

## SUDSKI SAVETI U HOLANDIJI I BELGIJI

### Apstrakt

*U radu se nakon istorijskog dela, te dela koji se tiče akata međunarodnog javnog prava u Evropi, koji se tiču ove materije, istražuje položaj sudskih saveta u Holandiji i Belgiji. Istražuje se aspekt istorijskog razvoja saveta u ovim zemljama, kao i njihov sastav i nadležnosti. U radu se, pre svega, koristi normativni metod. Naučna i društvena opravdanost teme se nalazi u činjenici da je u Srbiji u toku reforma koja se odnosi na nezavisnost pravosuđa.*

**Ključne reči:** sudski saveti, istorijat, sastav, nadležnosti, Holandija, Belgija.

### I Kratko o razvitku sudskih saveta

Uporedno gledano, kada govorimo o evropskom kontinentu, primetićemo da postoje, u osnovi, tri pristupa upravljanja pravosuđem. To su model sudskog saveta, sudsko-menadžerski model, te model upravljanja preko ministarstva koje je nadležno za pravosuđe. U tom smislu, u 20. veku došlo je do značajne promene u načinu na koji su evropske zemlje do sada shvatale odnos između politike i sudskog sistema, jer je prvobitno upravljanje pravosuđem uglavnom bila nadležnost izvršne vlasti, a posebno ministarstva nadležnog za pravosuđe. Međutim, tamo negde od kraja Drugog svetskog rata, zabrinutost za nezavisnost pravosuđa, sudsku odgovornost i bolji učinak pravosuđa počela je da menja ovo shvatanje, te su ministarstva nadležna za pravosuđe izgubila monopol na upravljanje pravosuđem, a u mnogim zemljama su stvoreni posebni organi sa nadležnošću da se bave karijerom sudija ili upravljanjem pravosuđem.<sup>1</sup> Drugim rečima, u nakani da se sudstvo oslobodi političkog pritiska, pre svega, izvršne

---

\* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, Srbija, e-mail: [m.stanic@iup.rs](mailto:m.stanic@iup.rs).

Rad je primljen 7. juna 2022. godine, a prihvaćen za objavljivanje 27. juna 2022. godine.

<sup>1</sup> P. Castillo-Ortiz, The politics of implementation of the judicial council model in Europe, *European Political Science Review*, (2019)11, 503.

vlasti, odnosno da se ostvari princip nezavisnog sudstva, počeli su da nastaju sudski saveti koji su bili simbol i vesnik novih institucija demokratskih režima.<sup>2</sup>

Istorijski gledano, zemlja u kojoj je nastao prvi sudski savet je Francuska i to u devetnaestom veku. Razume se, od tada je u ovoj zemlji prošao brojne reforme, ali se "zametak" nije zadržao na francuskoj teritoriji, već se proširio Evropom. U dvadesetom veku je ponovo preteča Francuska gde je 1946. godine osnovan Visoki savet magistrature (*Conseil Supérieur de la Magistrature*). Nekoliko godine kasnije, Italija je postala prva zemlja koja je stvorila savet istog naziva (*Consiglio Superiore della Magistratura*) stvoren da potpuno ukloni celokupno pravosuđe iz političke kontrole, model koji je kasnije poslužio i za druga pravosuđa, koja su imala naum da pruže još jednu u nizu ustavnih garantija za očuvanje nezavisnosti sudstva. Kasnije su Španija i Portugalija formirale iste savete nakon raskida sa autoritarnim sistemom, kao važnu ustavnu garantiju kojom je trebalo učvrstiti vladavinu prava, odnosno nezavisno pravosuđe.<sup>3</sup>

Nakon ovih početnih koraka može samo da se "konstatuje da je prisutan evropski trend uspostavljanja pravosudnih saveta u državama koje su se tradicionalno oslanjale na ministarsko upravljanje sudovima, kao i budžetom",<sup>4</sup> te se broj takvih zemalja uvećao višestruko za samo nekoliko decenija.<sup>5</sup> Pogotovo je od 1989. godine i pada Berlinskog zida, Evropa postala svedok istinske ekspanzije sudskih saveta.<sup>6</sup>

Nakon pada Berlinskog zida, ovaj proces se dobrim delom odvijao pod direktnim ili indirektnim nadzorom Saveta Evrope, koji u svojoj Preporuci o nezavisnosti pravosuđa iz 1994. godine veli da "organ koji donosi odluku o selekciji i karijeri

---

<sup>2</sup> M. Urbániková, K. Šípulová, Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?, *German Law Journal*, (2018)7, 2109.

