, kar se kaže v velikem številu mnenj, ki jih je Komisija pripravila za omenjene države. To dokazuje zelo pomembno vlogo Komisije v tej regiji.

Kajti zahteve za pripravo mnenj so prišle s strani samih držav, kar nam kaže na njihovo pripravljenost za preobrazenje državne strukture z načeli pravne države, demokracijo in s človekovimi pravicami.

V Latinski Ameriki se sodelovanje s Komisijo še ni tako intenzivno razvilo kot v prej omenjeni srednji Aziji. Pripravljenih je bilo manjše število mnenj za Mehiko in Bolivijo, torej vloga Komisije kot svetovalnega organa za ustavnopravna vprašanja še ni tako pomembna. Je pa to vseeno korak v pravo smer, torej v večjo vlogo Beneške komisije na tem področju v prihodnosti.

- ❖ Tretja hipoteza: Razvoj posameznih delovnih področij Beneške komisije v zadnjih 10 letih ni potekal enako, nekatera področja so se bolj razvijala in s tem prispevala k večji krepitvi načel pravne države in demokratičnosti ter utrjevanju delovanja demokratičnosti institucij.

Tretjo hipotezo zavračamo. Delovna področja Beneške komisije so tri: demokratičnost institucij in temeljne človekove pravice ter svoboščine, volitve, referendumi in politične stranke in kot zadnje ustavno sodstvo.

Pri prvem delovnem področju Komisije je moč opaziti večje število smernic, ki so bile v zadnjem času dopolnjene in revidirane, na primer smernice glede svobode združevanja, kontrolni seznam za ocenjevanje stopnje spoštovanja pravne države, standardi za zagotavljanje neodvisnosti sodnikov, oblikovanje 25 načel za zaščito in spodbujanje institucije varuha človekovih pravic.

Na področju volitev, referendumov in političnih strank je bila komisija najdejavnejša v začetku svoje ustanovitve, saj je že takrat zasnovala pomembne institute, ki delujejo še danes. To so Svet za demokratične volitve, Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah ter Kodeks dobre prakse o referendumih. Že res, da so bili ti instituti oblikovani v letu 2002, vendar vsakoletne konference in razprave na tem področju prispevajo k razvoju.

Področje ustavnega sodstva je bilo v začetku ustanovitve Komisije njeno najdejavnejše področje, saj so bili takrat ustanovljeni njeni pomembni instituti, kot so denimo Skupni svet za ustavno sodstvo, podatkovni bazi CODICES in VOTA. Vendar sta izmenjava informacij in nudenje podpore tudi v zadnjem obdobju intenzivna in pomembna, kar posledično vpliva na razvoj tega področja še danes.

6.2 PRISPEVEK REZULTATOV K ZNANOSTI OZIROMA K STROKI

S pripravo magistrskega dela pričakujemo izviren strokovni prispevek o svetovalnem organu Sveta Evrope, torej Beneški komisiji in njeni vlogi pri promociji demokracije skozi pravo, ki se kaže na posameznih področjih njenega dela, kot so demokracija,

človekove pravice in pravna država, ter trendu razvoja le-teh. Pomemben je tudi vpliv evropskih pravnih načel na zunajevropske države, ki so članice Komisije.

6.3 UPORABNOST IN OMEJITEV REZULTATOV RAZISKAVE

Izsledki magistrskega dela bi lahko prispevali k večjem poznavanju delovanja Beneške komisije, ki po našem mnenju nima dovolj velike vloge v našem pravnem prostoru.

Pri raziskavi nisemo naleteli na omejitve.

7 LITERATURA IN VIRI

7.1 SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. Benoit-Rohmer, F., Klebes, H. (2006). Pravo Sveta Evrope: Na poti k vseevropskem pravnem prostoru. Ljubljana: GV založba.
2. Chané, A.-L. et. al. (2016). EU engagement with other European regional organizations. Adam Mickiewicz University: Frame.
3. Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. (2010). Strasburg: Venice commission.
4. Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures. (2000). Strasburg: Venice commission.
5. Klanjšek, A. (2002). Beneška komisija (diplomsko delo). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
6. Mavčič, A. (2008). Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope. Ljubljana: Concourts.net.
7. Mavčič, A. (2012). Venice commission and its activities. Ankara: The International Judicial Reform Symposium.
8. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges. (2010). Strasburg: Venice Commission.
9. Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the issue of regulation and prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred. (2008). Strasburg: Venice commission.
10. Tantegel, S. (2009). Evropska komisija za demokracijo skozi pravo: Beneška komisija (diplomsko delo). Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.

