

Мр Марина Матић
Истраживач сарадник
Институт за упоредно право Београд

Оригинални научни рад
UDK: 340.134(492)

ХОЛАНДСКИ САВЕТ ПРАВОСУЂА

Апстракт

У тексту аутор, у покушају да да преглед стања, настоји да представи међународне стандарде и моделе правосудних савета, као и искуство Холандије у успостављању Савета за правосуђе, историјски осврт, надлежности, састав, запошљавање стручњака, буџет, континуирану процену рада и процедуре за унапређење. Разлог за представљање холандског искуства су актуелне активности и дискусије у процесу израде нове Стратегије реформе правосуђа за период 2013 – 2018 и потреба за унапређењем улоге и позиције Високог савета судства и Државног већа тужилаца, посебно имајући на уму Извештај Савета Европе из септембра 2010. године, као и изазове у спровођењу нових реформских активности.

Кључне речи: правосуђе, реформа, правосудни савети, међународни стандарди, Холандија.

*

* *

У многим европским државама постоје правосудни савети. Ове институције функционишу као посредници између владе и правосуђа у циљу пружања гаранције независности правосуђа. Надлежности правосудних савета разликују се од државе до државе. Неки од њих делују као већа за избор судија и примену дисциплинских мере против судија (нпр. Француска и Италија), у другим државама имају активну улогу у управљању буџетом и општим (административним) управљањем судовима, као и управљање зградама, образовањем, компјутеризацијом, итд. (нпр. Шведска и Данска).

Неколико држава чланица Европске уније у циљу очувања независности правосуђа или ефикаснијег управљања и администрацијом правосудних организација, основало је независне организације позициониране између судства и политички одговорних институција у Влади или Скупштини. У оквиру ових савета који постоје у Европи, могу се разликовати модели који постоје у јужној Европи, у којем су ова

тела основана уставом и примарна функција им је очување независности правосуђа (улога у именовању носилаца правосудних функција или дисциплинска овлашћења према судијама и тужиоцима) и северноевропски модел, у којем савети, поред основне функције која се односи на именовање и дисциплинске поступке, имају широка овлашћења у управљању (надзор над радом писарница, праћење оптерећење судова и судија, приив предмета, савладавање прилива, промоција правне једнообразности, квалитета, судске зграде и инфраструктура, аутоматизација рада, регрутовање кадрова, обука, итд), а поред тога, имају важану улогу у планирању и извршењу буџета судова (учешће у планирању буџета, дистрибуцији и алокација, надзор и контролатрошкови, итд.).¹

Чини се да је присутан европски тренд успостављања правосудних савета у државама које су се традиционално ослањале на министарско управљање судовима и судством, као и буџетом. Ова промена довела је до формирања Савета за правосуђе у Ирској (1998) и Данској (1999). Холандија је тек у јануару 2002. године основала Савет за правосуђе (Савет за управљање правосуђем).

У Републици Србији одредбама Устава 164. и 165. из 2006. године по први пут се уводи Државно веће тужилаца, које је дефинисано као самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Уставом је регулисан положај, састав, избор и надлежност, а законодавцу је остављено да ту материју детаљније регулише посебним законом. Уставом из 2006. године уводи се и Високи савет судства, као независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Пре доношења Устава из 2006. године, правосудни савети нису били уставна категорија у Србији. Први пут се Високи савет правосуђа (надлежан и за судије и за јавне тужиоце и заменике јавног тужиоца) уводи Законом из 2001. године.² Иако су још 2008. године донети Закон о Високом савету судства³ и Закон о Државном већу тужилаца⁴ у стручној јавности у Србији воде се дискусије о надлежностима и капацитетима ова два тела, с обзиром да у претходном периоду нису испунили очекивања и обавезе предвиђене законом.

¹ W. Voermans, P. Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2003.

² Службени гласник РС, бр.63/2001; 42/02, 39/03, 41/03, 44/04, 61/05.

³ Службени гласник РС, бр.116/2008, 101/2010, 88/2011.

⁴ Службени гласник РС, бр.116/2008, 101/2010, 88/2011.

