
Mr Ana Knežević Bojović
Institut za uporedno pravo

IZBOR SUDIJA U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA

Pitanje izbora, imenovanja, disciplinske odgovornosti sudija i prestanka sudijske dužnosti, od posebnog su značaja u svakoj zemlji u tranziciji, gde nezavisnost sudija predstavlja značajan korak u uspostavljanju i poštovanju vladavine prava. Stoga je i način na koji su ova pitanja regulisana u drugim zemljama, naročito u onim sa dugom demokratskom tradicijom, naročito zanimljiv.

Mora se priznati da je pravosudni sistem u Sjedinjenim Američkim Državama jedinstven, a rešenja usvojena u njemu formulisana su tako da odgovore na potrebe jedne složene federacije, te stoga ne mogu poslužiti kao referentan model za Srbiju. Ipak, problem postizanja ravnoteže (ili njenog nepostojanja) između potrebe za nezavisnim sudstvom, sa jedne strane, i utvrđenih postupaka imenovanja sudija i prestanka sudijske funkcije u kojima značajnu ulogu igraju izvršna i zakonodavna vlast, zajednički je za sve pravne sisteme.

Američki pravosudni sistem je tema koja do sada u srpskoj pravnoj literaturi nije dovoljno ispitana. U skladu sa naslovom ove publikacije, i osnovnim ciljem koji se njome želi postići, u članku je dat prikaz opšteg sistema imenovanja sudija državnih sudova, kao i drugih pitanja i postupaka u vezi sa njihovim položajem. Nadalje, u članku se daje detaljan prikaz postupka imenovanja sudija federalnih sudova i analizirana su pojedina značajna pitanja u vezi sa njihovim imenovanjem. Zajedno sa radom o Vrhovnom sudu SAD, takođe objavljenom u ovoj publikaciji, on daje jedinstven uvid u američki pravosudni sistem iz perspektive kontinentalnog pravnika.

Ključne reči: Američki pravosudni sistem; izbor i imenovanje sudija; disciplinska odgovornost,

1. Uvod

Kako bi se bolje razumeo način izbora i razrešenja sudija u Sjedinjenim Američkim Državama, potrebno je učiniti nekoliko osnovnih napomena u vezi sa organizacijom sudova u ovoj državi.

Sistem sudova u Sjedinjenim Američkim Državama prati državnu organizaciju, te, kako su SAD federacija sačinjena od 50 država članica, to je i pravosuđe u SAD organizovano na dva nivoa – federalnom tj. saveznom, i na nivou svake pojedinačne države članice.

Savezni sudovi podeljeni su u tri stepena. U prvom stepenu sude 94 savezna okružna suda (najmanje jedan u svakoj državi, Okrugu Kolumbija i Portoriku). Osim okružnih sudova, postoje i dva specijalizovana prvostepena suda – Sud za međunarodnu trgovinu, kao i Sud za naknadu štete. Ovi sudovi postupaju u svim predmetima iz svoje stvarne nadležnosti, dok su teritorijalno nadležni za čitavu državu.

Drugi stepen predstavljaju Apelacioni sudovi, kojih ima trinaest. Naime, teritorije 94 okruga organizovane su u 12 oblasti, a svaka oblast ima svoj Apelacioni sud. Trinaesti je Apelacioni sud Savezne oblasti (*Court of Appeals for the Federal Circuit*), nastao spajanjem Apelacionog suda SAD za carine i patente (*United States Court of Customs and Patent Appeals*) i apelacionog odeljenja Suda za naknadu štete SAD (*United States Court of Claims*), posebnim zakonom 1982. godine¹. Dok oblasni apelacioni sudovi sude po žalbama na presude okružnih sudova sa svoje teritorije, kao i po žalbama na odluke saveznih upravnih organa, nadležnost Apelacionog suda za saveznu oblast nije teritorijalno ograničena, te je on nadležan za rešavanje po žalbi u svim sporovima iz svoje zakonom određene stvarne nadležnosti.²

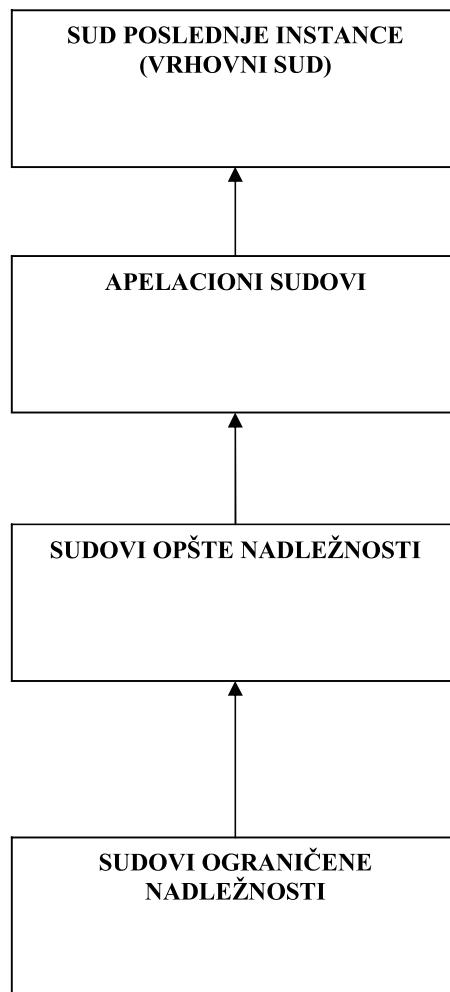
Najviši, treći stepen federalnog sudstva oličen je u Vrhovnom суду, čije ustrojstvo i nadležnost su detaljnije obrađeni u drugom radu u ovoj publikaciji.

Što se tiče ustrojstva državnih sudova u SAD, ona se toliko razlikuje od države do države da je veoma teško govoriti o nekom univerzalnom modelu. Ipak, shematski bi se prototip sudske organizacije državnih sudova SAD mogao prikazati na sledeći način³:

¹ Federal Courts Improvement Act of 1982

² http://www.uscourts.gov/understand03/content_3_0.html; <http://www.cafc.uscourts.gov/about.html>

³ Shema preuzeta iz: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programms, Bureau of Justice Statistics - State Court Organization 2004, str. 267.



Imajući u vidu opisani sistem sudova u Sjedinjenim Američkim Državama, jasno je da se mora napraviti i razlika između dve različite kategorije sudija:

1. sudija državnih sudova tj. sudova u pojedinačnim federalnim državama
2. sudija federalnih sudova, uključujući i Vrhovni sud SAD.

Pravila u skladu sa kojima se biraju i razrešavaju sudije državnih i federalnih sudova umnogome su različita, te se moraju odvojeno posmatrati.

2. Sudije državnih sudova

Sudije državnih sudova su, dakle, sudije vrhovnog suda svake države, sudije apelacionih sudova, sudova opšte nadležnosti, kao i sudova ograničene nadležnosti. Način na koji su sudovi organizovani razlikuje se od države do države i to u pogledu broja i vrste prvostepenih i apelacionih sudova, vrste postupaka pred sudovima, načina izbora sudija, pravila postupka itd. Zapravo, u odnosu na SAD

se ne može ni govoriti o nekom standardnom, tipičnom sistemu organizacije sudova na nivou države..

Karakteristično je da sudije državnih sudova u SAD odgovaraju biračima, bilo prilikom svog imenovanja, bilo prilikom razrešenja sa ove dužnosti. Nadaљe, u najvećem broju slučajeva, sudije se biraju na određeno vreme – mandat sudija protiv čijih odluka ne postoji redovan pravni lek, traje od 6 do 14 godina (15 godina u Okrugu Kolumbija). Samo sudije apelacionih sudova u državi Rod Ajlend svoju sudijsku funkciju vrše do kraja života, dok u dražvama Masačusets i Portoriko sudije vrhovnih sudova mogu vršiti ovu funkciju do navršenih 70 godina života.⁴

2.1. Izbor sudija u državnim sudovima

Sudije državnih sudova se biraju iz sledećih razloga:

- ako je nekom sudiji sudijska funkcija prestala pre isteka roka na koji je izabran usled ostavke, odlaska u penziju ili smrti
- radi izbora novog sudije za ceo mandat
- radi ponovnog izbora za novi mandat.

