

Miloš Janković*

Univerzitet u Beogradu
Institut za filozofiju i društvenu teoriju

UDK 342.4:316.754(497.11)

Procedura kao legitimacijsko sredstvo novih ustavnih rešenja u Srbiji**

Sažetak



U radu će se analizirati rešenja iz konačne verzije Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije u oblasti pravosuđa. Fokus će biti na izboru članova Visokog saveta sudstva i uslovima raspuštanja ovog tela. Pored toga, razmotriće se i sam proces nastanka konačne verzije Nacrta. Pokazaće se da su predložena rešenja normativno neopravdana, imajući u vidu da je u Srbiji na vlasti autoritarni režim. Dodatno, ispostaviće se da je procedura striktnog pozivanja na stavove Venecijanske komisije korišćena kao ključno legitimacijsko sredstvo prilikom pravdanja normativno upitnih ustavnih rešenja.

Ključne reči



podela vlasti, nezavisnost sudstva, ustavni amandman, legitimacija, procedura

* Autor je istraživač pripravnik na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu. E-mail: milos.j1508@gmail.com

** Ovaj rad je realizovan uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada.

Uvod

Čini se da su savremene države, naročito one koje se nalaze na kapitalističkoj periferiji, „izgubile mnogo od njihove sposobnosti političke vladavine, ali su zadržale sposobnost represije“ (Dimitrijević, 2019: 78). Dok, sa jedne strane, istraživači i teoretičari izučavaju šta je ostalo od tradicionalne državne suverenosti u globalizovanom svetu, sa druge strane i dalje je od velike važnosti pitanje kako obuzdati moć države. Dva su ključna mehanizma kojima se, barem u određenoj meri, može rešiti drugi problem. Prvi mehanizam podrazumeva određene institucionalne aranžmane, među kojima je od najvećeg značaja podela vlasti (Dimitrijević, 2017: 231). Drugi obuhvata „mehanizme spoljne kontrole, kojima građani kontrolišu vlast“ (Dimitrijević, 2003: 90).

U ovom radu neću se direktno baviti pitanjem spoljašnje, demokratske kontrole. Ono što će biti centralno pitanje tiče se, pre svega, nezavisnog sudstva kao jedne od tri grane podeljene vlasti. Pokušaću da pokažem na koji način režim u Srbiji, kao autoritarni režim, pokušava da legitimise određena rešenja koja se nalaze u poslednjem Nacrtu ustavnog amandmana o pravosuđu, a kojima se ozbiljno dovodi u pitanje načelo sudske nezavisnosti i posledično podele vlasti. Nakon uvoda sledi deo u kome ću izložiti par napomena o principu podele vlasti, sudskoj nezavisnosti i ulozi sudova u autoritarnim režimima. U trećem poglavlju izlažem novi model legitimacije savremenih autoritarnih režima. U četvrtom, centralnom delu rada pokušaću da potvrdim dve pretpostavke: prvo, da autoritarni režim u Srbiji pokušava da zadrži kontrolu na sudstvom jer mu je to u interesu i drugo, da ustavna rešenja koja mu to omogućavaju pokušava da legitimizuje koristeći proceduru kao centralno sredstvo legitimizacije. Kako bih ovo pokazao izložiću proces nastanka poslednjeg Nacrta ustavnog amandmana, sa naglaskom na izbor članova i uslove raspuštanja Visokog saveta sudstva. U poslednjem delu rada dajem zaključna zapažanja.

Podela vlasti i sudska nezavisnost

Dva imena koja se vezuju za podelu vlasti su Džon Lok (John Locke) i Šarl Monteskje (Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de *Montesquieu*). Iako je Lok „zaslužan za afirmaciju načela podele vlasti, rodonačelnikom ovog načela smatra se Šarl Monteskje“ (Đurić, 2010: 90). U svom čuvenom delu *O duhu zakona* ovaj francuski autor smatra da zloupotreba vlasti predstavlja najveću pretnju po političku slobodu.¹ Zato je važno „da, rasporedom samih stvari, jedna vlast obuzdava drugu“ (Monteskje, 2001: 111). Monteskje prilično izričito tvrdi da slobode nema „kada sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti“ (Ibid., 112).

Nakon Monteskjea, teorija o podeli vlasti „bila je primljena kao poslednja reč nauke, šta više kao aksioma, koja važi za sve države i sva vremena“ (Spektorski, 1933: 83). Iako je parlamentarizam, kao relativno nova pojava, poljuljala ovu teoriju jer je njegova „suština u tome što upravna vlast nije nezavisna od zakonodavne“ (Spektorski, 1933: 83), i dalje važi (bar u normativnom smislu) da je sudska vlast „nezavisna i da ostaje izvan promenljivih i međusobno uslovljenih odnosa između zakonodavstva i egzekutive, što je još jedno od temeljnih načela moderne ustavne države“ (Milosavljević, 2012: 8).

Kako navodi Erik Vajl (Eric Weil), „za život ustavne države nezavisnost sudova predstavlja neophodan uslov“ (Vajl, 1982: 220). Ipak, „savim je drugo pitanje da li nezavisnost sudija treba da bude potpuna, i da li samo postavljanje i unapređenje treba da se obavljaju kooptiranjem, bez mešanja ikakve spoljašnje kontrole“ (Ibid.). Vajl govoreći o stepenu nezavisnosti sudstva zapravo govori o različitim tipovima nezavisnosti. Ako institucionalnu nezavisnost razumemo kao „nezavisnost sudske vlasti, u sistemu podele vlasti“, a funkcionalnu nezavisnost kao „nezavisnost sudija od svakog nedozvoljenog uticaja ili pritiska prilikom postupanja i odlučivanja u konkretnim sudskim stvarima“ (Protić, 2007: 3), onda je za Vajla upitna samo potpuna institucionalna nezavisnost. On smatra da bi potpuna (institucionalna) nezavisnost tri grane vlasti „značila propast države“ (Vajl, 1982: 221).

Čini se da oko funkcionalne nezavisnosti postoji određena vrsta konsenzusa i da u ustavnim demokratijama ona jeste normativno neupitna. Sa druge strane, o institucionalnoj nezavisnosti moguće je govoriti kao o preduslovu funkcionalne nezavisnosti. Ovu pretpostavku teško je empirijski ispitati. Ipak, naročito u autoritarnim režimima, upitno je može li sudstvo biti formalno nezavisno bez garantovane institucionalne nezavisnosti. Pored toga, normativne pretpostavke institucionalne nezavisnosti moguće je analizirati i bez pozivanja na funkcionalnu nezavisnost.