<sup>3</sup> V. Autheman, S. Elena, Global Best Practices: Judicial Councils, IFES Rule of Law White Paper Series, International Foundation for Electoral Systems, (2004), 1, <https://www.ency.eu/images/stories/pdf/judiciaries/authemaandelena2004judicialcouncilslessonslearnedeuropelatinamerica.pdf>; I. Pejić, Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva, [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Irena\\_Pejic.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic.pdf), 3; T. Ginsburg, N. Garoupa, The Comparative Law and Economics of Judicial Councils, *Berkeley Journal of International Law*, (2008)27, 57.

<sup>4</sup> M. Matic, Netherlands council for the judiciary, *Strani pravni život*, (2013)1, 152.

<sup>5</sup> N. Garoupa, T. Ginsburg, Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence, *The American Journal of Comparative Law*, (2009)1, 105.

<sup>6</sup> M. Urbániková, K. Šípulová, *n. delo*, 2106.

sudija treba da bude nezavisan od vlade i uprave. Kako bi očuvao svoju nezavisnost, pravila treba da obezbede da, na primer, njegovi članovi budu birani od strane pravosuđa i da taj organ sam odlučuje o proceduralnim pravilima". Ipak, "u slučajevima gde ustavne i zakonske odredbe i tradicija dozvoljavaju da sudije budu imenovane od strane vlade, trebalo bi da postoje garantije koje će obezbediti da procedure imenovanja sudija u praksi budu transparentne i nezavisne i da na odluke ne utiču bilo koji razlozi osim onih koji se tiču prethodno pomenutih objektivnih kriterijuma". Drugim rečima, sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudija bi trebalo da budu zasnovane na objektivnim kriterijumima, a izbor i karijera sudija treba da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu njihove kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost.<sup>7</sup>

Napori da se osmisle regionalne smernice za nezavisnost pravosuđa koje bi dopunile Preporuku Saveta Evrope kulminirale su usvajanjem Evropske povelje o statusu sudija od 1998. godine.<sup>8</sup> Prema Memorandumu obrazloženja Evropske povelje, izraz "intervencija" nezavisnog organa označava mišljenje, preporuku ili predlog kao i stvarnu odluku.<sup>9</sup> Konsultativno veće evropskih sudija, je kao savetodavno telo Saveta Evrope, povodom svoje desetogodišnjice usvojilo Magna kartu sudija. Navedenim dokumentom se, takođe, ustanovljava obaveza formiranja "organa za garantiju nezavisnosti", tj. sudskih saveta ili drugih tela – nezavisnih od zakonodavne i izvršne vlasti kome će se poveriti sve one nadležnosti koje su važne za organizaciju i rad sudova, a u čiji sastav će ulaziti ili samo sudije, ili značajna većina sudija, koje biraju njihove kolege. Međutim, naglašava se da se govoreći o nezavisnosti sudstva, ne može izgubiti iz vida i činjenica da sudije nisu "iznad zakona", tačnije činjenica da sudije treba da sude u skladu sa zakonom i da je, takođe, zakon granica koja važi i za sudije.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Tekst Preporuke na: [http://www.euromed-justice-iii.eu/system/files/20090123125232\\_recR%2894%2912e.pdf](http://www.euromed-justice-iii.eu/system/files/20090123125232_recR%2894%2912e.pdf); V. Autheman, S. Elena, *n. delo*, 4; European Commission for democracy through law (Venice Commission) European standards on the independence of the judiciary a systematic overview, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e), 3.

<sup>8</sup> V. Autheman, S. Elena, *n. delo*, 5; tekst Evropske povelje o statusu sudija, <https://rm.coe.int/16807473ef>.

<sup>9</sup> European Commission for democracy through law (Venice Commission) Judicial appointments, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx), 5.

<sup>10</sup> V. Petrović-Škero, Visoki savet sudstva status, izbor, razrešenje, mandat, članstvo, nadležnost, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, (2017) 3-4, 216; Lj. Blagojević, Visoki savet sudstva kao