Što se tiče samog načina izbora i predlaganja sudija za sudijsku funkciju, on se razlikuje od države do države, i veoma je teško govoriti o nekom univerzalnom modelu.

Ipak, moguće je izdvojiti 4 osnovna metoda izbora sudija. To su:

1. Politički izbori – kandidate za sudijsku funkciju i zvanično podržavaju političke stranke, a stranačka opredeljenost kandidata se navodi i na samom glasačkom listiću.
2. Nepolitički izbori – stranačka opredeljenost kandidata, ako postoji, se ne navodi na glasačkom listiću
3. Imenovanje uz učešće komisije (takođe poznato i kao Misuri plan) – postupak u kome ocenu kandidata za sudijsku funkciju vrši posebna komisija, a potom imena 3 (do 5) kandidata dostavlja guverneru, koji imenuje jednog od tih kandidata na sudijsku funkciju.
4. Imenovanje bez učešća komisije – od strane guvernera ili zakonodavnog tela

Ono što je, ipak, zajedničko jeste da najveći broj sudija u nekom trenutku mora učestvovati na izborima – bilo da se radi o izboru na funkciju, ili o izboru kako bi sudija koji funkciju već vrši na njoj i ostao – tzv. *retention elections*. Ipak, treba istaći da su izbori kao uslov za imenovanje ili ostanak na funkciji mnogo zastupljeniji kada se radi o sudijama apelacionih i vrhovnih sudova – prema po-

⁴ U.S. Department of Justice, Office of Justice Programms, Bureau of Justice Statistics - State Court Organization 2004

dacima Ministarstva pravde⁵ u samo 10 od 52 države SAD sudije viših sudova ne učestvuju u nekom obliku izbora. Sa druge strane, prilikom imenovanja ili ponovnog imenovanja sudskega člana mnogo manji broj država propisuje neki oblik izbora – u čak 31 državi oni ne predstavljaju deo postupka imenovanja sudskega člana nižih sudova. Valja primetiti i da je zadržavanje sudskega člana nižih sudova na funkciji imenovanjem od strane guvernera, zakonodavnog tela, komisije za imenovanje sudskega člana, predsednika suda poslednje instance, gradonačelnika, organa opštinske vlasti⁶ – u najvećem broju država rezervisano za sudske člane onih sudova sa manjom teritorijalnom nadležnošću.

Značajno je takođe uočiti da u čak 37 država postoje komisije za imenovanje sudskega člana, koje imaju ulogu u imenovanju sudskega člana državnih sudova. Prva država koja je uvela takvu komisiju je država Misuri – 1940. godine, a sam metod imenovanja sudskega člana od tada je poznat kao “Misuri plan”. Naime, te godine u državi Misuri je izmenjen ustav, te je predviđeno osnivanje odbora za imenovanje sudskega člana na nivou cele države za sudske članove apelacionih sudova, kao i odbora za imenovanje na nivou oblasti (*circuits*) za sudske članove opšte nadležnosti. Komisije su sa stavljenе od predstavnika advokatske komore kao i lica koja nisu pravnici, a koja postavlja guverner. Kada neko sudskega mesta ostane upražnjeno, ova komisija nominuje tri kandidata za sudske funkcije, od kojih guverner mora izabrat jednog. Najkasnije po isteku od jedne godine, organizuju se izbori na kojima se glasa o tome da li sudska člana treba da ostane na funkciji. Ovakvi izbori potom se organizuju na svakih 12 godina.

Misuri plan sada primenjuje ukupno 15 država, dok ostale države u kojima postoje komisije za imenovanje sudskega člana predviđaju druge oblike njihovog učešća u nominovanju i izboru sudskega člana.

2.1.1. Izbori za sudske funkcije

Pitanje da li sudske članove treba da budu birane na svoje funkcije na izborima, naročito onima gde se jasno iskazuje njihova politička opredeljenost, te kakav uticaj takve kampanje i izbori imaju na nezavisnost sudskega člana, i dalje izaziva kontroverze u američkoj nauci i praksi.⁷ Ipak, čini se da će ovakav način izbora

⁵ Ibid. I ostali statistički podaci navedeni u ovom radu potiču iz istog izvora.

⁶ Ovde su navedena samo neka od tela koja učestvuju u postupku.

⁷ Videti, npr. Smith, B.A; “Symposium On Judicial Elections: Selecting Judges In The 21st Century”, Capital University Law Review, No. 30-3, 2002.: Green, N.L:”Perspectives on Judicial Selection Reform: the Need to Develop a Model Appointive Selection Plan for Judges in Light of Experience”, Albany Law Review, 2004. Suprotno: Schotland, R.A: “Comment On Professor Carrington’s Article “The Independence And Democratic Accountability Of The Supreme Court Of Ohio”, Capital University Law Review, No. 30-3, 2002.

sudija, iako stran sa stanovišta evropskog kontinentalnog prava i evropskih standarda nezavisnosti sudija, biti zadržan, uz uvođenje određenih pravila ponašanja. Bez detaljnijeg ispitivanja istorijskog, pravnog i političkog utemeljenja ovakvog sistema izbora sudija, ovom prilikom ćemo se ograničiti samo na predstavljanje najnovijih tendencija u američkoj praksi – naročito sudskej – u vezi sa organizovanjem kampanja i izbora na sudske funkcije.

Naime, još tokom sedamdesetih godina, Američka advokatska komora učinila je napor da u svom Modelu Kodeksa ponašanja sudija (*Model Code of Judicial Conduct*) upostavi određena pravila u ponašanju sudija tokom kampanja za izbore na funkciju. Prvo takvo značajno pravilo, usvojeno 1972. godine, bilo je da sudija tokom kampanje ne sme objavljivati svoje mišljenje o spornim političkim i pravnim pitanjima (tzv. *announce clause*). Kasnije, 1990. godine, ovo pravilo je izmenjeno tako da se kandidati ne smeju ponašati tako da se čini da se obavezuju da donose određenu vrstu odluka u određenoj vrtstvi predmeta u kojima će suditi (tzv. *commit clause*). Model kodeksa sudskega ponašanja je u različitim oblicima usvajan u različitim državama te su varijacije navedenih pravila na snazi u velikom broju država, s tim što je većina do 2000. godine koristila kasniju odredbu, dok su one u kojima je snazi bila odredba u vezi sa objavljinjem mišljenja nju tumačila kao obavezivanje.⁸

Ipak, poslednjih godina pred državnim sudovima je pokrenut određen broj postupaka u kojima se traži ocena ustavnosti ovakvih odredaba. Predmet koji je dospeo do Vrhovnog suda Amerike jeste *Republican Party of Minnesota v. White*⁹, kada je ovaj sud ocenio da je pravilo prema kome kandidati za sudsку funkciju ne smeju raspravljati o političkim pitanjima¹⁰ u suprotnosti sa Prvim amandmanom¹¹. U Minesoti je tada na snazi bila odredba o zabrani objavljinja političkog mišljenja. – tzv. *announce clause*.¹²

⁸ Reed, E. B.: "After White: Trends in Judicial Election Law", preuzeto sa www.judicial-campaignconduct.org/Trends_Judicial_Election_Law.ppt, pristup 7. oktobra 2008. godine.

⁹ Predmet 536 U.S. 765 (2002). U ovom predmetu

¹⁰ Minnesota. Code of Judicial Conduct, Pravilo 5(A)(3)(d)(i) (2000).

¹¹ Prvi amandman Ustava SAD predviđa slobodu govora.