[1] Za Monteskjea politička sloboda se sastoji “samo u tome da se može činiti ono što se sme hteti, a da se ne bude prinuđen činiti ono što se ne sme hteti” i predstavlja “onaj spokoj duha koji potiče iz uverenosti svakoga čoveka u vlastitu bezbednost” (Monteskje, 2001: 111–112) .

Značajan broj domaćih stručnjaka iz „oblasti ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava” smatra da je Vajl bezrazložno zabrinut za opstanak države u kontekstu institucionalne nezavisnosti sudstva. Oni navode da „pravilo o *ravnoteži i kontroli* važi između zakonodavne i izvršne vlasti” i da se ne odnosi „na sudsku vlast, jer bi time bila potrtta nezavisnost sudstva, čime bi posledično ljudska prava građana bila ostavljena bez suštinske zaštite” (Javno slušanje profesora, 2018: 2). Dodatno, oni smatraju da se izvršna i zakonodavna vlast zaista „temelje na političkom legitimitetu zasnovanom na izbornoj volji građana”, ali da, za razliku od njih, „sudska vlast svoj legitimitet crpi iz struke, profesionalne spreme i vrste posla, čija je priroda takva da ga narod ne može obavljati, pa time ni njegovi predstavnici (skupština, poslanici, predsednik)” (Ibid.).

Profesor Vladan Kutlešić ne slaže se sa ovom ocenom. On tvrdi da „princip podele vlasti u svakom od svojih teorijskih ili pojavačkih oblika uvek znači međusobno uticanje i ograničavanje svih grana vlasti bez izuzetka” te da „nikada i nigde ne postoji potpuno odvajanje i samostalnost ni jedne grane vlasti” (Kutlešić, 2018: 67). Kutlešić smatra i da „sudovi kao sistem državnih organa legitimitet mogu dobiti samo preko i od zakonodavne ili izvršne vlasti” (Ibid.).

U teorijskom smislu, Kutlešićeve tvrdnje upitne su iz najmanje tri razloga. Sa jedne strane one se mogu osporiti nalazima neidealnih teorija, poput one koju Dejvid Estlund (David Estlund) izlaže (Estlund, 2008: 184-205). Neidealne teorije ne moraju negirati suštinski značaj demokratskog legitimiteta kao polazne osnove opravdanja državne vlasti, ali dovode u pitanje pretpostavku po kojoj se ponašamo u skladu sa pomenutim idealom ukoliko se u praksi jednostavno približimo idealnom teorijskom modelu onoliko koliko možemo.

Pogledajmo šta to konkretno znači. Legitimitet sudija stiče se preko parlamenta koji je prethodno legitimizovan od strane samog naroda. Ovako se uspostavlja demokratsko načelo i u okviru sudske grane vlasti. Međutim, u slučaju da postoji bilo teorijska, bilo empirijska upitnost u proces demokratske legitimizacije Narodne skupštine, demokratsko načelo biće izigrano ukoliko jednostavno pokušamo da sledimo opisani model onoliko koliko možemo i parlamentu upitne legitimnosti omogućimo da legitimizuje sudstvo.

Ovde se neću baviti teorijskim nedoslednostima procesa legitimacije putem izbora. Dovoljno je primetiti brojne nepravilnosti u samom procesu izbora za narodne poslanike u Srbiji pa da legitimnost čitave institucije postane upitna (CRTA, 2020). S tim u vezi, ako govorimo o izvoru legitimiteta sudija koji leži u Narodnoj skupštini, morali bismo prethodno sa istom dozom teorijske i empirijske čistoće i preciznosti razmotriti i proces dodele narodnog legitimiteta ovom predstavničkom telu.

Druga linija prigovora dolazi od teoretičara koji, poput Nenada Dimitrijevića (Dimitrijević, 2016), demokratiji ne dodeljuju supstancijalnu vrednost. U tom kontekstu i demokratska samovladavina kao i načela

podele vlasti i nezavisnog sudstva, igraju instrumentalnu ulogu u ostvarenju nekih suštinski vrednih ciljeva (poput slobode, jednakosti, socijalne pravde i slično). Upravo zato Rasel (Peter H. Russell) smatra da opšta teorija sudske nezavisnosti mora ponuditi „koherentnu ideju svrhe ili obrazloženja nezavisnosti sudstva” (Russell, 2001: 3). S tim u vezi, besmisleno je upućivati na nedostatak demokratskog legitimiteta sudske grane vlasti, jer demokratija po sebi ne mora imati supstancijalnu vrednost već može predstavljati najbolji odgovor na problem očuvanja supstancijalnih vrednosti. Ukoliko se u određenom segmentu ispostavi da neko drugo načelo u većoj meri korespondira sa suštinskim vrednostima, demokratija će izgubiti primat. Jednostavno rečeno, ako je svrha nezavisnog sudstva da što efikasnije čuva slobode i prava građana, onda je jedino relevantno pitanje da li sudovi bolje obavljaju ovaj posao ukoliko se sudije biraju u parlamentu ili ukoliko su izabrane od strane samih sudija. Demokratski legitimitet tu ne igra nikakvu ulogu.

Ipak, ukoliko procenimo da sudstvo nezavisno od političkih grana vlasti bolje služi svrsi od zavisnog sudstva, postavlja se pitanje šta sudije sprečava da se zatvore unutar granica svog esnafa i da se ponašaju neodgovorno. Nije li upravo demokratska kontrola najefikasniji mehanizam uspostavljanja odgovornog vršenja vlasti, pa bila ona i sudska? Ako smo nesupstancijalnom demokratskom teorijom izbacili demokratiju iz priče, ona nam se, potpuno očekivano, vratila na mala vrata.

I na ovom mestu ponovo su nam važne Estlundove napomene. Odgovorno vršenje sudske vlasti mora biti uspostavljeno putem javne kontrole. Ipak, u okolnostima hibridnih režima i zarobljenih država teško da se sudstvo može usmeriti da svoju vlast zaista vrši u korist i u ime naroda ukoliko ga kontrolišu predstavničke institucije upitnog legitimiteta. Kako sudstvo ne bi bilo zlorabljeno od strane političke vlasti, u opisanim okolnostima potrebno je pronaći alternativno rešenje za problem odgovornosti, rešenje koje će suštinski bolje korespondirati sa svojim ciljem.