Савети за правосуђе су резултат политичког и културног развоја у оквиру једног правног система. Из наведеног разлога савети имају карактеристике историјског, културног и друштвеног развоја државе. Сваки правосудни систем је јединствен и не могу се поредити ове институције без разматрања њиховог контекста.

Након лоше оцењене реформе правосуђа у Србији и неуспеха правосудних савета (Високог савета судства и Државног већа тужилаца) да се развију и буду препознати као гаранти независности правосуђа, постоји потреба за јавном расправом о улози и правцу развоја постојећих савета (потреба унапређења законског оквира, утврђивање надлежности који је потребно пренети са Министарства правде на савете, итд). Представљање међународних стандарда и анализа холандског модела, може допринети стручној дискусији и изналажењу одговарајућег решења за Србију.

1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ У ОБЛАСТИ ПРАВОСУДНИХ САВЕТА

Подела власти је основно начело сваког демократског система. Сваки грађанин у демократском друштву има право на правосуђе које је независно од извршне и законодавне власти и које чува слободе и права грађана и доприноси владавини права. Независност омогућава судијама да примењују право у сваком предмету *„без страха да морају да удовоље или не удовоље све облике власти, извршну, законодавну, политичку, хијерархијску, економску, медије или јавно мишљење“*.⁵

У Европи су независни правосудни органи (правосудни савети) задужени за то да обезбеде и осигурају независност правосудног система и самих судија. Ефикасност тих институција и поверење које уживају зависе од њиховог састава, процеса избора њихових чланова, овлашћења која су им поверена, транспарентности процеса одлукивања у њима и од њиховог функционисања у пракси.

Као општеприхваћени стандарди независности могу се издвојити: да судије као чланове правосудног савета бирају њихове колеге у складу са начином који гарантује најширу могућу заступљеност правосуђа; расположива и довољна финансијска средства; овлашћења и

⁵ Извештај о правосудној етици 2009-2010, Радна група Европске мреже правосудних савета

капацитети да преговара о буџету и да ефикасно организује сопствени буџет.

- *Значајна документа међународног права*

Поштовање независности судства је обавеза предвиђена Европском конвенцијом о људским правима, као и многим другим универзалним и регионалним инструментима за заштиту људских права. Међународне обавезе допуњене су међународним начелима развијеним под окриљем Уједињених нација, односно Основним начелима независности судства, које је усвојила Генералне скупштине УН Резолуцијом 40/32, 29. новембра 1985. године, а затим су проширена Бангалорским принципа судијског понашања. Као најзначајнији извори међународног права у области независности правосуђа истичу се:

Основна начела независности судства, усвојена од стране Седмог конгреса УН и прохваћена од стране Генералне скупштине УН

- УН Процедуре за ефикасну примену основних начела независности судства (1989)
- Препорука Р (94) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија
- Европска повеља о закону за судије (Савет Европе, 1998)
- Бангалорски принципи судијског понашања (2002)
- Мишљење број 10 (2007) Консултативног савета европских судија о правосудном савету у служби друштва

Најзначајнији документ за правосудне савете је Мишљење број 10 (2007) Консултативног савета европских судија о правосудном савету у служби друштва, упућено Одбору министара Савета Европе.

Консултативни савет европских судија предлаже да правосудно веће обавља следеће надлежности само или у сарадњи са другим телима и то на независан начин:

- Избор и именовање судија
- Напредовање судија
- Вредновање рада судија
- Дисциплинске и етичке прописе
- Обуку судија
- Надзор над посебним буџетом и управљање буџетом
- Судска управа
- Заштита и углед судија

- Давање мишљења другим државним органима
- Сарадња са другим одговарајућим телима на националном, европском и међународном нивоу
- Одговорност према јавности: транспарентност, одговорност, извештавање.