¹² Činjenice u predmetu su sledeće. Gregori Versal (Gregory Wersal) se 1996 godine kandidovao na izborima za sudiju Vrhovnog suda Minesote. U okviru svoje kampanje, on je delio publikacije u kojima je kritikovao neke odluke Vrhovnog suda Minesote. Na osnovu toga je protiv njega podneta žalba, ali je odbor žalbu odbacio. Nakon dve godine, Versal se ponovo kandidovao za istu funkciju, ali je ovoga puta unapred podneo tužbu federalnom okružnom sudu protiv Suzen Vajt (Suzanne White), predsedavajuće u Odboru za sudske standarde države Minesote, navodeći da tzv. *announce clause* krši njegovo pravo na slobodu govora, te da stoga on ne može voditi odgovarajuću kampanju, čime je ugrožen i sam smisao izbora. Republikanska stranka Minesote je takođe pristupila parnici, tvrdeći da se

Kasnije odluke, kao što su: *Butler v. Alabama Judicial Inquiry Commission* (Alabama, 2001)¹³, *Weaver v. Bonner* (Georgia, 2002)¹⁴, *Spargo v. New York State Commission on Judicial Conduct* (New York, 2003)¹⁵, *In re Raab*¹⁶; *In re Watson*¹⁷ (New York, 2003) odluke su državnih sudova, donete pod jakim uticajem presude u predmetu *White*. Ipak, nisu u svima predmetima pravila o ponašanju sudskega člana tokom izbornih kampanja ocenjena neustavnim – u predmetima Raab i Watson, na primer, sud je ocenio da su pravila kodeksa sudijskog ponašanja države Njujork dovoljno striktno formulisana tako da se njima štete važni interesi države (*narrowly tailored to serve compelling state interests*). Ipak, najznačajniji pomak u vezi sa pravilima ponašanja kandidata za sudijsku funkciju dogodiće se kada Vrhovni sud SAD bude odlučio o ustavnosti tzv. *commit clause*.

2.1.2. Uslovi za izbor

Između država postoje značajne razlike u pogledu uslova koji kandidati moraju ispunjavati kako bi mogli biti izabrani na sudijsku funkciju. Uobičajeni uslovi koji se zahtevaju od kandidata su sledeći:

- prebivalište u državi u čiji sud se sudska poslovnost bira
- godine života
- godine radnog staža i godine radnog iskustva u struci
- profesionalne kvalifikacije.

Što se tiče uslova prebivališta, obično se zahteva da kandidat za sudijsku funkciju ima prebivalište u državi na čijoj teritoriji se nalazi sud za koji se bira, ili na užem području. Dužina trajanja prebivališta varira od 90 dana u Okrugu Kolumbija, do 10 godina (uslov za izbor sudskega člana apelacionih sudova u

ovim ograničenjem stranci onemogućava da sazna Versalova mišljenja o određenim pitanjima, te da stranka stoga ne može doneti valjanu odluku o tome da li treba da podrži njegovu kandidaturu ili ne. Okružni sud je našao da *announce clause* nije u suprotnosti sa Ustavom, te je Versal podneo žalbu Apelacionom sudu Osme oblasti, koji je potvrđio odluku okružnog suda. Potom je Versal pokrenuo odgovarajući postupak pred Vrhovnim sudom Amerike – naime, on je podneo *writ of certiorary* – pravno sredstvo kojim se od Vrhovnog suda traži da izvrši reviziju odluke nižeg suda. Vrhovni sud donosi diskrecionu odluku o tome da li će ovo pravno sredstvo primeniti. Videti naročito Pravilnik o radu Vrhovnog suda SAD, od 17. jula 2007. godine – deo III (<http://www.supremecourt.gov/ctrules/2007rulesofthecourt.pdf>).

¹³ Predmet 802 So.2d 207 (Ala. 2001).

¹⁴Predmet 309 F 3d 1312 (11th Cir. 2002

¹⁵ Predmet 1:02-1320

¹⁶ Predmet 763 N.Y.S.2d 213

¹⁷ Predmet 100 N.Y.2d 290

Arizoni). Ipak, uobičajenije su odredbe kojima se zahteva prebivalište na određenoj teritoriji u trajanju od jedne, dve, tri ili pet godina.¹⁸

U odnosu na godine života pravila se takođe umnogome razlikuju. U dvadeset država propisana je minimalna starosna dob za izbor na sudijsku funkciju, s tim što su uslovi često postavljeni strože za sudije apelacionih sudova. U nekim državama je minimalna starosna dob za sudije nižih sudova 18 ili 21 godina. Ipak, ovaj uslov uglavnom je dopunjena uslovom da kandidat ima pravno obrazovanje ili da je član državne advokatske komore – što praktično granicu postavlja znatno više, na uzrast od oko 30 godina. Zanimljivo je i da najveći broj država propisuje i gornju starosnu granicu za vršenje sudijske funkcije – ova starosna granica kreće se između 70 i 75 godina.

Što se tiče profesionalnih kvalifikacija, u većini država se zahteva, naročito kada se radi o sudijama apelacionih sudova, da kandidati imaju pravno obrazovanje, budu članovi državne advokatske komore i/ili imaju licencu. Osim toga, u velikom broju država zahteva se i određen broj godina rada u praksi, s tim što se, razumljivo, više godina iskustva zahteva za sudije apelacionih sudova (na primer, uslov za izbor sudija nižih sudova u Kanzasu je da kandidat bude član državne advokatske komore najmanje 5 godina, dok se za izbor na funkciju sudije Apelacionog suda zahteva 10 godina aktivne i neprekidne prakse – pri čemu to obuhvata ne samo vršenje sudijske funkcije, već i posao predavača na pravnom fakultetu¹⁹).

2.2. Ocena rada sudija državnih sudova

S obzirom na to da su sudije državnih sudova tokom svoje karijere izložene učešću na izborima, bilo radi imenovanja na funkciju ili radi ostanka na njoj, dugo je vladalo uverenje da su sami izbori ti na kojima građani daju najbolju ocenu rada sudije. Ipak, značaj drugačije ocene rada sudija priznat je tokom sedamdesetih godina prošlog veka. Prvi zvanični program ocene rada sudija organizovala je Aljaska, 1975. godine²⁰. Od tada su još devetnaest država, okrug Kolumbiju i Portoriko uveli programe ocene rada sudija u nekim ili svim državnim sudovima, dok se u drugim državama odvijaju pilot programi ili ovakve programe organizuju njihove advokatske komore.²¹ Po pra-

¹⁸ U.S. Department of Justice, Office of Justice Programms, Bureau of Justice Statistics - State Court Organization 2004, tabele 5 i 7

¹⁹ Ibid, tabela 5.

²⁰ O ovome detaljnije kod: Kourlis, Rebecca Love et al.: "Shared Expectations – Judicial Accountability in a Context", Institute for the Advancement of the American Legal System, str. 19.

²¹ U.S. Department of Justice, Office of Justice Programms, Bureau of Justice Statistics - State Court Organization 2004, tabela 10.

vilu, u onim državama u kojima je usvojen tzv. Misuri plan, organizuju se zvanične i opsežne ocene rada suda, a njihovi rezultati se objavljuju, sa idejom da treba da predstavljaju značajan faktor prilikom odluke o reziboru sudskega poslovanja. Sa druge strane, u onim državama u kojima postoje samo komisije za imenovanje suda, istraživanja su nešto manje opsežna, a njihovi rezultati se javnosti predstavljaju putem sažetaka, ili ostaju poverljivi.