Kontrola se tako može vršiti „od strane građana... jačanjem javnosti u radu Saveta, što bi značilo njegovu obavezu da publikuje godišnje izveštaje, predlog budžeta i ostale akte” (Pejić, 2014: 170). Uz to, može se „urediti pravni put i mogućnost žalbe na odluke pravosudnog saveta, čime bi sistem dobio zaokruženu celinu nezavisnosti i odgovornosti” (Ibid., 170-171). Drugim rečima, zaista se „mora uspostaviti odgovarajući balans “između legitimiteta i odgovornosti sa jedne, i nezavisnosti sudstva sa druge strane (Golić, 2019: 716-717). Ipak, imajući u vidu političke okolnosti i činjenicu da je režim u Srbiji okarakterisan kao hibridni (Freedom House, 2020), i da je prethodno bio na samoj granici hibridnosti, odgovornost se ne sme razumeti kao izborna kontrola sudija od strane zakonodavne vlasti ukoliko zaista vodimo računa o efikasnoj zaštiti prava i sloboda građana i načelu demokratske samovladavine.

S tim u vezi je i treći prigovor kojim se mogu osporiti Kutlešićeve tvrdnje. Kutlešić zastupa monistički pristup legitimizacije vlasti zanemarujući „različitost osnova na kojima se legitimnost zasniva” (Spaić, 2020:

119). Analizirajući Ustavna i zakonska rešenja, Spaic empirijski pokazuje da je u institucionalnom smislu sudska vlast zasnovana pre svega na epistemičkom legitimitetu (Ibid., 123-125).² U normativnom smislu bilo bi opravdano zadržati se samo na ovoj legitimacijskoj osnovi ukoliko ulogu sudija razumevamo u formalističkom smislu, odnosno „ako sudovi primjenjuju opšte pravne norme tako što utvrđuju pojedinačne norme koje iz njih slijede na osnovu činjenica slučaja koji je pred njima” (Ibid., 130). Ipak, formalistički pristup se „zasniva na pogrešnom shvatanju uloge sudije, koje sudiji poriče mogućnost odlučivanja”, te zato epistemički legitimitet, iako najznačajniji, ne može biti dovoljan i određena vrsta popularnog ili demokratskog legitimiteta jeste neophodna (Ibid., 133).

To, međutim, ne znači da izbor sudija moramo prepustiti Narodnoj skupštini. Kao što je već ranije rečeno, takva odluka naročito je problematična u autoritarnim režimima. Zato je neophodno pronaći alternativna rešenja kojima će se institucionalizovati popularni legitimitet sudstva. U prilog tome govore i podaci koji ukazuju na jak motiv autoritarnih vlasti da sudstvo drže pod kontrolom. Tamir Mustafa (Tamir Moustafa) i Tom Ginzburg (Tom Ginsburg) navode pet osnovnih funkcija koje u autoritarnim državama imaju sudovi.

„Sudovi se koriste za (1) uspostavljanje društvene kontrole i uklanjanje političkih protivnika, (2) podupiranje režimskog zahteva za *pravnom* legitimacijom, (3) jačanje administrativne usklađenosti unutar državne birokratske mašinerije i rešavanje problema koordinacije između konkurentskih funkcija unutar samog režima, (4) olakšavanje trgovine i investicija i (5) implementaciju kontroverznih politika tako da se omogući politička distanca od ključnih elemenata režima” (Ginzburg i Mustafa, 2008: 4).

Rešenja koja su se našla u poslednjem Nacrtu ustavnih amandmana analiziraću u skladu sa ovde iznetim argumentima koji govore u prilog institucionalne nezavisnosti sudstva od zakonodavne i izvršne vlasti. Pre toga, u narednom poglavlju kratko ću izložiti sredstva koja novi autoritarni režimi koriste kako bi legitimizovali svoju vlast i svoje odluke.

Legitimacijska sredstva autoritarnih režima

U društvenim naukama o legitimitetu se obično govori kao o meri u kojoj „vlastodršci mogu računati na poslušnost i podršku potčinjenih” (Beetham, 1991: 5). Demokratskim režimima legitimizacija odluka je važna jer njihov opstanak na vlasti zavisi od slobodne volje građana da im ukažu poverenje na izborima. Sa druge strane legitimizacija odluka je važna i autoritarnim režimima jer „je oslanjanje samo na represiju previše skupo kao sredstvo održavanja autoritarne vladavine” (Von Soest and Gra-

[2] Epistemički legitimitet podrazumeva „da se opravdanost autoriteta u krajnjoj liniji zasniva na skupu znanja ili umijeća koje osoba u poziciji autoriteta ima, a koji u krajnjoj liniji služe ostvarenju određene vrijednosti ili skupa vrijednosti.” (Spaić, 2020: 118)

uvogel, 2017: 288). Kako bi stekli pristanak građana, ovi režimi koriste različita legitimacijska sredstva (Von Soest i Grauvogel, 2017; Dukalskis i Gerschewski, 2017). Ono što je zapaženo jeste da se novi autoritarni režimi sve manje oslanjaju na ideologiju i performans, a sve više na procedure. Svakako najznačajnija legitimacijska procedura jesu izbori, koliko god bili opstruirani na različite načine (Kukalskis i Gerschewski, 2017: 257).

Ipak, nisu izbori jedina legitimacijska procedura i nije samo vladavina po sebi jedini subjekt legitimacije. Putem procedura se mogu legitimizovati i pojedinačne odluke autoritarnog režima (Von Soest i Grauvogel, 2017: 291), ali i same procedure koje imaju legitimacijsku ulogu (Pavićević, 2020).

Kako su nedavna empirijska istraživanja utvrdila da legitimacija putem procedure zaista jeste najčešći legitimacijski mehanizam koji koriste novi autoritarni režimi (Von Soest i Grauvogel, 2017), u ovom radu pokušaću da pokažem da je i sadašnji režim u Srbiji koristio upravo ovo legitimacijsko sredstvo kao dominantno prilikom opravdanja ustavnih rešenja koja su se našla u poslednjem Nacrtu ustavnog amandmana. Procedura koja leži u pozadini opravdanja jeste isključivo pozivanje na stavove Venecijanske komisije.

Zašto je poslednja verzija Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije loša?