Према Мишљењу број 10 одлуке о додели средстава судовима морају се доносити уз строго поштовање судске независности. Механизми за усвајање буџета судства у Народној скупштини морају укључивати поступак који узима у обзир мишљење судства. Ако правосудно веће не учествује у судској управи, мора имати могућност давања мишљења које се односи на доделу најмањих средстава која су потребна за рад судова и образложити своје потребе за оправдање тог износа. Консултативни савет сматра да судови могу бити независни ако су им осигурана одвоје средства и ако њима управља тело које је независно од извршне и законодавне власти.⁶

2. ХОЛАНДСКИ МОДЕЛ ПРАВОСУДНОГ САВЕТА

У Холандији, као и у Данској и Ирској, одлучено је да се правосудним саветима повери руковођење правосудном управом и пословима који су од значаја за квалитет правосуђа (обука, аутоматизација рада, транспарентност рада и доступност информација, подршка у процесу регрутовања и именовања саветодавних одбора, инфраструктура), као и буџетска надлежност (планирање и извршење буџета).

- *Историјски развој Савета за правосуђе Холандије*

Од 1992. године у неколико фаза спроводила се реформа и реорганизација правосуђа у Холандији.⁷ Ове активности су требале да обезбеде услове за унапређење квалитета правосуђа и управљања правосуђем, као и побољшање односа према корисницима система.

⁶ Консултативни савет истиче мишљење појединих држава које указују да је министарство правде у бољој позицији да преговара о средствима за судове са другим институцијама, пре свега са министарством финансија. Међутим, Консултативни савет сматра да систем у којем правосудни савет има проширену финансијску надлежност треба озбиљно размотрити у државама у којима то сада није слућај. Потребно је нагласити да проширена финансијска надлежност правосудног савета подразумева његову одговорност према извршној и законодавној власти, судовима и јавности.

⁷ Parliamentary Documents II 1991/92, 22 495, no. 1-2.

Промене су имале утицаја и на положај правосуђа, које је било под притиском да савлада повећан прилив предмета, као и повећану сложености предмета.

Под утицајем прве фазе реформе правосуђа, организација и начин рада у судовима се значајно променила. То је имало утицаја на администрацију и управљање судовима. Традиционални начин, у којем се интерна управа углавном ослањала на председника суда или колегијум, и био је заснован на индивидуалном професионализму судија у расподели и извршењу посла, подели управљања судским особљем и носиоцима правосудних функција, није био у могућности да одговори на изазове повећаног прилива предмета и оптерећења судија и повећаног броја особља у новим судовима. Ново уређење организације судова захтевало је веће надлежности и могућности да судови сами управљају основним процесима унутар судова.⁸ Како би се то остварило ефективно и ефикасно, руководиоци судова имају, између осталог, одговорност и овлашћења у финансијским питањима. Ова жеља за већим овлашћењима и више могућности управљања сопственим радним процесом је означено као процес формирања интегрисаног управљања унутар судова.

У процесу реформеправосуђапажња је усмерена и на квалитет управљања правосуђем. Поставило се питање је да ли су традиционалне правосудне вредности квалитета довољне и да ли могу да испуне очекивања квалитетау промењеном друштвеном окружењу. Такође, се очекује да правосудне организације спроводе правду брзо. Ова нова очекивања у погледу квалитета захтевају ефикасну модернизацију радног процесау судовима, сталну обуку судија и помоћног особља, једнообразност у примени материјалног и процесног права, правилан третман, избегавање дугих периода чекања, гаранције у погледу брзине решавања, итд.

Поред директних промена које је донелареформа правосудне организације, ова питања подстакла су министра правде 1997. године, а на предлог холандског Доњег дома, да оснује комисију чији је задатак

⁸ Пре ступања на снагу прве фазе реформе правосудне организације - судови су обично описивани као организације професионалаца, са јаким хоризонтално постављеним процесом - у циљу консензуса између судија - доношења одлука и управљања радом и процесима у оквиру своје организације.Под утицајем реформе, судови се сада подстичу да раде у правцу професионалне организације, коју карактерише вертикални и "хијерархијски" процеса централном командом управљања.P.Albers, V. Voermans, BVNde Vaard, *Интегрисани судови*, део 2, Завршни извештај у оквиру евалуације, Ревизија правосудне организације, Тилбург 1994, 90-91.