Treba uočiti da prilikom ocene rada suda mišljenje njihovih kolega – advokata, suda, sudskog osoblja, suda viših sudova – igraju značajnu, a nekada i ključnu ulogu. Rad suda se ne ocenjuje samo putem upoređivanja broja rešenih predmeta u odnosu na propisanu normu²², već se traže konkretnija mišljenja u vezi sa sposobnošću suda da sudi u datim predmetima. Osim toga, od suda se neretko traži da popune upitnike u kojima navode kako kvantitativne podatke, već i daju mišljenje o tome koliko su zadovoljni svojim učinkom.²³

Iako još uvek nije opšte prihvaćena, čini se da ideja da se rad suda mora ocenjivati a rezultati ocene biti dostupni javnosti polako počinje da uzima sve više maha u Sjedinjenim Američkim Državama, te da se počinje shvatati kao nesavršeno, ali izuzetno korisno sredstvo da se pitanje izbora na sudske funkcije prebaci sa terena političkog odlučivanja na teren profesionalnih standarda.²⁴

2.3. Prestanak funkcije

Osim starosne penzije, ostavke i smrti, sudska funkcija suda državnih sudova takođe može prestati nekim oblikom razrešenja. Kao i u odnosu na način izbora, metodi razrešenja suda variraju od države do države. Ipak, zajednička karakteristika ovih postupaka jeste da u njima učestvuju najviši sud u državi kao i telo koje propisuje kodeks ponašanja suda. Osim toga, u velikom broju država predviđen je opoziv (impeachment), odluka zakonodavnog tela (*legislative address*) i glasanje o opozivu (*recall elections*).

Opoziv (impeachment) na nivou države predviđen je u ustavu skoro svih država u SAD. Sam postupak pokreće se tako što se u predstavničkom domu glasa o tome da li sudu treba opozvati. Ukoliko Predstavnički dom donese odluku o pokretanju postupka, postupak se pokreće pred državnim senatom, koji glasa o tome da li sudu treba osuditi ili ne. Naime, osnovi za pokretanje postupka opoziva određuju se kao “ozbiljna nemoralnost”, “ozbiljni zločin” i

²² Kao što je to slučaj u Srbiji danas.

²³ Za više detalja o sistemima i metodima ocene rada suda videti: Kourlis, Rebecca Love et al., op.cit.

²⁴ Ibid.

slično. Ipak, ovaj metod razrešenja sudiјa se relativno retko koristi. Prema podacima Američkog društva za pravosuđe²⁵, tokom poslednjih 15 godina postupak opoziva je pokrenut protiv samo dvojice sudiјa²⁶, samo jedan je osuđen, dok je još pet bilo pod istragom radi pokretanja ovog postupka.

Drugi metod razrešenja je odluka zakonodavnog tela, kojom se zakonodavnom telu omogućava da, često uz pristanak guvernera, glasa za razrešenje sudiјe. Ovakav metod razrešenja predviđa 16 država. Sam način razrešenja predstavlja ostatak kolonijalnog nasleđa, a, osim toga, osnovi za razrešenje postavljeni su izuzetno široko.

U nekoliko država propisana je mogućnost organizovanja glasanja radi opoziva. Sudije mogu biti podvrgnute ovakvim izborima samo zbog ozbiljnih prestopa. Sam postupak se pokreće peticijom, koju mora potpisati propisani broj glasača²⁷, a koja se zatim predaje organu nadležnom za organizovanje izbora. Ako peticija sadrži predviđeni broj potpisa i nije osporena, određuje se datum za glasanje o opozivu. Sudija se razrešava funkcije ako za to glasa prosta većina glasača.

3. Sudije saveznih sudova

Osnovno pravilo u vezi sa imenovanjem saveznih sudiјa nalazi se u članu II, Odeljak 2, Ustava Sjedinjenih Američkih Država, koji glasi:

Predsednik....predlaže, i uz mišljenje i pristanak Senata, postavlja...sudije Vrhovnog suda, i druge zvaničnike Sjedinjenih država”.

Sudije apelacionih sudova i okružnih sudova obuhvaćene su pojmom “družih zvaničnika”.

Dakle, federalne sudiјe imenuje predsednik Sjedinjenih Američkih Država, pri čemu Senat daje prethodno mišljenje u vezi sa predloženim kandidatima, kao i pristanak na samo imenovanje.

Mandat sudiјa federalnih sudova traje do kraja njihovog života – tačnije, kako je formulisano u članu 3, Odeljak 2 Ustava SAD – “dok se primereno ponosašaju”²⁸. To, naravno, ne znači da sudiјe svoju funkciju i moraju vršiti doživotno – sudiјe imaju pravo na penziju u skladu sa onim što se danas popularno naziva “pravilom 80” – kada zbir godina sudiјe i godina njegovog/njenog radnog staža dostigne broj 82, sudiјa može izabrati ili odlazak u penziju, ili uzimanje statusa

²⁵ American Judicature Society

²⁶ Za više podataka pogledati: http://www.ajs.org/ethics/eth_impeachment.asp

²⁷ Uglavnom se zahteva da peticiju podnese 25% od broja glasača koji su glasali na izborima na kojima je sudiјa izabran. Za detalje videti npr. <http://www.ncsl.org/programs-legismgt/elect/recallprovision.htm>

²⁸ Izvorno “during good behaviour”

starijeg sudije – *senior judge*– što znači da sudija zadržava svoje zvanje aktivnog sudije, i nastavlja da sudi ali je broj predmeta koji mu se dodeljuje smanjen. Ova mogućnost biće detaljnije objašnjena kasnije u tekstu.

Sudije mogu biti razrešene samo u postupku opoziva – *impeachment* – na osnovu člana 2, odeljak 4, Ustava SAD. Ipak, ovo je postupak kome se u poslednje vreme redi pribegava²⁹, a tokom istorije je doveo do relativno malog broja opoziva.³⁰

3.1. Uslovi za izbor i postupak imenovanja sudija federalnih sudova

Zanimljivo je da ne postoji nijedno ustavno pravilo u vezi sa uslovima za imenovanje sudija federalnih sudova – niti onih koja bi se odnosila na njihove stručne kvalifikacije, radno iskustvo ili godine starosti. Tradicionalno, kandidati su lica koja imaju radno iskustvo od najmanje 10 godina³¹ i koja su ugledni advokati, tužioci, sudije državnih sudova, sudije za prekršaje ili profesori prava.³²

Osim stručnosti, kandidate za sudije federalnih sudova često izdvaja i činjenica da jesu ili su bili politički angažovani. Političko delovanje i političko mišljenje sudija značajni su iz sledećih razloga:

1. U određenoj meri, položaj sudije se i dalje smatra nekom vrstom nagrade za stranački angažman.
2. Neki oblik političke aktivnosti sudija nekada je neophodan kako bi kandidat uopšte i bio primećen.
3. Političko mišljenje sudija često je od presudnog značaja prilikom imenovanja sudija Vrhovnog suda, imajući u vidu činjenicu da je njihov mandat doživotan, a postupak opoziva se relativno retko koristi.

U postupku predlaganja kandidata, kao ni i u postupku izbora, formalno ne učestvuju predstavnici pravosuđa, tj. druge sudije, što je krajnje neu-

²⁹ Barton, D. "Impeachment of Federal Judges", <http://www.freerepublic.com/f-news/1318050/posts#comment>, pristup 23. septembra 2008. godine

³⁰ Prema informacijama sa internet stranice <http://usinfo.state.gov/products/pubs/legalotln/judges.htm>, od 1789. godine, Predstavnički dom je pokrenuo postupak opoziva protiv samo 13 sudija, iako je gotovo isto toliko sudija podnelo ostavku pre nego što je postupak pokrenut. U tih 13 postupaka, samo 7 sudija je i osuđeno i uklonjeno sa funkcije.

³¹ Informacija Ministarstva pravosuđa SAD, 4. oktobar 2000. godine, navedeno prema: CHEUNG Wai-lam, The Process of Appointment of Judges in Some Foreign Countries: The United States, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, Hong Kong, 2000. god, <http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/library/0001rp12.pdf>, pristup: 23. septembra 2008. godine.