7.2 ČLANKI V REVIJAH

11. Apostolache, M. (2015). The review of constitutional norms concerning local public administration in the view of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Journal of Law and Administrative Sciences*, št. 3/2015, str. 105–111.
12. Avbelj, M. (2009). Izbor in povzetek študij Beneške komisije: zaščita manjšin, volitve in volilna pravica, svoboda izražanja in parlamentarna demokracija. *Dignitas*, št. 41-44, str. 175–202.
13. Bartole, S. (2017). Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*, 13(4), str. 601–610.
14. Craig, P. (2017). Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy. *Indiana University Maurer School of Law. UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*, 1/2017, str. 59–81.

15. De Visser, M. (2015). A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform. *American Journal of Comparative Law*, 63, str. 963-1008. URL: https://www.venice.coe.int/cocentre/A_Critical_Assessment_of_the_Role_of_the_Venice_Commission.pdf, 31. 3. 2019.
16. Guarnieri, C. (2013). Judicial independence in Europe: threat or resource for democracy?. *Representation*, 49, str. 347–359.
17. Hoffmann-Riem, W. (2014). The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. *European Journal of International Law*, 2014, 2, str.579–597.
18. Iancu, B. (2019). Quod licet Jovi non licet bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur. *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 11, str. 189–221.
19. Jankovic, S. (2016). Polish democracy under threat? An issue of mere politics or a real danger? *Baltic journal of law & politics*, vol. 9, str. 50–68.
20. Landau, D. (2017). Democratic Erosion and Constitution-Making Moments: The Role of International Law. *University of California Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*, Public Law Research Paper No. 826, str. 89–112.
21. Letnar, Černič, J. (2018). Človekovo dostojanstvo kot temelj vladavine prava v slovenski družbi. *Bogoslovni vestnik*, 2018, 78, str. 147–157.
22. Mavčič, A. (2009). Evropska komisija za demokracijo skozi pravo. *Dignitas*, št. 41–44, str. 149–174.
23. Novak, M. (2009). Izbor in povzetek študij Beneške komisije: sodstvo in ustavno sodstvo, varstvo človekovih pravic, nadzor nad oblastjo, mednarodni mehanizmi za varstvo človekovih pravic in primerjava ustavnih ureditev. *Dignitas*, št. 41–44, str. 203–455.
24. Qerimi, Q. (2019). Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: The Virtue of Venice Commission's Rule of Law Checklist. *Law and Development Review*, 2019, str. 1–36.
25. Ribičič, C. (2013). Dan republike. *Pravna praksa*, št. 45, str. 29.
26. Ribičič, C. (2013). Vročje o Madžarski. *Pravna praksa*, št. 24–25, str. 34.
27. Ribičič, C. (2014). Dialog o ustavnosti med Biškekom in Benetkami. *Pravna praksa*, št. 26, str. 29–30.
28. Ribičič, C. (2014). Ko pravna mnenja ne dohajajo izvršenih dejstev. *Pravna praksa*, št. 12, str. 28.
29. Ribičič, C. (2017). Beneška komisija včeraj, danes in jutri. *Pravna praksa*, št. 26, str. 19.
30. Ribičič, C. (2019). Ločena mnenja tudi v Beneški komisiji?. *Pravna praksa*, št. 14, str. 27.
31. Timuş, N. (2010). The Impact of Democracy Promotion on Party Financing in the East European Neighbourhood. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 14, No. 3, str. 1–23.