Konsultativno veće evropskih sudija i Venecijanska komisija su izrazili svoje stavove o kriterijumima koje treba da ispunjavaju saveti za pravosuđe, koji su izgrađeni na temeljnom uverenju da je nezavisnost sudstva najbolji način da se dođe do vladavine prava u interesu svih građana.<sup>11</sup> Mišljenje br. 1<sup>12</sup> Veća o "standardima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa i nesmenjivosti sudija" postavilo je osnovu za uvođenje "evropskog modela" nezavisnosti pravosuđa koji su operacionalizovali pravosudni saveti, pa u pogledu imenovanja članova ovih tela preporučuje se značajna sudska zastupljenost i te članove bi trebalo da demokratski biraju druge sudije. Svaka odluka koja se odnosi na imenovanje ili karijeru sudije bi trebalo da bude zasnovana na objektivnim kriterijumima ovog tela. Zanimljivo je da se ovaj pristup smatra sve relevantnijim uglavnom za bivše komunističke zemlje, koje nemaju dugo ukorenjene i demokratski dokazane sisteme i gde su formalne institucionalne zaštitne mere predviđanja strogo nepolitičkih tela za imenovanje, što je od suštinskog značaja za osiguranje nezavisnosti sudstva.

Mišljenje br. 10<sup>13</sup> Veća o "Sudskom savetu u službi društva" dalje razvija stav u vezi sa ovim organima, pa kaže da "sudski savet može biti sastavljen isključivo od sudija ili imati mešoviti sastav sudija i nesudija. U oba slučaja mora se izbegavati percepcija sopstvenog interesa, samozaštite i kronizma." [...] Međutim, čak i kada je članstvo mešovito, funkcionisanje saveta za pravosuđe neće dozvoliti nikakav ustupak dejstvu parlamentarne većine i pritisku izvršne vlasti, i biće slobodno od bilo kakve podređenosti razmatranju političkih stranaka, tako da može da zaštiti vrednosti i osnovne principe pravosuđa".

Mišljenje br. 24 Veća prihvata činjenicu da ne postoji jedinstven model sudskih saveta. Svaki savet, međutim, bi trebalo da ima odgovarajuće nadležnosti radi odbrane nezavisnosti sudstva i sudija pojedinaca. Veće ponovo potvrđuje svoje

---

garant nezavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji (U svetlu Nacionalne strategije za reformu pravosuđa – NSRP), [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Ljiljana\\_Bлагоjevic.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ljiljana_Bлагоjevic.pdf), 2.

<sup>11</sup> A. Sanders, L. von Danwitz, *Selecting Judges in Poland and Germany: Challenges to the Rule of law in Europe and Propositions for a new Approach to Judicial Legitimacy*, *German Law Journal*, 19(2018) 4, 789.

<sup>12</sup> Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija, <https://rm.coe.int/1-coe-ccje-opinions-serbian/1680a11de1>; European Commission for democracy through law (Venice Commission) *European standards on the independence of the judiciary a systematic overview*, 3.

<sup>13</sup> Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija, <https://rm.coe.int/1-coe-ccje-opinions-serbian/1680a11de1>, 165-187.

mišljenje da bi pre raspravljanja u parlamentu ili preduzimanja aktivnosti u pogledu zakonodavstva u ovoj materiji trebalo da se konsultuje sudski savet po pitanju svih politika, uključujući i predloge ili nacрте zakona kojima bi moglo da se utiče na sudstvo (npr. na nezavisnost sudstva) ili kojima bi se mogle obesmisлити garantije kojima se građanima obezbeđuje pristup pravdi.<sup>14</sup>

Venecijanska komisija konstatuje da u Evropi postoji niz različitih sistema u ovoj materiji i da ne postoji jedinstven model koji bi važio za sve zemlje. Postoji očigledna saglasnost<sup>15</sup> sa stavovima koje je Konsultativno veće evropskih sudija iskazalo u pogledu pristupa koji se promovіше radi garantovanja nezavisnosti pravosuđa. Naime, Venecijanska komisija preporučuje osnivanje sudskog saveta, koji bi trebalo da ima ustavne garantije svog sastava, nadležnosti i autonomiju. Pored toga, saveti bi trebalo da se sastoje od većine članova koje biraju njihove kolege iz sudstva, te bi trebalo da imaju presudan uticaj na imenovanje i napredovanje sudija i disciplinske mere protiv njih. Komisija smatra da najveću garanciju nezavisnosti, bilo da je "unutrašnja" ili "spoljna", mogu obezbediti pravosudni saveti.<sup>16</sup>

## II Istorijat sudskog saveta u Belgiji

Visoki savet pravosuđa u Belgiji je formiran radi povećanja poverenja građana u pravosudni sistem, a u skladu sa čl. 151. Ustava, Zakonom koji je stupio na snagu novembra 1998. godine, dok je Savet počeo efektivno da dela od avgusta 2000. godine. U belgijskom Ustavu je naglašeno da Savet nije deo izvršne,

---

<sup>14</sup> Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje CCJE broj 24 (2021): razvoj saveta sudstva i njihova uloga u nezavisnim i nepristrasnim sudskim sistemima, <https://www.sudije.rs/Dokumenta/DokumentaSudstva/2021%20Mi%C5%A1ljenje%20CCJE%20br%2024%20o%20razvoju%20Saveta%20sudstva%20i%20njihovoj%20ulozi%20u%20nezavisnim%20i%20nepristrasnim%20sudskim%20sistemima.pdf>.