Ministarstvo pravde pokrenulo je inicijativu za promenu Ustava „u delu koji se tiče pravosuđa” pre svega zbog „obaveza koje je Republika Srbija preuzela u pristupnim pregovorima sa EU” (Dajović, 2019: 1). Cilj ustavnih promena bio je prevazilaženje problema „politizacije sudstva” koji Venecijanska komisija (VK) ističe u svom mišljenju iz 2007. (CDL-AD(2007)004). U ovom delu rada upoređiću rešenja iz oblasti institucionalne nezavisnosti sudstva koja su se našla u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije iz oktobra 2018. godine sa rešenjima iz trenutno važećeg Ustava i tvrditi da Nacrt ne rešava probleme zbog kojih se ušlo u proces ustavnih reformi iz oblasti pravosuđa.

Pre samog početka važno je napomenuti da postoje brojni elementi kojima se u ustavnom okviru može regulisati institucionalna nezavisnost sudstva. Verovatno jedan od najvažnijih predstavlja proces izbora sudija. U radu ću se zato usredsrediti samo na izbor i raspuštanje članova Visokog saveta sudstva, tela koji ima važnu ulogu u procesu izbora sudija. Očigledno je da ovaj prikaz ne daje celovit uvid u složenu problematiku institucionalne nezavisnosti sudstva, ali smatram da izmene ovog elementa i način legitimisanja tih izmena predstavljaju reprezentativni uzorak i paradigmu čitavog reformskog procesa.

Ustav prepoznaje Visoki savet sudstva (VSS) kao „nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost su-

dova i sudija" (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 1). VSS broji jedanaest članova od kojih su tri „članovi po položaju“, a ostalih „osam izbornih članova koje bira Narodna skupština“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 2 i 3). Skupština bira izborne članove „u skladu sa zakonom“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 3.). U izborne članove spadaju „predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 3). Od osam izbornih članova, njih šest su sudije „sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 4).

Kao što možemo videti, sve članove VSS, posredno ili neposredno, bira Narodna skupština. Pored toga, Narodna skupština, na predlog VSS, vrši i izbor sudija za njihov prvi mandat koji traje tri godine (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 147, st. 1 i 2). Izbor sudija vrši se većinom glasova svih poslanika (Ustav Republike Srbije, 2006, čl. 105, st. 2). Za trajnu sudijsku funkciju sudije bira VSS (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 147, st. 3).

Problem ovih ustavnih rešenja leži u činjenici da VSS očigledno nije nezavisan organ, iako ga Ustav tako definiše. Pored toga što sve članove ovog tela posredno ili neposredno postavlja Narodna skupština, VSS čak nema ni ingerencije izbora sudija za prvi mandat. Sve navedeno direktno je uticalo na odluku Venecijanske komisije da ustavna rešenja po pitanju izbora sudija protumači kao „recept za politizaciju sudstva“ (CDL-AD(2007)004, para.70).

Pogledajmo sada kako su ovi problemi rešeni u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije iz oktobra 2018. godine. Prvo, izbačen je „probni“ trogodišnji mandat sudija i predviđeno je da sudijska funkcija „traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek“ (Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, 2018 a, amandman VIII). Drugo, umesto početnog izbora sudija od strane parlamenta, predloženo je da sudije odmah i na stalnu funkciju bira VSS (Ibid., amandman XIII).

Treće, promenjen je broj članova i sastav VSS. Nacrtom je predloženo da VSS ima deset članova od čega „pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnik koje bira Narodna skupština“ (Ibid., amandman XIV). Način na koji se vrši izbor nesudijskih članova Saveta od strane VSS više nije prepušten zakonskom, već ustavnom određenju. Pet istaknutih pravnik skupština bira dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika, „na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine“ (Ibid.). U slučaju da skupština dvotrećinskom većinom ne može da izabere svih pet članova, dopuna se vrši većinskom odlukom komisije „koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana“ (Ibid.).

I četvrto, pošto VSS donosi odluke većinom od bar šest glasova (Ibid., amandman XVII), definisano je šta se dešava u slučaju da VSS ne uspe

da donese odluku, odnosno ukoliko rezultat glasanja bude pet prema pet. VSS ima rok od šezdeset dana da donese odluku „o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije sudija i predsednika sudova i u drugim zakonom određenim pitanjima” (Ibid.). U suprotnom, svim članovima Saveta prestaje mandat (Ibid.).

Ako pođemo od normativnog stava da je institucionalna nezavisnost sudstva od velikog značaja za efikasno funkcionisanje načela odbrane individualnih i kolektivnih prava, te da u autoritarnim režimima ideja demokratske samovladavine bolje korespondira sa institucionalnom nezavisnošću sudstva od ideje parlamentarne kontrole, o čemu je bilo reči u drugom poglavlju, onda su predložena rešenja prilično loša. Kako bih to pokazao, izneću neke od argumenata koji govore o tome zašto pomenute ustavne izmene ne vode (institucionalnoj) nezavisnosti sudstva.

Prvo, problematična je odluka da broj članova Saveta bude paran. Pošto VSS odluke donosi većinskim glasanjem, paran broj članova, u slučaju kada su mišljenja podeljena, može prouzrokovati blokadu ovog rada ovog tela (CCJE-BU(2018)4, par. 5). Kada se ovome doda i odredba kojom svim članovima prestaje mandat u slučaju nemogućnosti donošenja određenih odluka, postoji ozbiljna sumnja da je namera autora Nacrta „da učini VSS disfunkcionalnim i podložnim političkoj kontroli” (Ibid.). Politička kontrola bi se u tom smislu ogledala u činjenici da ove odredbe dovode „VSS pod nedozvoljen pritisak da izbegne svoje raspuštanje” (Ibid.).

Drugo, problematičan je način izbora nesudijskih članova Saveta. Samo načelo institucionalne nezavisnosti sudstva podrazumeva da se sudije, ili članovi tela koje postavlja sudije, ne „biraju u skladu sa željom bilo koje dominantne političke partije ili partija” (Ibid., par. 1). Nacrt predlaže da se nesudijski članovi Saveta biraju većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika. Ovo rešenje može delovati kao garancija da pomenuti članovi Saveta neće biti izabrani samo u skladu sa željama vladajuće partije ili partija.