32. Uitz, R. (2019). The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue. *European Constitutional Law Review*, volume 15, issue 1, str. 1–16.
33. Volpe, V. (2016). The Venice Commission's Constitutional Assistance. *Heidelberg Journal for International Law, ZaöRV76*, str. 811-846.
34. Wedam D., Ribičič C. (2014). Stoti korak demokratizacije skozi pravo. *Pravna praksa*, št. 42–43, str. 36–37.
35. Završnik, S. (2001) Predstavitev Beneške komisije. *Pravna praksa*, št. 13–14, str. 8.
36. Zidar, A. (2016). Beneška komisija in zvezdnato nebo: evropska diplomacija ustavnosti. *Pravna praksa*, št. 45–46, str. 20–21.

7.3 POGLAVJA V KNJIGAH IN ZBORNIKIH

37. Bartole, S. (2018). The contribution of the Venice Commission to the internationalization of the national Constitutional Law on the Organization of the Judiciary. V: *New developments in Constitutional law, Essays in honour of Andras Sajo / Motoc, de A (ur.). Wojtyczek*, str.: 1-20.
38. Bode-Kirchhoff, L. (2014). Why the Road from Luxembourg to Strasbourg leads through Venice: the Venice Commission as a link between the EU and the ECtHR. V: *Human Rights Law in Europe. The Influence, Overlaps and Contradictions of the EU and the ECHR / Dzehtsiarou, K (ur.). London: Routledge*, str. 55–72.
39. Buquicchio G, Dürr, Schnutz R. (2012). European Standards for an Independent Judiciary in a Democratic State – Contribution of the Venice Commission. V: *Tanulmányok Sólyom László Tiszteletére 70. Születésnapja Alkalmából / Csehi, Z (ur.). Budapest: Xenia-Libri Amicorum, Universitas Catholicae de Petro Pazmany Nominatae*, str. 105–118.
40. Buquicchio G, Dürr, Schnutz R. (2013). Volkov vs. Ukraine and the Venice Commission's Approach to structural Independence of the Judiciary. V: *New Millennium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Challenges / Harutyunyan, G (ur.). Yerevan: NJHAR*, str. 323–340.
41. Buquicchio G, Dürr, Schnutz, R. (2018). Constitutional Courts – the living heart of the separation of powers, The role of the Venice Commission in promoting Constitutional Justice. V: *Human rights in global World / Guerra, L (ur.). Oisterwijk: Wolf Legal Publishers*, str. 515–544.
42. Buquicchio, G, Granata, S.(2013). The Venice Commission twenty years on. V: *Fundamental rights and principles / van Dijk, P (ur.). Cambridge: Intersentia Publishing Ltd.*, str. 241–254.
43. Buquicchio, G., Dürr, Schnutz, R. (2008). The Venice Commission's Action in Africa. V: *Essays in Honour of Ergun Özbudun / Göztepe, E.(ur.). Ankara: Yetkin*, str. 165–174.
44. Duranti, F. (2017). Constitution of Tunisia, Venice Commission and International Constitutionalism. V: *The 'state' of pivot states in south-eastern Mediterranean*:

- Turkey, Egypt, Israel, and Tunisia after the Arab Spring / Dell'Aguzzo, L. in Diodato, E. (ur.). Perugia: Stranieri University Press, str. 1–9.
45. Jowell, J. (2001). The Venice Commission – Disseminating Democracy through Law. V: Public law / Jowell, J. (ur.). London: Winter, str. 675–683.
46. Suchocka, H. (2016). The role of Venice Commission 'Democracy through Law' and its cooperation with the European Union. V: EU engagement with other European regional organisations / Chane, A (ur.). Adam Mickiewicz University, str. 109–120.

7.4 SPLETNI VIRI

47. Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the Retroactivity of Statutes of Limitation and the Retroactive Prevention of the Application of a conditional sentence. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)012-e), 8. 7.2019.
48. Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the non ultra petita rule in criminal cases. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)016-e), 6.7.2019.
49. Amicus Curiae Brief on the case Santiago Bryson de la Barra et al (on crimes against humanity) for the Constitutional Court of Peru. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)041-e), 27. 6. 2019.
50. Amicus Curiae Opinion on the relationship between the Freedom of Expression and Defamation with respect to unproven defamatory allegations of fact. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)011-e), 29.6.2019.
51. Code of good practice in the field of political parties. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-e), 3. 6. 2019.
52. Comperative constitutional analysis. Concourts.net. URL: <http://www.concourts.net>.
53. Final Opinion on the Draft Amendments to the Law on Occupied Territories of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)051-e), 4.7.2019.
54. Georgia – Amicus curiae brief for the Constitutional Court of Georgia on the effects of Constitutional Court decisions on final judgments in civil and administrative cases. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)012-e), 11. 7. 2019.