<sup>15</sup> D. Preshova, I. Damjanovski, Z. Nechev, The effectiveness of the 'European Model' of judicial independence in the Western Balkans: Judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms, *CLEER Paper Series*, (2017) 1, 15; European Commission for democracy through law (Venice Commission) European standards on the independence of the judiciary a systematic overview, 3-4.

<sup>16</sup> D. Preshova, I. Damjanovski, Z. Nechev, *n. delo*, 16; European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report on the independence of the judicial system part I: The independence of judges, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e); European Commission for democracy through law (Venice Commission), Compilation of Venice commission opinions and reports concerning courts and judges, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e>.

zakonodavne ili sudske vlasti.<sup>17</sup> Povod za njegovo formiranje je događaj iz sredine 90-ih godina prošlog veka, kada je izvršena otmica mladih Belgijanki, od kojih su četiri lišene života. Nakon ovih događaja, cirkulisalo je nekoliko predloga reformi pravosudnog sistema, sa fokusom na kvalitetniji, efikasniji, transparentniji i humaniji sistem, uz eliminaciju takozvanih "političkih imenovanja", na osnovu kojih je neko direktno postavljen za sudiju na osnovu svojih političkih preferencija, više nego na osnovu kapaciteta i podobnosti za obavljanje funkcije, te uvođenje spoljne kontrole pravosuđa.

### III Sastav i način izbora članova sudskog saveta u Belgiji

Belgija je prvobitno konstituisana kao unitarna država, ali su tokom sedamdesetih godina prošlog veka započeli odgovarajući procesi, koji su rezultirali time da je ona nakon amandmana na Ustav 1993. godine, postala savezna država. U ovoj zemlji se do takvog ustavnog aranžmana došlo kroz spor i postepen proces koji je doveo do progresivne teritorijalne decentralizacije centralne vlasti.<sup>18</sup> Grubo rečeno, ovu državu po strukturi stanovništva čine Valonci, koji govore francuski jezik, Flamanci, koji govore holandski jezik, te jedan, značajno manji, deo stanovništva koji govori nemački jezik. Međutim, i pored toga što je reč o federalnoj državi, Belgija ima unitarni pravosudni sistem i savezna vlast ima nadležnost u materiji građanskog, krivičnog, privrednog, radnog prava, kao i u organizaciji sudova, imenovanju sudija i upravljanjem nad zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.<sup>19</sup> Visoki savet pravosuđa Belgije sastoji se od četrdeset i četiri člana i pripada tipu pravosudnih saveta i za tužioce i za sudije. Sud ima flamansko odeljenje (sa dvadeset dva člana) i francusko odeljenje (takođe sa dvadeset dva člana),<sup>20</sup> što odražava institucionalni, pravni, sociološki i kulturni kontekst Belgije pri kojem se ova država vidno deli na dva dela, te svaka odluka koja se tiče organizacije zemlje odgovara na potrebu da se očuva

---

<sup>17</sup> Vid. na [https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/hrj\\_csj\\_belgium.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/hrj_csj_belgium.pdf).

<sup>18</sup> A. Mastromarino, Linguistic Separation or Jurisdictional Communitarism? Reflective Judiciary in Belgium, (2018), <https://iris.unito.it/bitstream/2318/1681342/1/Fed.RJ.pdf>, 6; D. Bayır, The Judiciary in Autonomy Arrangements: Lessons for the Kurdish Case, in *Democratic Representation in Plurinational States*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 195.

<sup>19</sup> D. Bayır, *n. delo*, 195.