био да припреми препоруке о елементима управљања и квалитетом организације управљања правосуђем.

У јануару 1998. године, (**Leemhuis**) Комисија објавила је коначни извештај *Ажурирање управљања правосуђем (Rechtspraak bij de tijd)*. Суштина извештаја је савет министру правде да унапреди процес успостављања савета за правосуђе, који према мишљењу Комисије, треба да буде посредник између организација политичког система и политички одговорних администратора и саме правосудне организације. У Холандији, предвиђено је да Савет за правосуђе има три до пет чланова.

У извештају Комисије препоручено је да Савет за правосуђе добије низ овлашћења (спољни послови и јавне службе, судска сарадња, управљање кадровима и политика именовања, саветовање министра правде и политика квалитета), као и управљање повезаним пословима (инфраструктура судске зграде и безбедност, аутоматизација, административна организација и пружање административних информација). Осим тога, по савету Комисије, важна улога је дата Савету за правосуђе у области буџетских процедура и дистрибуције средстава за управљање правосуђем, као и надзор над расходима. Предлози Комисије представљали су прилично радикалан раскид са дотадашњом праксом и поделом надлежности између судова и министарства. Извештај Комисије добио је наставак у облику Меморандума оквирне политике о модернизацији правосудне организације, који су издали министар и државни секретар за правосуђе. Многи од предлога које је дала Комисија укључени су у Меморандум, укључујући и онај који се односи на оснивање Савета за правосуђе. Циљ Владе је да био да оснује савет за правосуђе (без обзира да ли или не на привизорној основи) са дејством од 1. јануара 2002.

У Холандији оснивање Савета за правосуђе (*Raad voor de rechtspraak*) спада у оквире шире реформе рада правосудне организације. Мотиви су углавном практичне природе: Савет за правосуђе може да допринесе ширењу сопствене менаџерске одговорности правосудних организација, и самим тим, заједно са интегралним управљањем, промовише ефикасност ових организација. Поред тога, проширење начела независности правосуђа игра улогу у плановима да се успостави такав савета.

Савет за правосуђе је одговоран за расподелу буџета судовима, као и за надзор над судовима у спровођењу буџета и начина на који судови организују свој рад. Како би спровео ову надлежност Савет се првенствено бави квалитетом рада судова у погледу управљања и

организације.⁹ Савет такође има обавезу да подржи активности судова које су усмерене у правцу успостављања јединствене примене закона и промоције квалитета права,¹⁰ и саветује Владу и оба дома Парламента о општеобавезујућим захтевима и националној политици у односу на спровођење правде.¹¹ Савет обавља наведене дужности у консултативном процесу, дијалогу и сарадњи са судовима. Наведена методологија рада има примарни значај и доприноси јачању читаве организације. Ипак, Савет у свом раду има на располагању формална овлашћења, као што су давање општих упутстава у вези вођење послова у суду.¹²

Као нови орган *sui generis* у систему јавног права, Савет за правосуђе био је суочен са великим изазовима. Са једне стране, требало је да се позиционира у организацији судства, у ширем смислу, у оквиру јавноправног система, а са друге стране, да успостави своју улогу у развоју и реформи правосуђа.

Савет за правосуђе Холандије је много постигао у релативно кратком року, на пример, успостављање и примена циклуса планирање и одговорност, увођење обрачунског рачуноводственог система и увођење система квалитета. Савет за правосуђе се у највећој мери фокусирао на активности усмерене на развој организације, финансијског управљања и резултате рада.

Активност Савета за правосуђе утицале су на обим посла у судовима. Савет за правосуђе иницирао је или омогућио низ радних и пројектних група, делимично на захтев судова, а делом због тога што је постојала потреба за пројектима као што су обрачунски рачуноводствени систем или усвајање заједничке политике информационо-комуникационих технологија. Судови указују да је стварање Савета довело до повећања њиховог укупног административног оптерећења.

Савет за правосуђе састоји се од пет чланова. Три од тих пет чланова су из реда судија. Овај састав Савета обезбедио је да друга друштвена искуства, као и посебна знања, на пример у области финансија и економије буду заступљена у Савету, посебно су била неопходна у фази успостављања Савета.