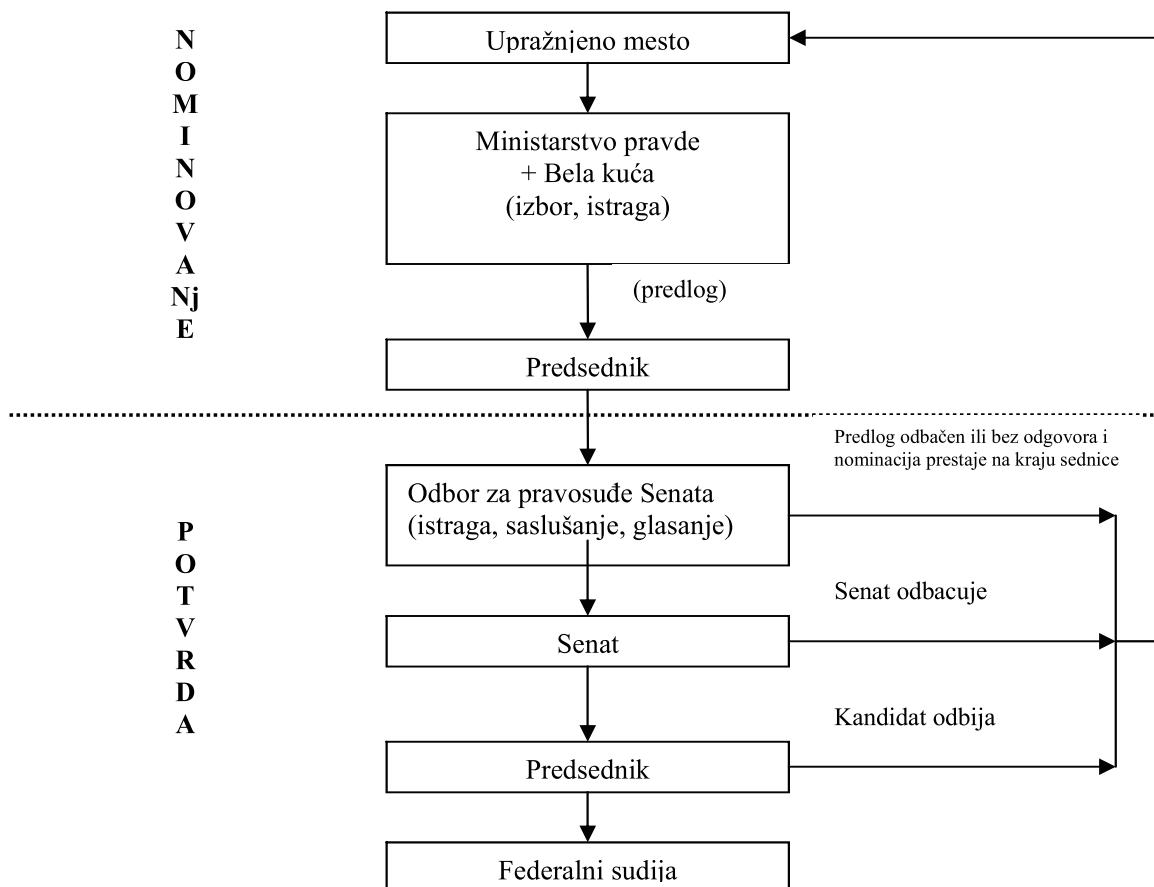
³² Understanding the federal courts, http://www.uscourts.gov/understand03/content_5_0.html, pristup 23. septembra 2008. godine.

bičajeno pravilo sa stanovišta evropskih standarda.³³ Ipak, kako je mandat sudija federalnih sudova doživotan, a postupak opoziva relativno komplikovan, postupak njihovog imenovanja podrazumeva veliki broj provera njihovog profesionalnog, političkog i privatnog života.

Kako postupak teče?

Za početak, postupak se pokreće onda kada se uprazni mesto sudije. Do toga može doći usled smrti sudske, ostavke ili odlaska u penziju. Osim toga, moguće je da se nova sudska mesta otvore nakon usvajanja odgovarajućih propisa³⁴ ili po okončanom postupku opoziva (*impeachment*) kada Kongres usvoji odluku da sudiju treba razrešiti sudske funkcije.

Shematski, postupak izbora federalnih sudija može se prikazati na sledeći način:



³³ Preporuka Komiteta Ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudske R (94) 12, Evropska povelja o statutu za sudske DAJ/DOC (98) 23

³⁴ Naći koji bi to propis bio

3.1.1. Postupak nominovanja

Predsednik je taj koji Senatu nominuje kandidate za sudsije Vrhovnog suda i druge sudsije saveznih sudova, nakon što pribavi preporuke Ministarstva pravde (*Department of Justice*) i sopstvenog osoblja iz Bele kuće.

Istini za volju, Predsednik je taj koji formalno nominuje sve kandidate za sudske funkcije na federalnom nivou, ali do sada se pokazalo da je njegovo angažovanje prilikom izbora kandidata za Vrhovni sud mnogo značajnije. Za ovo postoje dva razloga:

1. Izbor sudsija Vrhovnog suda je, imajući u vidu nadležnost i praksu ove ustanove³⁵, značajniji, naročito u političkom smislu, nego izbor drugih sudsija federalnih sudova. Izbor sudsija Vrhovnog suda često se koristi kao prilika da se prenese određena politička poruka, ili bliže odredi politika određene administracije.³⁶
2. Sa druge strane, razlog zbog koga predsednici poklanjaju manje pažnje nominovanju sudsija drugih federalnih sudova jeste činjenica da je tradicionalno, senatorima i lokalnim partijskim čelnicima bilo dozvoljeno da utiču na izbor kandidata za niže federalne sudove. Naime, senatori iz one političke stranke kojoj pripada predsednik ili senatori iz one države u kojoj se nalazi federalni sud u koji se sudsija nominuje, daju svoje mišljenje o kandidatu Pravosudnom odboru Senata (*Senate Judiciary Committee*). Ukoliko je ovo mišljenje nepovoljno, po pravilu, Senat će odbiti da podrži kandidata. Ova praksa, poznata pod nazivom “*senatorial courtesy*”, nije primenjiva u odnosu na imenovanja sudsija Apelacionih sudova, jer njihova teritorijalna nadležnost često obuhvata dve ili više država, što otežava postizanje saglasnosti senatora iz tih država u pogledu podobnosti kandidata, kao ni na izbor sudsija Vrhovnog suda³⁷.

³⁵ Videti naročito članak mr Predraga Vukasovića “Vrhovni sud” u ovoj monografiji.

³⁶ Tako je na primer, predsednik Ričard Nikson 1969. godine iskoristio ovu mogućnost da imenuje konzervativnog sudsiju Vorena Burgera (Warren Burger) kako bi ispunio obećanje dato tokom predizborne kampanje da će “uspostaviti red i zakon”. Predsednik Ronald Regan je 1981. godine, kako bi opovrgao tvrdnje o tome kako ne podržava pokrete za zaštitu prava žena, po prvi put imenovao ženu na mesto sudsije Vrhovnog suda. <http://usinfo.state.gov/products/pubs/legalotln/judges.htm>

³⁷ Više o ovoj praksi videti u: Binder, S.A i Maltzman, F: “Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1 (January 2002), str. 190-199; Binder, S.A i Maltzman, F: “The Limits of Senatorial Courtesy”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 1, February 2004, str. 5-22; Jacobi, T. “The Senatorial Courtesy Game: Explaining the Norm of Informal Vetoes and Consent Nomination”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2. May 2005, str. 193-217(25), Comparative Legislative Research Center, University of Iowa.

U samom postupku izbora kandidata značajnu ulogu ima Ministarstvo pravde. Naime, Ministarstvo pravde preporučuje Predsedniku kandidate za imenovanje koji ispunjavaju načelne kriterijume koje određuje Predsednik. U okviru Ministarstva pravde postoji posebno Odeljenje za pravnu politiku (*The Office of Legal Policy*), čiji je zadatak, između ostalog, da prikuplja informacije o potencijalnim kandidatima, kao i da razgovara sa njima lično. U okviru ovog postupka, osoblje Odeljenja za pravnu politiku prikuplja mišljenja o kandidatu od federalnih i državnih sudija, tužilaca, advokata. Osim toga, detaljno se ispituju i svi članci koje je napisao kandidat, kao i oni napisani o kandidatu, vrši se pregled svih predmeta u kojima je kandidat sudio, ali i svi napisи – uključujući i one na internetu – u kojima se kandidat spominje. Nadalje, ovo odeljenje prikuplja i informacije o finansijskom položaju kandidata, kao i stručnu procenu zdravstvenog stanja kandidata. Osim toga, kandidat je dužan i da popuni detaljan upitnik, koji obuhvata pitanja o privatnom životu i karijeri.