55. Georgia – Draft constitutional amendments as adopted on 15 December 2017 at the second reading by the Parliament of Georgia. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)005-e), 12. 7. 2019.
56. Georgia – Opinion on the Amendments to the Organic Law on the Constitutional Court and to the Law on Constitutional Legal Proceedings. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)017-e), 10. 7. 2019.
57. Georgia – Opinion on the concept of the legislative amendments to the Criminal procedure code concerning the relationship between the prosecution and the investigators. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)006-e), 12. 7. 2019.
58. Georgia - Opinion on the draft revised Constitution. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)013-e), 11. 7. 2019.
59. Georgia – Opinion on the provisions on the Prosecutorial Council in the draft Organic Law on the Prosecutor’s Office and on the provisions on the High Council of Justice in the existing Organic Law on General Courts. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)029-e), 11. 7. 2019.
60. Georgia – Urgent Opinion on the selection and appointment of Supreme Court judges, endorsed. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)009-e), 12. 7. 2019.
61. Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e), 5.7.2019.
62. Joint Opinion on a Proposal for a Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)003-e), 2.7.2019.
63. Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e), 24. 6. 2019.
64. Joint Opinion on the Draft amendments and addenda to the law “on elections to the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan” and “on elections to the regional, district and city councils (Kengesh) of people’s deputies of Uzbekistan”. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)025-e), 25. 6. 2019.

65. Joint opinion on the draft election code of Georgia adopted by the Council for Democratic Elections. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e), 2.7.2019.
66. Joint Opinion Venice Commission and Directorate for Justice and Human Dignity on the Draft Law on the Temporary State Commission on miscarriages of justice. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)013-e), 5.7.2019.
67. Kazakhstan – Opinion on the Administrative Procedure and Justice Code. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)020-e), 26. 6. 2019.
68. Kazakhstan – Opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)010-e), 25. 6. 2019.
69. Kazakhstan – Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)032-e), 26. 6. 2019.
70. Kazakhstan – Opinion on the draft law of the Republic of Kazakhstan on administrative procedures. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)008-e), 25. 6. 2019.
71. Opinion on “whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 Constitution is compatible with constitutional principles”. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-e), 20.6.2019.
72. Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)004-e), 4. 6. 2019.
73. Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e), 11. 6. 2019.
74. Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)001-e), 25. 5. 2019.

75. Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)001-e), 12. 6. 2019.
76. Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the , Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e), 7. 6. 2019.
77. Opinion on Act CXII of 2011 on informational Self-determination and Freedom of Information of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)023-e), 8. 6. 2019.
78. Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), 20.10.2019.
79. Opinion on Constitutional Reforms relating to the disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)006-e), 27. 6. 2019.
80. Opinion on Draft Constitutional Amendments relating to the Reform of the Judiciary in Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)005-e), 2.7.2019.
81. Opinion on four Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)017rev-e), 10. 7. 2019.
82. Opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e), 12. 5. 2019.
83. Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)011-e), 7. 6. 2019.
84. Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a

- referendum of Romania. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)026-e), 7. 7. 2019.
85. Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)008-e), 30.6.2019.
 86. Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia adopted. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)038-e), 28. 6. 2019.
 87. Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)035-e), 25. 6. 2019.
 88. Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Adjara. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)018-e), 1.7.2019.
 89. Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Tajikistan. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)017-e), 25. 6. 2019.
 90. Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine, submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)037-e), 20.6.2019.
 91. Opinion on the Draft Law on Freedom of Conscience and Religious Entities of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)020-e), 28.6.2019.
 92. Opinion on the Draft Law on Prohibition of Extremist Organisations and Unions in Georgia. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)011rev-e), 22.6.2019.
 93. Opinion on the Draft Law on Restitution of Housing and Property to the Victims of the Georgian-Ossetian Conflict of the Republic of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)037-e), 2.7.2019.
 94. Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)010-e), 8. 7. 2019.
 95. Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)007-e), 27. 6. 2019.