⁹ Члан 91. Закона о организацији правосуђа.

¹⁰ Члан 94. Закона о организацији правосуђа.

¹¹ Члан 95. Закона о организацији правосуђа.

¹² Члан 92. Закона о организацији правосуђа.

Подршку у раду Савету за правосуђе пружа мултидисциплинарна канцеларија. Парламент током разматрања дискутује оповећању запослених и буџету канцеларије. Канцеларија Савета за правосуђе значајно је порасла од 2001. године. У извештају о броју запослених из 2001. године, канцеларија је имала 22 стално запослена, а тренутно број стално запослених премашује 148.

Иницијални разлог за оснивање Савета био је стварање јединствене организације која би пружала подршку судовима. У време почетка рада Савета 2002. године, број стално запослених износио је 21. Након годину дана, установљено је да запослени нису остварили бројне активности за које се очекивало да их Савет предузме, а често на захтев или после консултација са судовима. После 2003. године, број запослених је проширен како би се интезивирале поједине активности и привремени пројекти, као што су обрачунски рачуноводствени систем, стварање заједничке политике у области информационо-комуникационих технологија, давање савета у вези законских предлога, међународна сарадња и подршка пројектима размене, што је резултирало повећањем радне снаге за 29%. Даље повећање броја запослених очекује се у области ИТ менаџмента.

Такође, број судија иброј помоћног правног особља (уписничари, правници, секретари судова) порастао је за 10%. Однос судија према правном особљу за подршку и других запослених у судовима је приближно 1:2,5:0,6 у 2005.¹³УХоландији је однос административног особља према правном особљу је 1 према 6.

Једна од последица повећања броја запослених је повећање у буџета канцеларије Савета за 85% у периоду између 2002. и 2006. године. У периоду од 2002 до 2006, буџет канцеларије повећавао се много брже од броја запослених (85% раст буџета према 29% раста броја запослених). Ово се може објаснити растом броја запослених, трошковима инфраструктуре, општим канцеларијским трошковима и индексацијом плата и дневница.

Када се имају у виду средства која је Холандија уложила у развој административних капацитета и за подршку Савету за правосуђе, очигледно је да Србија тешко може одговорити овим изазовима и одвојити толика буџетска средства у рад и повећање запослених у Високом савету судства и Државном већу тужилаца.

¹³ M.Boone, P. Kramer, S. Oltholf, J. Van Ravesteyn, Evaluation of the "Organization and Administration Court Act" and the "Judicial Organization Act", WODC 2006, 49.

- *Организација Савета*



- *Надлежност*

Савет за правосуђе представља део правосудног система, али управља самим правосуђем. Савет је преузео од Министарства правде надлежност у многим областима. Ови задаци су оперативне природе и укључују алокацију буџета, надзор над управљањем финансијама, кадровску политику, информационе и комуникационе технологије, инфраструктуру. Савет пружа подршку судовима у извршавању обавеза у наведеним областима.

Издавање финансијских средстава за правосудни систем утврђује се Законом о буџету на годишњем нивоу. Савет за правосуђе је одговоран министру правде за начин на који се троше буџетска средства. Савет дистрибуира буџетске ресурсе између судова. Сваки судски одбор одлучује о начину на који ће та средства бити коришћена у оквиру свог суда.

Важан показатељ када је у питању издавање буџетских средстава је систем мерења обим посла. То је објективни систем за израчунавање просечног времена на националном нивоу које је потребно за решавање различитих врста предмета. На основу националног просека одређује се вредност (трошак) по предмету множењем просека са ценом коштања по минути.

Однос између судског одбора и Савета за правосуђе је дефинисан циклусом планирања и извештавања о годишњим плановим, извештајима о напретку (сваких четири месеца) и годишњим

извештајима. Савет је одговоран за општи годишњи план и годишњи извештај о правосудном систему Холандије.