Ukoliko je preliminarna procena podobnosti kandidata povoljna, ime kandidata se prosleđuje FBI-ju, u svrhe detaljne istrage, kao i Američkoj advokatskoj komori (ABA), koja daje svoje mišljenje o kandidatu.

Uloga istrage koju sprovodi FBI jeste provera podataka koje je kandidat naveo u odgovorima na upitnik. Agenti FBI takođe obavljaju razgovore sa sudijama federalnih i državnih sudova, drugim državnim službenicima, advokatima, predstavnicima verskih zajednica i organizacija za zaštitu ljudskih prava, ali i sa susedima i lekarima. Oni takođe proveravaju da li je kandidat nekada bio priveden ili osuđen, da li su protiv njega pokretane parnice, kao i kakva je njegova kreditna sposobnost. Nadalje, u dosije koji FBI sastavlja o kandidatu obavezno se unosi i podaci u vezi sa plaćanjem poreza. Istraga koja sprovodi FBI ima jak uticaj na procenu Odeljenja za pravnu politiku u vezi sa time da li je kandidat podoban da vrši funkciju federalnog sudije..

Naravno, ne treba zanemariti ni ulogu osoblja Bele kuće, koji blisko saraduju sa Ministarstvom pravde u izboru kandidata. Oni takođe saraduju i sa senatorima, i razmatraju preporuke članova Predstavničkog doma Parlamenta, guvernera različitih država, izbornih komisija za državne sudove, državnih službenika, kao i građana.

Na samom kraju postupka nominovanja, predsednik, na osnovu podataka koje mu dostavlja Ministarstvo pravde, odlučuje da li će nominovati kandidata. Podaci, osim pisma u kome Ministar pravde predsedniku i formalno preporučuje kandidata, uključuju i biografiju kandidata, rezime izveštaja FBI, kao i sam izveštaj, odgovor na upitnik koji je dao sudi-

ja, kao i druge potrebne materijale. Ukoliko Predsednik odobri nominaciju, celokupna dokumentacija se dostavlja Senatu, zajedno sa Upitnikom Senata.³⁸

3. 1. 2. Postupak potvrde

Postupak potvrde kandidata se odvija pred Senatom, dakle, samo pred gornjim domom Američkog parlamenta, čija je saglasnost, u skladu sa članom II, odeljak 2 Ustava SAD, neophodna za imenovanje na funkciju svih federalnih sudsija.

U okviru Senata, posebna nadležnost u ovom postupku poverena je Odboru za pravosuđe. Ovaj odbor ima 18 članova³⁹ i, po pravilu, ona stranka koja ima većinu u Senatu takođe ima i većinu u svim odborima, te i glasanje u ovom, kao i u drugim odborima, odslikava odnos političkih snaga u Senatu.⁴⁰

Odbor za pravosuđe takođe sprovodi sopstvenu istragu u vezi sa kandidatom za sudsiju funkciju. Kako je već istaknuto, svi kandidati su dužni da ispune poseban upitnik, a službenici ovog Odbora – uglavnom kabinet predsednika Odbora kao i šefa manjinske stranke u okviru odbora – pregledaju i upitnik FBI i rezultate istrage koju je spreoveo FBI. Takođe se traži mišljenje senatora iz države iz koje kandidat potiče. Naime Odbor za pravosude ovim senatorima dostavlja tzv. plavu hartiju – *blue slip* – zapravo, na taj način se od senatora traži mišljenje o kandidatu. Sve do 1979. godine, ako bi jedan od senatora, bez obzira na stranačku pripadnost, uskratio podršku kandidatu, saslušanje pred odborom za pravosuđe ne bi bilo ni sazvano. Isto bi se dešavalo ukoliko mišljenje ne bi bilo dano. Ipak, ova praksa je promenjena sa dolaskom senatora Edvarda Kenedija na mesto predsednika Odbora za pravosuđe, te činjenica da senator nije dao mišljenje o kandidatu ne može dovesti do automatske obustave postupka.⁴¹ Osim toga, poz-

³⁸ Upitnik Senata formuliše Odbor za pravosude Senata. Ministarstvo pravde ovaj upitnik dostavlja kandidatu, koji ga popunjava i dostavlja Ministarstvu pravde, a ono Odboru za Pravosuđe. Do sada, Odbor za pravosuđe nije dobio ni jedan popunjeno upitnik od kandidata koje Predsednik nije i formalno nominovao. CHEUNG Wai-lam, The Process of Appointment of Judges in Some Foreign Countries: The United States, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, Hong Kong, 2000. god, <http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/library/0001rp12.pdf>, pristup: 23. septembra 2008. godine, str. 12

³⁹ Poslovnik Senata, pravilo XXV (2).

⁴⁰ Trenutno je odnos snaga u Odboru za pravosuđe 10:8 u korist demokrata. - <http://judiciary.senate.gov/about/members.cfm>, pristup 1. oktobra 2008. godine

⁴¹ Picking Federal Judges, Sheldon Goldman, Yale University Press, 1997, p.12 and 262, navedeno prema: CHEUNG Wai-lam, The Process of Appointment of Judges in Some Foreign Countries: The United States, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, Hong Kong, 2000

tivno mišljenje o kanidatu ne znači da senator koji ga je dao mora i podržati nominaciju, ili joj se usprotiviti.⁴²

Naročito je značajno primetiti ulogu Američke advokatske komore, nezavisne nevladine organizacije, prilikom imenovanja federalnih suda. Iako mišljenje ovog tela nije obavezujuće, sama činjenica da ono ima ulogu u postupku izbora kandidata govori o opredeljenju za postizanje šireg konsenzusa i uvažavanju mišljenja pravnih praktičara po ovom pitanju.

Naime, od 1952. godine sve do 2000. godine, predsednik SAD je tražio mišljenje Američke advokatske komore – tačnije, njenog Odbora za federalne sudske poslove – u vezi sa svakim predloženim kandidatom za sudske funkcije, pre nego što taj kandidat bude nominovan. Međutim, u martu 2001. godine, Bela kuća je objavila da više neće tražiti ovakva mišljenja u vezi sa mogućim kandidatima. Ipak, članovi Odbora za pravosuđe odlučili su da nastave sa ovom praksom, te ocena kandidata koju daje Američka advokatska komora i dalje igra značajnu ulogu u postupku imenovanja federalnih suda, samo u drugom delu ovog postupka.⁴³

Američka advokatska komora vodi razgovore sa sudijama i pravnim cima u onoj zajednici kojoj pripada i kandidat, tražeći njihovo mišljenje ne samo o kvalifikacijama kandidata, već i o njegovom karakteru. Osim toga, oni takođe intervjuju i kandidata.⁴⁴

Na kraju ovog postupka, Američka advokatska komora Odboru za pravosuđe dostavlja neobavezujući savet, u kome kandidata ocenjuje kao “veoma podesnog”, “podesnog” ili “nepodesnog”.

Najznačajniji deo postupka pred Odborom jeste saslušanje. Naime, odbor je ovlašćen da održi posebno saslušanje, uz učešće svedoka kao i uvid u materijale kao što su korespondencija, knjige, radovi, i isprave. Sama saslušanja su javna, a mogu se i prenositi putem radija ili televizije⁴⁵.

⁴² <http://judiciary.senate.gov/nominations/judicial.cfm>, pristup 1. oktobra

⁴³ “American Bar Association Standing Committee on the Federal Judiciary – What Is It and How it Works”, str. 4., http://www.abanet.org/scfedjud/federal_judiciary07.pdf, pristup 1. oktobra 2008. godine.

⁴⁴ Više detalja o postupku koji prethodi davanju ovog mišljenja, kao i standardima kojima se članovi odbora rukovode videti u: “American Bar Association Standing Committee on the Federal Judiciary – What Is It and How it Works”, http://www.abanet.org/scfedjud/federal_judiciary07.pdf,

⁴⁵ Poslovnik Senata, pravila XXVI (1) i XXVI (5c).