<sup>20</sup> W. J. M. Voermans, P. Albers, Councils for the Judiciary in EU Countries, Councils for the Judiciary in EU Countries, 2003, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2866382/view>, 124.

postojanje dve glavne jezičke zajednice: flamanske i francuske.<sup>21</sup> Drugim rečima, belgijski slučaj maksimalno osigurava prilagođavanje jezičke raznolikosti u javnom životu uopšte, kao i u pravosuđu.<sup>22</sup>

Njihov mandat traje 4 godine, nakon čega se može obnoviti. Svako odeljenje se sastoji od 11 sudija i 11 lica koja nisu nosioci sudijske funkcije, kao i od 11 tužilaca i 11 lica koja nisu nosioci tužilačke funkcije. Nosiocice sudijske, odnosno tužilačke funkcije biraju njihove kolege, u skladu sa pravilima teritorijalne zastupljenosti i vrste sudova, odnosno tužilaštava, u skladu sa zakonom. Lica koja su nenosioci pravosudnih funkcija bira gornji dom parlamenta, belgijski Senat, dvotrećinskom većinom od ukupnog broja svojih članova. Od toga, moraju da budu najmanje 4 advokata, sa najmanje 10 godina radnog iskustva, 3 profesora sa najmanje 10 godina radnog iskustva i 4 člana sa najmanje 10 godina relevantnog (pravnog, ekonomskog, administrativnog, društvenog ili naučnog) iskustva. Belgijski ustavotvorac je želeo da stvori depolitizovanu instituciju sa jasnim jezičkim paritetom, podvlačeći da je belgijski pravosudni sistem (još uvek) federalna stvar, uz potpunu jednakost članova koji su nosioci pravosudnih funkcija i onih koji to nisu, čime se isključuje svaki oblik korporativizma. Minimalna zastupljenost svakog pola (najmanje 4 člana svakog pola) je osigurana među nepravosudnim članovima. Članovi Saveta ne podnose izveštaje nijednom spoljnom telu, već samo Generalnoj skupštini Saveta koju čine svi njegovi članovi. Skupština bira 4 člana koji čine Upravni odbor Saveta, koji je odgovoran za koordinaciju aktivnosti Saveta i odeljenja. Predsedništvo Visokog saveta se rotira, tako da svaki od 4 člana Odbora obavlja dužnost predsednika po jednu godinu. U okviru svakog odeljenja postoje dve komisije: Komisija za imenovanja, sastavljena od 14 članova od kojih 7 nosilaca funkcija i 7 nenosilaca, kao i Savetodavna i istražna komisija, sastavljena od 8 članova od kojih 4 nosioca i 4 nenosioca. Članovi obe Savetodavne i istražne komisije, dakle iz obe jezičke grupacije, čine Ujedinjenu savetodavnu i istražnu komisiju.<sup>23</sup>

#### IV Nadležnosti sudskog saveta u Belgiji

Uopšteno gledano, Savet je odgovoran za razvoj standarda i kriterijuma kvaliteta pravosuđa, organizovanje obuke i razvoj programa obuke, kao i za davanje preporuka o imenovanjima sudija i tužilaca, uključujući njihovo premeštanje i

---

<sup>21</sup> A. Mastromarino, *n. delo*, 6.

<sup>22</sup> D. Bayır, *n. delo*, 196.

<sup>23</sup> Godišnji izveštaj Saveta, <https://csj.be/admin/storage/hrj/rapport-annuel-2020.pdf>, 3.

unapređenje, nadzor nad sudovima i rešavanje pritužbi na njihov rad. Inače, disciplinski postupak ne sprovodi Savet, već je nadležan za proučavanje tih predmeta i pripreme rasprave.<sup>24</sup> Nadležnosti Visokog saveta pravde navedene su u članu 151. stav 3. Ustava, ali na taj način da one nisu *numerus clausus*, pošto se zakonom mogu utvrditi i druge nadležnosti Saveta.

Nadležnosti se mogu podeliti u tri kategorije: imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija, spoljna kontrola nad funkcionisanjem pravosuđa i savetodavna politika izvršnoj i zakonodavnoj vlasti radi poboljšanja funkcionisanja pravosudnog sistema. Izvršna vlast i dalje imenuje sudije i tužioce, ali je to zasnovano na objektivnim kriterijumima i preporukama Komisije za imenovanje Saveta, u okviru kojeg se organizuju i odgovarajući ispiti. Kada je o spoljašnjoj kontroli reč, Savetodavna i istražna komisija vrši eksternu kontrolu funkcionisanja pravosuđa, mimo postojećih internih mehanizama, centralizovanim sistemom žalbi, kao i opsežnim kratkim revizijama i posebnim istragama. Kada Savet proglašuje žalbu osnovanom, može uputiti nadležnim organima kao i ministru pravde svaku preporuku koja nudi rešenje za postavljeni problem i svaki predlog koji ima za cilj poboljšanje opšteg funkcionisanja pravosuđa. Mora se podvući da komisije Saveta nikada nemaju pravo da intervenišu u predmetima koji su u toku. Visoki savet pravde može da formuliše preporuke i predlaže radnje za unapređenje funkcionisanja pravosuđa kreatorima pravosudne politike.<sup>25</sup>