Ipak, tri su stvari važne na ovom mestu. Prvo, pogledamo li trenutni saziv parlamenta videćemo da dvotrećinska većina vladajuće stranke ne sprečava da donosi odluke bez opozicionih glasova. Drugo, sve i da uvažimo prigovor da u načelu dvotrećinska većina omogućava uvažavanje opozicionih glasova, te da Ustav ne može rešavati dnevopolitičke probleme, moramo imati u vidu da govorimo o autoritarnom režimu koji izbornim mahinacijama može sebi osigurati potrebnu većinu za izbor članova Saveta propisanu Ustavom. I treće, čak i da vladajuće partije ne osvoje dve trećine mandata i da u prvom krugu glasanja ne uspeju da postave članove u skladu sa sopstvenim afinitetima, Nacrt propisuje drugi krug glasanja koji u tom slučaju nastupa. Formira se petočlana komisija kojoj se prepušta izbor članova prostom većinom (tri od pet). Problem je što tri od pet članova komisije prethodno bira Narodna skupština prostom većinom. To „znači da bi vladajuća većina mogla da nastavi da obav-

lja indirektnu kontrolu nad postupkom imenovanja” (CCJE-BU(2018)9, par. 1.A).

Dodatno, ukoliko je želja autora Nacrta da sudije, odnosno članovi Saveta, imaju što veći demokratski legitimitet, te je s tim u vezi za izbor članova Saveta zahtevana dvotrećinska većina kako bi i glasovi opozicije bili uvaženi, onda je prelazak na petočlanu komisiju u drugom krugu problematičan iz još jednog razloga. Njime se menja legitimacijski osnov sa popularnog ili demokratskog na jedan oblik epistemičkog. U tom slučaju nije jasno zašto bi veći epistemički autoritet legitimisanja imali članovi komisije od samih sudija i pravnih naučnika.

Imajući u vidu navedene prigovore, očigledno je da rešenja koja su se našla u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije neće voditi institucionalnoj nezavisnosti i da su stoga normativno loša. U narednom poglavlju opisaću kako su ova rešenja legitimizovana.

Legitimizacija putem procedure - pozivanje na stavove Venecijanske komisije

U prethodnom poglavlju pokazao sam u čemu se ogledaju izmene koje su se našle u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije u odnosu na trenutna ustavna rešenja, a u vezi sa izborom sudija i članova Saveta i uslovima za raspuštanje Saveta. Izložio sam i argumente koji ukazuju zašto su te izmene loše jer omogućavaju režimu da zadrži institucionalnu kontrolu nad sudstvom. Sada ću analizirati kako se došlo do poslednje verzije Nacrta i na koji način su rešenja legitimizovana. Pokušaću da pokažem da je kao legitimacijsko sredstvo korišćena procedura, što je u skladu sa empirijskim nalazima izloženim u trećem poglavlju koji upućuju da se novi autoritarni režimi u procesu legitimizacije sve češće oslanjaju upravo na proceduru. Procedura na koju se u ovom procesu oslanjalo Ministarstvo pravde jeste pozivanje jedino i isključivo na stavove Venecijanske komisije kao konsultativnog tela Saveta Evrope. Venecijanska komisija se na taj način uspostavila kao centralno proceduralno sredstvo legitimizacije.

U januaru 2018. godine Ministarstvo pravde predstavilo je Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije sa referencama Venecijanske komisije. Predlozi koji su našli u Radnom tekstu, a u vezi sa problemima relevantnim za ovaj rad, i njihova obrazloženja su sledeći:

Prvo, Radni tekst je predlagao izmenu člana Ustava o nadležnostima Narodne skupštine tako da sada Narodna skupština bira pet od deset članova Visokog saveta sudstva i nema više ingerencije izbora sudija (Radni tekst amandmana Ministarstva Pravde na Ustav Republike Srbije, amandman I). Ova odluka obrazložena je sledećim rečima: „Venecijanska komisija smatra da sudski savet treba da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija kao i (na primer, preko disciplinskog odbora formiranog u okviru saveta) na izricanje disciplinskih mera protiv njih.

Izbor sudija (Judicial Appointments CDL-AD (2007)028, par. 25)” (Ibid., amandman II).

Drugo, Radnim tekstom predloženo je ukidanje probnog mandata za sudije. Ovo rešenje pravdano je stavom Venecijanske komisije „da propisivanje probnog mandata može ugroziti nezavisnost sudija, s obzirom na činjenicu da bi [sudije, prim. MJ] mogle osećati pritisak da svoje slučajeve rešavaju na određen način. CDL-AD(2014)031, par. 32” (Ibid., amandman IV). Treće, Visokom savetu sudstva dodeljena je nadležnost izbora sudija, a ova odluka obrazložena je istim rečima kao izmene člana o nadležnostima Narodne skupštine (Ibid., amandman VIII).

Četvrto, definisano je da se Savet sastoji od deset članova, od čega su „pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština” (Ibid., amandman IX). Predloženo je da se izbor nesudijskih članova vrši glasovima tri petine svih poslanika, „a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju glasovima pet devetina svih narodnih poslanika, inače se izborni postupak posle 15 dana ponavlja za onaj broj članova koji nisu izabrani” (Ibid.). Obrazloženje predloga ovih izmena je nešto duže, ali ga zbog važnosti navodim u celosti:

„(Venecijanska komisija smatra da će sastav u kome postoji jednak broj članova koji dolaze iz pravosuđa i nesudijskih članova, kao i u okviru koga se predsednik sudskog saveta bira iz redova nesudijskih članova osigurati bolju ravnotežu između autonomije i nezavisnosti pravosuđa, s jedne strane, i odgovornosti pravosuđa, s druge strane. CDL-AD(2011)010 , par. 14.)

(Po mišljenju Venecijanske komisije, sastav sudskog saveta u kome postoji isti broj sudijskih i nesudijskih članova bi istovremeno obezbedio inkluzivnost društva i izbegao bi politizaciju i autokratiju vlade. CDL-AD(2011)010 , par. 20)

(Uobičajeno u sastav sudskih saveta ulaze i članovi koji ne dolaze iz pravosuđa i koji predstavljaju i druge grane vlasti ili akademsku zajednicu. Takav sastav je opravdan činjenicom da “kontrola kvaliteta i nepristrasnosti pravde predstavlja cilj koji prevazilazi interese određenog sudije. Vršenje ovakve kontrole od strane sudskog saveta će povećati poverenje građana u sprovođenje pravde”. Štaviše, velika nadmoć sudske komponente može izazvati zabrinutost prouzrokovanu postojanjem rizika od „korporatizacije u upravljanju”. CDL-JD(2007)001, par. 29 i CDL-AD (2007)028, par. 29-30)” (Ibid.).