Tokom ovog saslušanja, kandidati odgovaraju na pitanja članova Pravosudnog odbora, nakon što daju svoju uvodnu izjavu. Nakon toga, izjave mogu dati i drugi svedoci, bilo da podrže kandidaturu ili da joj se usprotive.⁴⁶

Po održanom saslušanju, članovi Odbora za pravosuđe glasaju o nominaciji. Kvorum za glasanje je 10 članova – ako nominacija bude podržana većinom glasova, iznosi se pred Senat.⁴⁷ Sa druge strane, ako Odbor većinom glasova odbije kandidata, nominacija se vraća predsedniku, i, *de facto*, biva obustavljena. Ipak, Odbor može odlučiti da i nominaciju koju je odbio, uputi na glasanje Senatu, uz negativnu preporuku.

Sve nominacije za sudijsku funkciju koje Odbor za pravosuđe iznese pred Senat razmatraju se na takozvanim izvršnim sednicama – *executive sessions*. Radi se o posebnim sednicama na kojima se razmatraju nominacije i međunarodni ugovori, za razliku od redovnog zakonodavnog postupka. Ako se radi o nominaciji koja nije sporna, ona će često biti usvojena jednoglasno, i bez debate. Za potvrdu nominacije potrebna je većina glasova u Senatu. Ako se radi o spornom kandidatu, može doći do debate, koju vode sami Senatori. Tradicionalno, ako nominacija dobije negativnu ocenu Odbora za pravosuđe, neće dobiti ni podršku Senata. Tokom mandata aktuelnog američkog predsednika Džordža Buša⁴⁸ Senat je potvrdio 326 kandidata za sudijske funkcije, od toga 2 sudije Vrhovnog suda, 2 sudije Suda za međunarodnu trgovinu, 61 sudiju oblasnih sudova i 261 sudiju okružnog suda.⁴⁹

Svakako, treba imati u vidu činjenicu da politika igra značajnu ulogu prilikom odluke Senata da podrži ili ne podrži nominaciju nekog sudije, naročitu kada se radi o sudijama Vrhovnog suda. Često se u situacijama kada je mišljenje Senata toliko podeljeno, pribegava glasanju aklamacijom tj. koristi se metoda tzv. *voice vote*.

Kada Senat da svoju saglasnost na nominaciju, Predsednik potpisuje ukaz kojim se kandidat i zvanično imenuje na sudijsku funkciju. Ipak, moguće je i da kandidat odbije funkciju – do sada, to se desilo šest puta, a poslednji put 1882. godine.

⁴⁶ Više o postupku saslušanja pred Senatom vide u npr. Sachs, Richrad C, “Hearings in the U.S. Senate: A Guide for reparation and Procedure”, CRS Report for Congress, <http://ieberman.senate.gov/documents/crs/senatehearings.pdf>.

⁴⁷ Poslovnik Senata, pravilo XXVI 7(a)(1) i 7(a)(3).

⁴⁸ Njegov prvi mandat trajao je od 2001. do 2005. godine, dok se njegov aktuelni mandat okončava 20. januara 2009. godine.

⁴⁹ <http://judiciary.senate.gov/nominations/judicial.cfm>

Nadalje, treba spomenuti i mogućnost da predsednik sam, bez učešća Senata, imenuje federalne sudske – naime, članom II, odeljak 2, odredba 3 Ustava SAD predviđeno je da predsednik

“ima ovlašćenje da popunjava upražnjena mesta koja se pojave kada Senat ne zaseda, izdajući ukaze o imenovanju koji ističu na kraju narednog zasedanja.”

Jasno je da kada Senat ne zaseda, ne može da primi nominacije niti da odluči o njima, te tada Predsednik može imenovati sudske i bez prethodne sa-glasnosti Senata. Ipak, tokom svog narednog zasedanja Senat mora potvrditi nominaciju sudske kako bi on mogao ostati na sudskej funkciji.

Jasno, ovakva imenovanja mogu uzrokovati brojne kontroverze. To se i desilo kada je prvi put od 1980. godine, 27. decembra 2000. godine, nakon što ga je u junu nominovao, predsednik Klinton imenovao sudske Rodžera L. Gregorija (Roger L. Gregory) u vreme dok Senat nije zasedao. Dodatnu ten-ziju izazvala je činjenica da se radilo o prvom Afroamerikancu imenovanom u Apelacioni sud u Četvrtoj Oblasti, te je ovo imenovanje stavljen u mnogo širi politički kontekst.⁵⁰ Imenovanje sudske Gregorija potvrđeno je tokom 107. zasedanja Senata.

Sadašnji predsednik SAD, Džordž Buš, iskoristio je ovaku mogućnost za imenovanje sudske dva puta u roku od 5 nedelja, na samom početku 2004. go-dine, imenujući sudske Vilijama Prajora (*William Pryor*) i Čarlsa Pikeringa (*Charles Pickering*), čije su nominacije demokrate prethodno blokirale. Sudska Pikering je povukao svoje ime i penzionisao se po isteku mandata, dok je Senat potvrdio imenovanje sudske Prajora.

3.2. Postupak protiv sudske koji ne dovodi do opoziva

Kako bi se popunila praznina u propisima kojima se reguliše ponašanje i rad federalnih sudske, 1980. godine usvojen je savezni Zakon o ponašanju sudske i nesposobnosti za rad (*Judicial Conduct and Disability Act*).

U skladu sa ovim zakonom, svako je ovlašćen da podnese pismenu žalbu protiv sudske, tražeći da se utvrdi da se sudska ponašao na način koji “ometa efikasno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu” ili da “nije sposoban da vrši svoju funkciju usled fizičkog ili psihičkog nedostatka”.

Žalbe se podnose predsedniku apelacionog suda u oblasti u kojoj sudska vrši funkciju. Predsednik suda ispituje žalbu i ima ovlašćenje da je

- a) odbaci
- b) zaključi postupak ako je preduzeta neka mera, ili
- c) imenuje poseban odbor koji ispituje navode žalbe.

⁵⁰ Fisher, L: “Recess Appointments of Federal Judges”, CRS Report for Congress, str. 26.

Istini za volju, najveći broj žalbi biva odbačen, na osnovu toga da se žalba "neposredno odnosi na sudsku odluku (materijalnopravnu ili procesnu)" Takođe, žalba se može odbaciti ako nema dovoljno dokaza za to da se sudija ponašao na neodgovarajući način ili ako žalba sadrži navode koji se ne mogu proveriti istragom ili ako ograničena istraga pokaže da za navode nema činjeničnih dokaza ili da ih činjenični dokazi ne potvrđuju, Predsednik suda takođe može okončati postupak ako nađe da su u međuvremenu preduzete odgovarajuće mere ili da kasniji događaji čine dalji postupak nepotrebним. Lice koje je uložilo žalbu može podneti prigovor oblasnom pravosudnom savetu na odluku Predsednika suda da žalbu odbaci ili okonča postupak.

Ako se žalba ne odbaci, formira se poseban odbor koji ispituje navode žalbe i potom podnosi pisani izveštaj oblasnom pravosudnom savetu. Pravosudni savet može:

- odbaciti žalbu
- utvrditi da je sudija nesposoban za rad
- tražiti od sudije dobrovoljni odlazak u penziju
- odrediti da sudija u određenom roku ne dobija predmete
- opomenuti sudiju privatnom opomenom
- opomenuti sudiju javnom opomenom
- narediti mere koje smatra odgovarajućim u datim okolnostima.

Naravno, i na odluke pravosudnog saveta podnositac žalbe, ali i sudija protiv kog je žalba podneta, mogu uložiti prigovor Pravosudnoj konferenciji Sjedinjenih Država.

Što se tiče sudija federalnih sudova, oni se ne mogu razrešiti funkcije, ali Pravosudna konferencija može uputiti žalbu Predstavničkom domu, kako bi on razmotrio mogućnost pokretanja postupka opoziva.