### V Istorijat sudskog saveta u Holandiji

U Holandiji Savet je osnovan 2002. godine kao rezultat velike modernizacije pravosuđa. Pre toga, ministar pravde je bio u potpunosti odgovoran za upravljanje i nadzor nad pravosuđem. Razume se, ministar nije imao ovlašćenja kada je u pitanju odlučivanje u pojedinačnim predmetima, jer je ovo bila isključiva odgovornost sudija. Ipak, kako političke grane vlasti, tako i samo pravosuđe smatrali su da je neophodno dodatno ojačati nezavisnu poziciju pravosuđa. Pored toga, Savet je osnovan sa ciljem da snosi punu odgovornost za budžet, koordinaciju i nadzor nad celokupnim sudskim sistemom, bez ovlašćenja, razume se, u pogledu odlučivanja u pojedinačnim predmetima. Navedenom reformom, više nije postojala direktna veza između ministra pravde i sudova.<sup>26</sup> Promena sudijske samouprave uticala je na nezavisnost holandskog

---

<sup>24</sup> W. J. M. Voermans, P. Albers, *n. delo*, 124.

<sup>25</sup> Godišnji izveštaj Saveta, *n. delo*, 2.

<sup>26</sup> Vid. na [https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/rodr\\_the\\_netherlands.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/rodr_the_netherlands.pdf).



pravosuđa i njegovih pojedinačnih sudija u pravnom smislu, jer se pozitivnim smatralo jačanje pozicije sudstva u odnosu na izvršnu vlast kroz formiranje Saveta. Ideja je bila da Savet funkcioniše kao "tampon" između sudova i političkih vlasti, na primer, tako što će voditi računa o godišnjim pregovorima o budžetu sa ministrom pravde i bezbednosti.<sup>27</sup> Na kraju krajeva, kao rezultat, kaže se da je Savet mnogo postigao u relativno kratkom roku, na primer, u pogledu uspostavljanja i primene ciklusa planiranja i odgovornosti, uvođenja obračunskog računovodstvenog sistema i uvođenja sistema kvaliteta.<sup>28</sup>

#### VI Sastav i način izbora članova sudskog saveta u Holandiji

Savet u skladu sa važećim Zakonom ima najmanje tri, a najviše pet članova. U slučaju sastava od tri ili četiri člana, dva bi trebalo da budu pravosudni službenici. U slučaju pet članova, tri bi trebalo da budu pravosudni službenici, a to su, prema slovu Zakona, lica odgovorna za upravljanje pravosuđem ili članovi Centralnog apelacionog suda ili Žalbenog suda za trgovinu i industriju odgovorni za upravljanje, koji obavljaju sudijsku funkciju na osnovu imenovanja u skladu sa Zakonom o pravosudnim službenicima (pravni status). Nesudski članovi su uglavnom lica sa iskustvom u javnoj upravi. Članovi Saveta se imenuju Kraljevskim ukazom na preporuku ministra pravde i bezbednosti sa liste od najviše šest kandidata, koju sačinjava ministar u saglasnosti sa Savetom. Preporuku bi trebalo da odobri komisija sastavljena od nosilaca pravosudnih funkcija. Funkcija u Savetu traje šest godina i može se jednom obnoviti na period od tri godine. Predsednik Saveta se imenuje iz reda sudija, takođe Kraljevskim ukazom, a na predlog ministra pravde i bezbednosti. U slučaju Saveta sastavljenog od četiri člana, predsedavajući ima odlučujući glas kako bi obezbedio prevlast "sudskog glasa" u donetim odlukama.<sup>29</sup> Ovakav sastav Saveta obezbedio je da druga društvena iskustva, kao i posebna znanja, na primer, iz oblasti finansija i ekonomije budu zastupljena u Savetu.<sup>30</sup> Takođe, u svakom prvostepenom i apelacionom sudu postoji sudski odbor sastavljen od tri člana,

---

<sup>27</sup> E. Mak, *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*, *German Law Journal*, (2018)7, 1816.

<sup>28</sup> M. Matić, *n. delo*, 158.

<sup>29</sup> E. Mak, *n. delo*, 1806; M. Matić, *n. delo*, 162; Sekcija 91-96 Zakona o organizaciji pravosuđa, dostupno na [https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie\\_EN.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie_EN.pdf).