Radni tekst je nakon kritika domaće javnosti delimično izmenjen (bez uvažavanja suštinskih kritika) i pred Venecijansku komisiju se u aprilu 2018. godine izašlo sa prvim Nacrtom amandmana. U odnosu na predloge iz Radnog teksta koje sam ovde izneo, u prvoj verziji Nacrta izmenjena je procedura izbora nesudijskih članova Saveta i određeni su uslovi za prestanak mandata svim članovima Saveta. Što se procedure tiče, umesto da se u trećem koraku ceo postupak ponavlja, sada preostale članove većinom glasova bira komisija „koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni

javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova” (Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, 2018 b, amandman XIII). Kada je reč o prestanku mandata, prva verzija Nacrta propisuje da „svim članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat” ukoliko Savet ne uspe da done-se odluku „u roku od 30 dana od dana kada je o tome prvi put odlučivao” (Ibid., amandman XVI).

Pre nego što vidimo kakvo je Mišljenje dala Venecijanska komisija na prvu verziju Nacrta, važno je pomenuti da je „petnaest eminentnih stručnjaka iz oblasti ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava” na Javnom slušanju profesora u februaru 2018. godine, primetilo da je „pozivanje na stavove Venecijanske komisije preterano, pogrešno, neodgovarajuće ili nepotrebno – bez uvažavanja pravne nauke i struke u Srbiji, kao da se Ustav menja zbog drugih a ne zbog nas samih” (Javno slušanje profesora, 2018: 4). Profesori su uočili legitimacijsku strategiju Ministarstva pravde i upozorili da se prilikom predloga ustavnih izmena ne sme pozivati isključivo na stavove Venecijanske komisije.

Sa druge strane, neke od nevladinih organizacija nisu osporavale samu legitimacijsku strategiju Ministarstva, već su pokušale da ukažu na nedosledno i netačno primenjivanje ove procedure. Tako, recimo, Forum sudija Srbije je smatrao da „Izveštaj Venecijanske komisije koji se odnosi na izbor sudija” zaista predviđa „da sudijski saveti mogu biti i mešovitog sastava, ali daje i druge smernice koje je nužno ispoštovati” kao što je potreba „da **većinu** članova sudijskog saveta biraju sudije” (Komentar Forum Sudija Srbije, 2018: 2). Međutim, ukoliko pogledamo Izveštaj, u njemu piše da bi „značajan broj (substantial element) ili većina članova trebalo da bude izabrana od samog sudstva” (CDL-AD (2007)028, para. 29). Polovina ukupnog broja članova Saveta koje biraju same sudije, a koji je određen i Radnim tekstom i Nacrtom, svakako se može protumačiti kao „značajan broj”, te je upitno da li se autorima ovih dokumenata zaista može osporavati neadekvatna primena stavova Venecijanske komisije. Kao što ćemo videti nešto kasnije, odredbu o kojoj Forum sudija Srbije govori, sekretarijat Venecijanske komisije protumačiće kao usklađenu sa stavovima i preporukama ovog konsultativnog tela Saveta Evrope.

Nakon ovog kratkog ekskursa, pogledajmo sada kakvo je Mišljenje Komisija iznela povodom prve verzije Nacrta iz aprila 2018. godine. Prvo, Komisija nije dala vrednosni sud o odluci da broj članova Saveta bude paran. Navedeno je jedino da je ovo rešenje „manje uobičajeno nego da postoji neparan broj” (CDL-AD(2018)011, para. 59). Drugo, u kontekstu sastava Saveta, Komisija ukazuje da „evropski standardi” propisuju da „ne manje od polovine članova takvih saveta bi trebalo da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sudije” (CDL-AD(2018)011, para. 59). Drugim rečima, Komisija nije imala zamerki po pitanju broja članova i sastava Visokog saveta sudstva.

Komisija je kao glavni problem prepoznala način izbora nesudijskih članova. Dvotrećinska većina koja je neophodna za izbor u prvom krugu pruža „slabu zaštitu od izbora svih ne-sudijskih članova od strane vla-

dajuće većine u datom trenutku" (CDL-AD(2018)011, para. 61). Pored toga, navedeno je da ova odredba „nema veliki značaj u praksi” jer se u drugom krugu odluka može izglasati većinom od pet devetina, a „ne postoji podsticaj vladajućoj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja” (CDL-AD(2018)011, para. 61). Ovim se „stvara mogućnost da će polovina članova VSS... biti koherentna grupa sličnih stavova u skladu sa željama aktuelne vlade”, što je „problematično i potrebno je pronaći drugačije rešenje” (CDL-AD(2018)011, para. 62). Kako bi se ovaj problem prevazišao, Komisija je predložila četiri rešenja od kojih je jedno „da se poveća neophodna većina i da se omogući petočlanoj komisiji da bira između kandidata koji su se prvobitno prijavili Narodnoj skupštini za članstvo u VSS” (CDL-AD(2018)011, para. 62).

Na kraju, Komisija je imala primedbe na odredbu po kojoj mandat svim članovima Saveta prestaje ukoliko se odluka ne donese u roku od trideset dana. Pošto je broj članova paran i moguć je jednak broj glasova koji bi doveo do situacije u kojoj je nemoguće doneti odluku, Komisija je ukazala da predlog o raspuštanju može „dovesti do ubrzanog donošenja odluka ili čestih raspuštanja VSS” čime se rizikuje „da VSS postane neoperativan” (CDL-AD(2018)011, para. 71). Zato je predloženo da se stav o raspuštanju izbriše ili da se makar uslovi raspuštanja zaoštire (CDL-AD(2018)011, para. 71).

Nakon nekoliko izmena i brojnih kritika koje su upućene prvoj verziji Nacrta od strane kako domaćih, tako i međunarodnih tela i udruženja, Ministarstvo je u oktobru 2018. godine izašlo sa konačnom verzijom Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije. Na osnovu izmena očigledno je da je jedino Mišljenje Venecijanske komisije zaista uzeto u obzir, i to u najblažoj varijanti. Ponovo je zanemaren veliki broj kritika kojima je argumentovano zbog čega izabrana rešenja neće ojačati princip nezavisnosti sudstva. Istrajno se pozivajući na Venecijansku komisiju, Ministarstvu je bilo važno jedino pozitivno mišljenje ovog tela.