96. Opinion on the Draft Revision of the Constitution of Romania (Unfinished texts by the Committee for the revision of the Constitution). Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)004-e), 7. 7. 2019.
97. Opinion on the electoral legislation of Mexico, adopted by the Council for Democratic Elections. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)021-e), 27. 6. 2019.
98. Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e), 24. 5. 2019.
99. Opinion on the Law on Disciplinary Responsibility and Disciplinary Prosecution of Judges of Common Courts of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)009-e), 3.7.2019.
100. Opinion on the new Constitution of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e), 8. 6. 2019.
101. Opinion on the Organic Law of Georgia on changes and additions to the Organic Law of Georgia on Political Unions of Citizens. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)033-e), 3.7.2019.
102. Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)020-e), 24. 6. 2019.
103. Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources (amicus curiae opinion for the European Court of Human Rights). Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e), 11. 6. 2019.
104. Opinion on the Provisions relating to Political Prisoners in the Amnesty Law of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)009-e), 4.7.2019.
105. Opinion on the Unified Election Code of Georgia. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)009-e), 23.6.2019.
106. Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-e), 2. 6. 2019.
107. Pinelli, C. Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission. Venice commission. URL:

- https://www.venice.coe.int/files/articles/Pinelli_Parliaments_Constitutional_Transitions_Venice_Commission.pdf, 10. 4. 2019.
108. Poland - Opinion on the Act of 15 January 2016 amending the Police Act and certain other Acts. Venice commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)012-e).
 109. Poland - Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e), 15. 6. 2019.
 110. Republic of Kazakhstan - Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)013-e), 25. 6. 2019.
 111. Romania - Opinion on draft amendments to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)021-e), 8. 7. 2019.
 112. Romania - Preliminary Opinion on draft amendments to Law No. 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No. 304/2004 on judicial organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)007-e), 8. 7. 2019.
 113. Suchocka, H. Opinion of the Venice Commission on the place of the constitutional judiciary in a democratic state. Venice commission. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Suchocka_Const_Court_and_VC_2016.pdf, 18. 4. 2019.
 114. Szymielewicz, K. Poland after november 2015: the end of the rule of law or a phase of “radical democracy”?. Barcelona centre for international affairs. 01/2017.URL: https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/illiberals/poland_after_november_2015_the_end_of_the_rule_of_law_or_a_phase_of_radical_democracy, 18. 5. 2019.
 115. Uzbekistan – Joint opinion on the draft election code. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)027-e), 24. 6. 2019.
 116. Venezuela – Opinion on the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic on calling elections to a national constituent Assembly. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)024-e), 15. 6. 2019.
 117. Poland - Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended. Venice commission. URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e),
5.7.2019.

8 PRILOGA 1:

SEZNAM ČLANIC BENEŠKE KOMISIJE

Trenutno je 61 držav članic Beneške komisije.

Članice Komisije, ki so hkrati tudi članice Sveta Evrope, je 47, kajti vse članice Sveta Evrope so hkrati tudi članice Komisije:

Albanija, Andora, Armenija, Avstrija, Azerbajdžan, Belgija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka republika, Danska, Estonija, Finska, Francija, Gruzija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Malta, Moldavija, Monako, Črna Gora, Nizozemska, Severna Makedonija, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Ruska federacija, San Marino, Srbija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švica, Turčija, Ukrajina in Združeno kraljestvo.

Držav članic Komisije, ki niso hkrati članice Sveta Evrope, je 14:

Alžirija, Brazilija, Čile, Kostarika, Izrael, Kazahstan, Južna Koreja, Kosovo, Kirgizija, Mehika, Maroko, Peru, Tunizija in Združene države Amerike.

Pridružena članica je Belorusija.

Držav opazovalk je 5: Argentina, Kanada, Japonska, Urugvaj in Sveti sedež.

Države oziroma organizacije s posebnim statusom so: Južna Afrika, Evropska unija ter Palestina.