Други главни задатак Савета је да промовише квалитет у оквиру правосудног система и да даје савете о новом законодавству које има импликације управљање правосуђем. Савет такође делује као портпарол правосуђа на националном и међународном нивоу.

Савет подржава активности у области избор и обуке носилаца правосудних функција и судског особља. Задатке у овим областима Савет обавља у тесној сарадњи са судским одборима. Савет има значајну улогу у именовану чланова судских одбора.

Заједно са судским одборима Савет је формулисао низ политичких приоритета за правосуђе. Велики број приоритета првенствено се односи на организацију и структуру правосуђа (нпр. разлика између предмета, стандардизација времена обраде, специјализације). Други приоритети усмерени су на институционалне гаранције за независност судства, непристрасност и интегритет, као и на промовисање јединства закона. Поред тога, Савет ради на повећању транспарентности правосуђа, узимајући активан приступ у пружању увида у то како функционише правосуђе и његову сврху.

Иако Савет има формална овлашћења на располагању, однос између Савета и судова не би требало посматрати као хијерархијски. Примарни циљ Савета је пружање подршке судовима у остваривању њихових задатака. Да би се осигурало да се различити задаци спроводе правилно, Савет се редовно консултује са председницима судова, директорима сектора пословања, шефовима сектора и Одбором представника (саветодавно телосастављено од представника судова, како судија, тако и запослених у судовима).

- *Законом утврђене обавезе*

Савет има кључну улогу у погледу припреме, примене и спровођења правосудног буџета. Буџетски систем заснован на систему мерења оптерећења води Савет. Савет подржава и надгледа развој оперативних процедура које судови примењују у свакодневном раду. Конкретни задаци су кадровска политика, инфраструктурна питања, информационе и комуникационе технологије и спољни послови.

Савет има низ формалних овлашћења, која омогућавају да обавља ове послове. На пример, Савет је овлашћен да изда обавезујуће опште инструкције у вези са оперативном политиком, иако користи ово овлашћење у што је могуће мањој мери.

Савет подржава активности везане за избор и обуку носилаца правосудних функција. Ове послове Савет обавља у тесној сарадњи са судским одборима. Савет има значајну улогу у именовању чланова судских одбора. Задатак Савета који се односи на квалитет правосудног система обухвата промовисање уједначене примене закона и унапређење квалитета правосуђа. Имајући у виду надлежност судова, Савет нема утицати на суд у овој области да прихвати сугестије Савета.

Савет такође има општи саветодавну улогу. Саветује Владу о новим законима који имају импликације за правосудни систем. Овај процес се одвија у току консултације са члановима судског одбора. Савет, такође, делује као портпарол правосудне организације на националном и међународном нивоу и испуњава задатке у области међународне сарадње.

- *Састав и именовање чланова Савета*

Савет за правосуђе је састављен од пет чланова, од којих су три члана из правосуђа и два која су раније била на високим положајима у одељењима Владе. Савет има Канцеларију чији задатак је да помогне Савету у активностима и да спроведе припремне радове који могу бити потребни.

Чланови Савета именују се Краљевском уредбом, одлуком Кабинета која се заснива на листи препорука Министра правде. Листу саставља министар правде уз сагласност Савета и након консултација у оквиру правосуђа. Чланови се именују на шест година. Након истека мандат члановима може бити продужен мандат само још три године.

Marina Matic, LL.M
Research Associate
Institute of Comparative Law, Belgrade

NETHERLANDS COUNCIL FOR THE JUDICIARY

Summary

In this paper, in an attempt to develop an overview, the author strives to present international standards and models of judicial councils, as well as the Netherlands experience in establishment of Council for the Judiciary, historical development, competences, composition, staffing, budget, continuous assessment of their work and improvement of procedures. Reason for presenting the overview of the Netherlands experience is present activities and discussion on drafting new Judicial Reform Strategy for 2013 – 2018 and need for advancement and improvement of High Judicial Council and State Prosecutorial Council role and position, especially having in mind Council of Europe assessment from September 2010 and challenges in implementation of new reform activities.

Key words: *judiciary, reform, councils for the judiciary, international standards, Netherlands.*