Imajući u vidu sve rečeno, u konačnoj verziji Nacrta deo o izboru članova Saveta izmenjen je tako da se odmah posle prvog kruga glasanja, u kome se odluka donosi dvotrećinskom većinom, formira petočlana komisija (Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, 2018 a, amandman XIV). Pored toga, pooštren je uslov za prestanak mandata svim članovima Saveta tako da se odluka mora doneti u roku od šezdeset, umesto prethodnih trideset dana. Ovim su uvažene ključne zamerke Komisije, što je i potvrđeno u Memorandumu sekretarijata. U zaključku Memoranduma navodi se da su „preporuke formulisane u mišljenju Venecijanske komisije CDL-AD(2018)011 ispraćene” (CDL-AD(2018)023, para. 36).

Važno je naglasiti da sama Venecijanska komisija nikada nije glasala o konačnoj verziji Nacrta. Glasao je i Memorandum doneo samo njen sekretarijat, odnosno samo njeno administrativno telo. A stav sekretarijata svakako nema istu težinu kao stav svih članova Komisije.

Kao što smo videli, iako to činjenično nije tačno, Ministarstvo je 24. oktobra 2018. godine istaklo kako je Komisija „razmatrala usklađenost

amandmana sa njihovim glavnim preporukama” i „iznela zaključak kojim se potvrđuje da su sve preporuke koje je ova komisija iznela na Nacrt ustavnih amandmana Republike Srbije u oblasti pravosuđa usklađene” (Ministarstvo pravde, 2018). Dodatno, tadašnja Ministarka pravde Nela Kuburović izjavila je da je Ministarstvo dobilo „zvaničan stav od Venecijanske komisije da je Nacrt ustavnih amandmana u potpunosti usaglašen sa njenim preporukama” (N1 2018 a). Prethodno je u nekoliko navrata isticala da je Nacrt izrađen „poštujući preporuke Venecijanske komisije” (N1 2018 b).

Iz svega što smo u ovom poglavlju videli, može se zaključiti da Venecijanska komisija jeste uspostavljena kao glavna legitimacijska procedura u procesu opravdanja ustavnih rešenja koja neće omogućiti institucionalnu nezavisnost sudstva, te koja su zbog toga, normativno neopravdana, naročito u autoritarnim režimima.

Zaključak

U ovom radu pokušao sam da pokažem da autoritarni režim u Srbiji ustavnim amandmanima u oblasti pravosuđa pokušava da zadrži kontrolu nad sudstvom jer od toga ima direktne koristi i da su rešenja koja su se našla u konačnoj verziji Nacrta legitimisana procedurom kao centralnom strategijom. Prvo sam dao nekoliko teorijskih napomena o podeli vlasti i ukazao na tri moguća pravca normativnog opravdanja institucionalne nezavisnosti sudstva od političke vlasti, koja naročito dobijaju na težini u okviru autoritarnih režima. Zatim sam istakao nalaze novih empirijskih istraživanja o legitimacijskim strategijama savremenih autoritarnih režima koji govore da procedura zadobija centralno mesto. Ovim je zaočružen teorijski deo rada i postavljen okvir za analizu ustavnih rešenja i procesa njihove legitimizacije.

U centralnom delu rada izložio sam rešenja iz poslednje verzije Nacrta i uporedio ih sa sadržajem trenutno važećeg Ustava. Argumentovao sam zašto su izložena rešenja loša u kontekstu institucionalne nezavisnosti sudstva i kako se njima čuva politički uticaj na ovu granu vlasti. U drugom delu opisao sam proces nastanka konačne verzije Nacrta kako bih pokazao da je kao legitimacijsko sredstvo korišćena procedura izričitog pozivanja na stavove Venecijanske komisije.

Imajući u vidu samu prirodu autoritarnih režima, teško je od njih očekivati da donose odluke koje bi mogle ugroziti njihovu vladavinu. Načelna ispravnost i utemeljenost u dobroj uporednoj praksi ne igraju značajnu ulogu prilikom odabira određenih konstitucionalo-institucionalnih rešenja. Bez obzira šta nalažu demokratska načela, autoritarni režimi neće pristati da se odreknu dela moći ukoliko ih na to neko ne prisili. Ipak, zbog previsoke cene represivnog nametanja odluka, ovi režimi moraju koristiti različite legitimizacijske strategije kako im građani ne bi uskratili poslušnost, a međunarodna zajednica okrenula leđa. Iz tog ra-

zloga prihvaćiće samo ona konstitucionalno-institucionalna rešenja koja se načelno mogu pravdati određenim standardima, a koja suštinski neće ugroziti njihovu poziciju.

Prilikom iznošenja mišljenja o ustavnim rešenjima u autoritarnim režimima pred Venecijanskom komisijom nalazi se nimalo jednostavan zadatak. Sa jedne strane, Komisija može izneti načelne napomene bez predlaganja konkretnih rešenja o operacionalizaciji određenih standarda. Ovim pristupom uvažilo bi se pravo pojedinačnih država da institucionalizuju ona rešenja koja ne odstupaju od demokratskih principa, a za koja se proceni da najviše odgovaraju lokalnom kontekstu. U tom pogledu Komisija može predložiti i širok dijapazon rešenja iz uporedne prakse, a da pritom državama ne ospori suverenitet.

Pomenuti pristupi podrazumevali bi da ustavotvorac donosi odluku na osnovu razumne procene kvaliteta ponuđenih predloga, što kod autoritarnih režima nije slučaj. Ovi režimi biraće rešenja koja im u najvećoj meri omogućavaju da održe svoju autoritarnu vlast. Pored toga, ista ta rešenja biće legitimizovana otvorenim pristupom Venecijanske komisije. U tom slučaju, možda bi se moglo reći da komisija, uvažavajući suverenitet i lokalnu posebnost različitih država, saučestvuje u konsolidovanju autoritarnog režima.

Sa druge strane, Komisija može predložiti institucionalna rešenja kojima bi se otvorila vrata obuzdavanju autoritarne moći režima. Ovaj pristup, međutim, takođe nosi potencijalne negativne posledice. Države bi u tom slučaju možda istupile iz članstva, a režim pokušao da legitimaciju pronade u nacionalizmu i antievropejstvu.

Imajući u vidu sve rečeno, teško je reći kako bi Komisija trebalo da se ponaša. Jedno je ipak sigurno. Autoritarni režimi pokušaće sve da se održe na vlasti.

Procedure as a legitimizing tool for constitutional change in Serbia

Abstract



This work will provide an analysis of the final version of the Draft Amendments to the constitutional provisions on the judiciary. The focus will be on the means of electing the members of the High Judicial Council and the conditions for the dissolution of this body. Besides this, the process of creating the final version of the Draft will be considered. The work shows that the proposed solutions are normatively unjustified, keeping in mind that Serbia is currently under an authoritarian regime. Furthermore, the work shows that the procedure of strict invocation of Venice Commission opinions was used as a key legitimizing tool for justifying normatively questionable constitutional solutions.