<sup>30</sup> M. Matić, *n. delo*, 158.

uključujući i predsedavajućeg. On ima položaj predsednika suda. Savet mora da sasluša mišljenje odbora, uključujući i stav saveta zaposlenih u sudu, pre nego što da svoju preporuku. Savetu je na raspolaganju kancelarija koja mu pomaže u aktivnostima i koja zapošljava oko 135 lica.<sup>31</sup>

### VII Nadležnosti sudskog saveta u Holandiji

Savet upravlja pravosuđem i preuzeo je od Ministarstva pravde nadležnost u mnogim oblastima. Ovi zadaci su operativne prirode i uključuju alokaciju budžeta, nadzor nad upravljanjem finansijama, kadrovsku politiku, informacione i komunikacione tehnologije, infrastrukturu. Savet pruža podršku sudovima u izvršavanju obaveza u navedenim oblastima, ali odnos između Saveta i sudova ne bi trebalo posmatrati kao hijerarhijski. Primarni cilj je pružanje podrške sudovima u ostvarivanju njihovih zadataka. Izdvajanje finansijskih sredstava za pravosudni sistem utvrđuje se zakonom o budžetu na godišnjem nivou. Savet je odgovoran ministru pravde povodom načina na koji se troše budžetska sredstva. Savet distribuira budžetske resurse između sudova. Svaki sudski odbor odlučuje o načinu na koji će ta sredstva biti korišćena u okviru svog suda. Odnos između sudskog upravnog odbora i Saveta za pravosuđe je definisan ciklusom planiranja i izveštavanja o godišnjim planovima, izveštajima o napretku (svakih četiri meseca) i godišnjem izveštaju o pravosudnom sistemu Holandije. Drugi glavni zadatak Saveta je da promoviše kvalitet u okviru sistema i da daje savete o novom zakonodavstvu koje se tiče njegovog upravljanja. Savet takođe deluje kao portparol sudstva na nacionalnom i međunarodnom nivou. Savet podržava aktivnosti u oblasti izbora i obuke nosilaca sudijskih funkcija i sudskog osoblja. Pored toga, Savet radi na povećanju transparentnosti.<sup>32</sup>

Konkretno, prema zakonskim rešenjima, Savet je odgovoran za pripremu budžeta Saveta i sudova; dodeljivanje budžeta sudovima; podršku u radu sudova; nadzor nad izvršenjem budžeta od strane sudova; nadzor nad radom sudova; i aktivnosti širom zemlje koje se odnose na zapošljavanje, odabir, imenovanje i obuku sudskog osoblja. Podrška i nadzor nad radom sudova zahtevaju da se posebna pažnja posveti informacionim sistemima, smeštaju i obezbeđenju, kvalitetu administrativnih i organizacionih postupaka, kadrovskim pitanjima. U vršenju svojih poslova, Savet može izdavati opšta uputstva sudskim odborima u meri u kojoj je to neophodno za pravilan rad sudova, a zadatak je i

---

<sup>31</sup> T. Ginsburg, N. Garoupa, *n. delo*, 78.

<sup>32</sup> M. Matić, *n. delo*, 160-161.

pružanje podrške aktivnostima sudova u cilju unapređivanja jedinstvene primene prava i promovisanja kvaliteta pravosuđa. Savet takođe ima zadatak da savetuje Vladu i parlament o opšteobavezujućim propisima i politici koju bi ovi organi trebalo da vode u vezi sa pravosudnim sistemom. Savetodavna mišljenja Saveta se donose nakon konsultacija sa sudovima. U obavljanju navedenih poslova, Savet se obavezuje na tzv. "izuzetak nezavisnosti", što znači da se Savet ne može uključiti u proceduralne aspekte ili suštinsku ocenu ili odluku u konkretnom predmetu. Akti Saveta ne podležu nikakvoj kontroli.<sup>33</sup>

Miloš Stanić\*

### Judicial councils in the Netherlands and Belgium

#### Abstract

In this paper, after the historical part, and the part concerning the acts of international public law in Europe, which concern this matter, the position of judicial councils in the Netherlands and Belgium is examined. The aspect of the historical development of councils in these countries, as well as their composition and competences, is examined. In the paper, above all, the normative method is used. The scientific and social justification of the topic is found in the fact that in Serbia, a reform related to the independence of the judiciary is ongoing.

**Keywords:** judicial councils, history, composition, competences, Netherlands, Belgium.

#### Literatura

Autheman, V. Elena, S. Global Best Practices: Judicial Councils, IFES Rule of Law White Paper Series, International Foundation for Electoral Systems, 2004, <https://www.ency.eu/images/stories/pdf/judiciaries/authemaandelena2004judicialcouncilslessonslearnedeuropelatinamerica.pdf>

---

<sup>33</sup> T. Ginsburg, N. Garoupa, *n. delo*, 78; Sekcija 91-96 Zakona.