U cilju formulisanja jasnijih i ujednačenijih pravila postupka po ovakvim žalbama, 1986. godine poseban odbor sačinjen od sudija apelacionih sudova je sačinio Ilustrativna pravila postupka za žalbe u vezi sa ponašanjem sudija i nesposobnošću za rad, koje su revidirane 2000. godine. Većina oblasnih sudova usvojila je ova pravila, sa manjim ili većim izmena. Ipak, 2006. godine Komitet za izradu studije o primeni Zakona o ponašanju sudija i nesposobnosti za rad, poznat i kao Brejerov komitet (po sudiji Brejeru – *Breyer* – koji je bio na čelu komiteta) je izradio opsežnu studiju u vezi sa time kako se zakon primenjuje u praksi i učinio odgovarajuće preporuke u vezi sa postupkom po žalbi. Ove preporuke usvojene su u novim Pravilima postupka u vezi sa ponašanjem sudija i nesposobnošću za rad, koja su sada obavezna na celoj teritoriji SAD:

3.3. Ukratko o postupku opoziva

Postupak opoziva federalnih sudija isti je kao i postupak opoziva drugih državnih zvaničnika, uključujući i predsednika SAD. U ovom radu ćemo se ograničiti na kratak prikaz postupka i dosadašnje prakse u vezi sa opozivom sudija.

Kako bi se sudija imenovan u skladu sa članom 3, odeljak II. Ustava SAD mogao razrešiti funkcije, potrebno je da se sprovede dvostepeni postupak, propisan članom 2, odeljak 4 Ustava:

1. podnošenje formalne optužbe, poznat i kao *impeachment*, od strane Predstavničkog doma Parlamenta SAD. Potrebno je da većina članova Predstavničkog doma glasa za optužbu.
2. da se pred Senatom sprovede odgovarajući postupak i sudija osudi. Za osudu i, konsekventno, opoziv, potrebna je kvalifikovana, dvotrećinska većina članova Senata. Samim postupkom rukovodi Potpredsednik SAD (osim u postupku opoziva američkog predsednika).

Osnov za pokretanje postupka opoziva naveden u članu 2, odeljak 4 Ustava SAD je postupak opoziva i osuda za "izdaju, mito, ili druga ozbiljna krivična dela i prestupe". Pitanje izvršenja dela kao što su primanje/davanje mita i izdaja, predstavljaju prilično jasne osnove za pokretanje postupka opoziva i potonju osudu. Ipak, određenje "drugih ozbiljnih krivičnih dela i prestupa" nije dovoljno jasno. Svakako da bi zloupotreba položaja kao i ozbiljni propusti u radu mogli da se podvedu pod ovaj osnov, ali ono što bi evropskom pravniku takođe delovalo kao jasan osnov za opoziv – otvoreno iskazivanje političkih preferencija – to nije. Razlog za to treba tražiti u samom postupku imenovanja sudija, opisanom u ovom radu. Ovakav stav proizilazi iz same prakse postupka opoziva – naime, u postupku protiv sudije Čejsa, 1805. godine, koji je oslobođen optužbi, utvrđeno je da političke razlike ne mogu predstavljati valjan osnov za opoziv.⁵¹

Ipak, treba uzeti u obzir činjenicu da se postupak opoziva relativno retko pokreće, te da često i ne dovodi do osude sudije protiv koga je pokrenut – bilo zato što sudija bude oslobođen optužbi ili zato što podnese ostavku pre okončanja postupka. Poslednji postupak opoziva nekog federalnog sudije pokrenut je 1989. godine, protiv sudije Okružnog suda SAD, Voltera Niksona (*Walter L. Nixon*), koji je osuđen i razrešen funkcije.⁵²

⁵¹ Detaljnije o postupku opoziva sudije Čejsa videti u radu Predraga Vukasovića "Vrhovni sud Amerike" u ovoj monografiji.

⁵² http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/topics_ji_bdy

4. Zaključak

Način izbora sudija u Sjedinjenim Američkim Državama duboko je ukorenjen u tradiciji, i to podjednako pravilima i principima koje su na umu imali "očevi osnivači" pišući američki ustav, tako i pravilima i praksom koji su im prethodili u vremenu u kom je Amerika bila britanska kolonija. Osim toga, pojedinačne države zadržale su specifična pravila i praksu u vezi sa izborom sudija na državnom nivou.

Ono što je svakako najuočljivije u vezi sa načinom izbora američkih državnih sudija jeste njihova politička angažovanost, te određen stepen neizvesnosti u pogledu stalnosti funkcije, kao i uticaj glasača na njihovu karijeru. Stalnost funkcije, koja se u teoriji države i prava smatra najznačajnjim jemstvom nezavisnosti sudske vlasti, u odnosu na sudije državnih sudova gotovo da ne postoji. Ipak, izbor na sudijsku funkciju ili češće, ostanak na ovoj funkciji, u velikoj meri zavise od rezultata rada sudije, sa kojom javnost, koja o tome odlučuje, mora biti upoznata – te se moralni i profesionalni kvaliteti kandidata kao osnov za odlučivanje, javljaju kao korektiv u jednom, u tradiciji utemeljenom sistemu. Jasno je da ovakav sistem ima određena ograničenja, koja su i uzrokovala usvajanje i primenu novih propisa, kao što je pomenuti Misuri plan; svest o potrebi za većim učešćem stručne javnosti u izboru sudija. Ipak, ne čini se sasvim izlišnom ideja o objavljinju podataka o radu sudija (iako ne nužno u svrhu izbora sudija), i boljem informisanju javnosti o stavovima sudija po pojedinim pitanjima. Jasniji uvid u rad i postupanje sudija neophodni su u svakom pravosudnom sistemu, bez obzira na način izbora sudija, i nesumnjivo doprinose jačanju javnog poverenja u pravosuđe.

Što se tiče izbora sudija federalnih sudova, u njemu je naročito vidljiv uticaj političkih činilaca, dok su ostala pravila u vezi sa položajem sudija, a naročito stalnost funkcije, u skladu sa načelom nezavisnosti sudstva. No ipak, iz pravila postupka o nominovanju sudija jasno se vidi da kandidati moraju odgovoriti visokim moralnim i profesionalnim standardima.

Jasno je da ni način izbora državnih sudija, ni način izbora sudija federalnih sudova ne mogu predstavljati uzor za pravosudne propise jedne kontinentalopravne države, i uz to države u tranziciji. Ono na šta se, međutim, svakako možemo ugledati, jeste sveprisutnost stručne i argumentovane javne rasprave u vezi sa svim pitanjima statusa sudija – od izbora, preko disciplinskih mera, do razrešenja, kao i jasnog uticaja ovakve rasprave na promene u zakonodavstvu i praksi.

Ana Knežević Bojović, MA
Institute of Comparative Law, Belgrade

SELECTION OF JUDGES IN THE UNITED STATES OF AMERICA

The issues of selection, appointment, disciplinary liability of judges and termination of judicial offices are of particular importance in every transitional country, where judicial independence is a major step in establishing the rule of law. Consequently, the manner in which these issues are regulated in other countries, particularly in old democracies, is of special interest.

Admittedly, the judicial system of the United States of America is unique, and its solutions are tailored to serve the legal and political needs of a complex federation, and consequently cannot serve as a relevant model for Serbia. However, the problem of striking a delicate balance (or a lack thereof) between the need for judicial independence and established procedures for appointment of judges and their removal from office in which the public and the executive and legislative powers are closely involved, is one that is in common for all legal systems.

It is also true that American judiciary is an underexamined issue in Serbian legal studies. In keeping with the title of this book and its underlying idea, the article provides an outlook on the general system of appointment of state court judges, and other relevant rules and procedures concerning their status. Furthermore, it provides a detailed overview of the procedure for the appointment of federal court judges and examines the relevant topical issues. Complemented by the paper on the Supreme Court of America in this publication, it provides a unique insight in the American judiciary from the perspective of continental lawyers.

Key words: American judicial system; selection and appointment of judges; disciplinary liability