Key words



separation of powers, independence of the judiciary, constitutional amendment, legitimization, procedure

Literatura

- ▼
- Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*. New York: Palgrave.
- Council of Europe Venice Commission. (2007). *Judicial Appointment*. Council of Europe.
- Council of Europe Venice Commission. (2018). *Secretariat Memorandum on the compatibility of the draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary as submitted by the Ministry of Justice of Serbia on 12 October 2018 (CDL-REF(2018)053) with the Venice Commission's Opinion on the draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary (CDL-AD(2018)011)*. Council of Europe.
- CRTA. (2020). *Parlamentarni izbori 2020- Završni izveštaj sa preporukama*. Beograd: CRTA.
- Dajović, Goran (2019). *Srpsko pravosuđe na ustavnoj stranputici*. Beograd: CEPRIS.
- Dimitrijević, Nenad (2016). *Demokratija na ivici*. Beograd: Farbika knjiga.
- Dimitrijević, Nenad, (2003). „Constitutional Democracy or How to prevent the Rule of the People” in: Sajo, Andras ed., *Out of and Into Authoritarian Law*. Hague: Kluwer Law International.
- Dimitrijević, Nenad, Liberalna prava između radikalne demokratske kritike i neuspeha liberalizma: *Political political perspectives: journal for political research*, 9(1) (2019), pp. 67-86.
- Dimitrijević, Nenad, O ustavu i demokratiji: *Reč*, 88.33 (2017), pp. 225-234.
- Dukalskis, Alexander, i Gerschewski Johannes, What autocracies say (and what citizens hear): Proposing four mechanisms of autocratic legitimation: *Contemporary Politics*, 23(3) (2017), pp. 251-268.
- Đurić, Sanja, Monteskejeova teorija podele vlasti: *Poslovne studije*, I(1-2) (2010), pp. 87-103.
- Estlund, David (2008). *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. PRINCETON; OXFORD: Princeton University Press
- Freedom House. 2020. “Nations in transit 2020 Country Report – Serbia”. Freedom House.
- Ginsbug, Tom i Moustafa Tamir (2008). *Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golić, Darko, Izbor sudija u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini – nezavisnost i(li) legitimitet: *Pravni život*, IV(12) (2019), pp. 715-733.
- Javno slušanje profesora. (2018). <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/24207/komentari-na-radni-tekst-amandmana-ministarstva-pravde-na-ustav-republike-srbije.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Komentar Foruma sudija Srbije. (2018). <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/24207/komentari-na-radni-tekst-amandmana-ministarstva-pravde-na-ustav-republike-srbije.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Kultešić, Vladan, (2018). „Prilog javnoj raspravi o Radnom tekstu amandmana na Ustav Srbije” u: Krivokapić, Boris, Čović Dragan i Danilović Neđo, ur., *Međunarodna naučna konferencija PRAVO 2018*. Beograd: Poslovni i pravni fakultet ICIM plus.
- Milosavljević, Bogoljub, Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije: *Pravni zapisi*, 1 (2012), pp. 5-21.

- Ministarstvo pravde. (2018). „Ministarstvo pravde ispunilo sve preporuke Venecijanske Komisije”. <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/21342/ministarstvo-pravde-ispunilo-sve-preporuke-venecijanske-komisije-.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Monteskje, Šarl (2001). *O duhu zakona*. Čačak: Gradac Čačak.
- N1. (2018 a). „Kuburović: Prihvaćeno 70 odsto preporuke struke.” 29.10.2019. <https://rs.n1info.com/vesti/a431708-kuburovic-prihvaceno-70-odsto-preporuka-struke/> [Pristupljeno 01.03.2021.]
- N1. (2018 b). „Kuburović: Pripremili smo nacrt amandmana za pravosuđe.” 08.10.2018. <https://rs.n1info.com/vesti/a426288-kuburovic-pripremili-smo-nacrt-amandmana-za-pravosudje-postujuci-preporuke-venecijanske-komisije/> [Pristupljeno 01.03.2021.]
- Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije. (2018 a). Nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa koji je unapređen sa komentarima stručne javnosti (15.10.2018. godine). <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije. (2018 b). Novi nacrt izmena Ustava u oblasti pravosuđa zajedno sa radnim tekstom Ustavnog zakona za sprovođenje ustavnih amandmana (13.04.2018. godine). <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Pavićević, Đorđe, (2020). „Legitimizacija izbora: Dijalog o izborima pre izbora”, u: Milenković, Dejan ur., *Dijalog o izborima 2020*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pejić, Irena, Konstitucionalizacija sudske nezavisnosti: uporedno i iskustvo Srbije: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 68 (2014), pp. 157-174.
- Protić, Dušan, Nedopustiva neizvesnost: *Pravda u tranziciji*, 8 (2007), pp. 1-18.
- Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije (2018). Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije (22.01.2018. godine). <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Russel, Peter H., (2001). „Toward a General Theory of Judicial Independence”, in: Russel, Peter H. and O’ Brien David M. eds., *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*. Virginia: University Press of Virginia.
- Savet Evrope Konsultativno veće evropskih sudija. (2018). *Mišljenje Biroa CCJE*. Savet Evrope. CCJE-BU(2018)4.
- Savet Evrope Konsultativno veće evropskih sudija. (2018). *Mišljenje Biroa CCJE*. Savet Evrope. CCJE-BU(2018)9.
- Savet Evrope Venecijanska Komisija. (2007). *Mišljenje o Ustavu Srbije*. Savet Evrope.
- Savet Evrope Venecijanska Komisija. (2018). *Mišljenje Venecijanske Komisije o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu*. Savet Evrope.
- Spaić, Bojan, (2020). „Autoritet i legitimitet sudstva (u Srbiju)”, u: Jovanović, Miodrag i Zdravković Ana, ur., *Sudstvo kao vlast*. Beograd: CEPRIŠ.
- Spektorski, Evgenije V. (1933). *Država i njen život*. Beograd: Srpska književna zadruga.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/06.
- Vajl, Erik (1982). *Politička filozofija*. Beograd: Nolit.
- Von Soest, Christian i Grauvogel Julia, Identity, procedures and performance: how authoritarian regimes legitimize their rule: *Contemporary Politics*, 23(3) (2017), pp. 287-305.