\* PhD, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia.

- Bayır, D. The Judiciary in Autonomy Arrangements: Lessons for the Kurdish Case, in: *Democratic Representation in Plurinational States*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 177-209. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-01108-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-01108-6_9)
- Blagojević, Lj. Visoki savet sudstva kao garant nezavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji (U svetlu Nacionalne strategije za reformu pravosuđa – NSRP), [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Ljiljana\\_Blagojevic.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ljiljana_Blagojevic.pdf).
- Castillo-Ortiz, P. The politics of implementation of the judicial council model in Europe, *European Political Science Review*, (2019)11, 503-520. <https://doi.org/10.1017/S1755773919000298>
- European Commission for democracy through law (Venice Commission) European standards on the independence of the judiciary a systematic overview, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e).
- European Commission for democracy through law (Venice Commission) Judicial appointments, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx).
- European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report on the independence of the judicial system part I: The independence of judges, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e).
- European Commission for democracy through law (Venice Commission), Compilation of Venice commission opinions and reports concerning courts and judges, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e>.
- Evropska povelja o statusu sudija, <https://rm.coe.int/16807473ef>.
- Garoupa, N., Ginsburg, T. Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence, *The American Journal of Comparative Law*, (2009)1, 103-134. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2008.0004>
- Ginsburg, T., Garoupa, N. The Comparative Law and Economics of Judicial Councils, *Berkeley Journal of International Law*, (2008)27, 53-83.
- Godišnji izveštaj Saveta (Rapport Annuel Conseil Supérieur de la Justice), <https://csj.be/admin/storage/hrj/rapport-annuel-2020.pdf>.  
[https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/hrj\\_csj\\_belgium.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/hrj_csj_belgium.pdf).

[https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/rvdr\\_the\\_netherlands.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/rvdr_the_netherlands.pdf).

Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje CCJE broj 24 (2021): razvoj saveta sudstva i njihova uloga u nezavisnim i nepristrasnim sudskim sistemima,

<https://www.sudije.rs/Dokumenta/DokumentaSudstva/2021%20Mi%20C5%A1ljenje%20CCJE%20br%2024%20o%20razvoju%20Saveta%20sudstva%20i%20njihov%20ulozi%20u%20nezavisnim%20i%20nepristrasnim%20sudskim%20sistemima.pdf>.

Mak, E. Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy, *German Law Journal*, (2018)7, 1801-1838.  
<https://doi.org/10.1017/S2071832200023245>

Mastromarino, A. Linguistic Separation or Jurisdictional Communitarism? Reflective Judiciary in Belgium, 2018,  
<https://iris.unito.it/bitstream/2318/1681342/1/Fed.RJ.pdf>.

Matić, M. Netherlands council for the judiciary, *Strani pravni život*, (2013)1, 151-163.

Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija,  
<https://rm.coe.int/1-coe-ccje-opinions-serbian/1680a11de1>

Pejić, I. Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva,  
[https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Irena\\_Pejic.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic.pdf).

Petrović-Škero, V. Visoki savet sudstva status, izbor, razrešenje, mandat, članstvo, nadležnost, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, (2017)3-4, 215-225.  
<https://doi.org/10.5937/gakv1704215P>

Preshova, D., Damjanovski, I., Nechev, Z. The effectiveness of the 'European Model' of judicial independence in the Western Balkans: Judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms, *CLEER Paper Series*, (2017)1, <https://ssrn.com/abstract=3118942>.

Sanders, A., von Danwitz, L. Selecting Judges in Poland and Germany: Challenges to the Rule of law in Europe and Propositions for a new Approach to Judicial Legitimacy, *German Law Journal*, 19(2018)4, 769-816.  
<https://doi.org/10.1017/S2071832200022872>

Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, [http://www.euromed-justice-iii.eu/system/files/20090123125232\\_recR%2894%2912e.pdf](http://www.euromed-justice-iii.eu/system/files/20090123125232_recR%2894%2912e.pdf).

Urbániková, M., Šipulová, K. Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?, *German Law Journal*, (2018)7, 2105-2136. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023348>

Voermans, W. J. M., Albers, P. Councils for the Judiciary in EU Countries, Councils for the Judiciary in EU Countries, 2003, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2866382/view>, 121-133.

Holandski Zakon o organizaciji pravosuđa, [https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie\\_EN.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie_EN.pdf).