

*Драгољуб Симоновић,
руководилац Службе за њравне њослове
у ЈП "Елекѡроѡривреда Србије", Београд*

Индивидуализација дисциплинске мере

I – Појам и врста дисциплинских мера

Дисциплинска мера је санкција коју дисциплински орган изриче раднику одговорном за учињену повреду радних обавеза.

Она представља санкцију против одређеног учиниоца дисциплинског дела, која се састоји у одређеном моралном дејству, или у ограничавању или одузимању права и положаја, односно својства радника, а за чије је изрицање надлежан одређени дисциплински орган.¹⁾

Аутор је цитирао уџбеничку дефиницију дисциплинске мере од пре четврт века. У њој је потенцирано морално дејство те мере, која је у нашем позитивном радном законодавству доживела потпуни фијаско. Наиме, радни закони су у 1996. години дерогирали јавну опомену, последњу дисциплинску меру са тзв. васпитно – моралним дејством.²⁾

Дисциплинске санкције са васпитно – моралним дејством не повређују основно право радника (радни однос), нити његова материјална добра (зараду). Оне не

1. Александар Балтић – Милан Деспотовић, Основи радног права Југославије и основни проблеми социјалног рада, "Савремена администрација", Београд, 1975, стр. 241.
2. У радном законодавству ове санкције су живе преко пола века, под различитим називима (укор, писмени укор, строги јавни укор, опомена, јавна опомена, последња јавна опомена). Оне су укинуте само у тзв. матичном радном законодавству, док и даље егзистирају у законима који регулишу радне односе у државној управи, полицији и војсци, што представља својеврсан законски нонсенс.

угрожавају егзистенцију радника и његове породице, нити изазивају промене у правима и обавезама радника. Њима се повређују само морална добра радника (углед, "образ").

Важећи систем дисциплинских санкција у нашем радном законодавству је најкраћи у послератној легислативи и он се свео на две дисциплинске мере са изразито репресивним дејством: новчану казну и престанак радног односа.³⁾

Новчана казна погађа зараду радника, као једно од основних права из радног односа и, преко ње, егзистенцију његове породице. Мера престанка радног односа је најтежа дисциплинска санкција и она директно погађа радни однос као основно право радника. У систему дисциплинских санкција ова најрепресивнија мера је постигла универзалност. Постојала је у свим законима који регулишу радне односе.

Назив "дисциплинска мера" показао се веома постојаним у нашој радној легислативи. Он је уведен Законом о удруженом раду.⁴⁾ Тај назив је, осим у тзв. матичном радном законодавству, прихваћен у Закону о радним односима у државним органима⁵⁾ и Закону о унутрашњим пословима.⁶⁾ У нашој ранијој радној регулативи егзистирали су другачији називи.⁷⁾

Изузетак у односу на појмовно одређивање дисциплинске мере представља новчана санкција. Она се под називом "новчана казна" деценијама усталила у нашем радном праву.

II – Обележја дисциплинске мере

Битно обележје дисциплинске мере је њена одређеност. Она мора бити прописана законом. Познати принцип "*Nulla poena sine lege*", стимулисан у кривичном праву, релевантан је и у области дисциплинске одговорности.

Принцип легалитета (одређености) дисциплинске мере, значи да се њено одређивање не може препустити дискреционој оцени дисциплинског органа. Раднику се може изрећи само она дисциплинска мера која је прописана законом, односно колективним уговором.

У нашем радном законодавству не постоји арбитражност у погледу органа који изриче дисциплинску меру. Њу може изрећи само законом овлашћени орган. То је, сходно члану 56. Закона о основама радних односа⁸⁾ директор. Овакву јасну

3. Закон о радним односима из 1957. године садржао је шест дисциплинских казни (три са васпитно-моралним и три са репресивним дејством), а Основни закон о радним односима из 1965. године четири (три са васпитно моралним и једну са репресивним дејством); Закон о удруженом раду прописао је пет дисциплинских мера (две са васпитно-моралним дејством) а Закон о основним правима из радног односа три (једну са васпитно-моралним дејством).

4. Објављен у "Службеном листу СФРЈ", бр. 53/76...

5. Објављену у "Службеном гласнику РС", бр. 48/91...

6. Објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 44/91...

7. На пример, дисциплинска казна, казна за дисциплинске преступе, мера због повреда радних дужности, мера због повреде радних обавеза.

норму, у великој мери је замаглио републички Закон о радним односима,⁹⁾ прописујући у члану 90. да дисциплинске мере изриче надлежан орган послодавца.

Који надлежни орган? Према Закону о предузећима,¹⁰⁾ осим директора, као органа пословођења, органи предузећа су: скупштина, као орган власника; управни одбор, као орган управљања и надзорни одбор, као орган надзора. Да ли формулација "надлежни орган послодавца" значи да и други органи могу изрицати дисциплинске мере?

По схватању аутора, републички законодавац је направио грубу правну грешку. У односу на савезни закон који утврђује основе радних односа, републички закон треба исте да прецизира. У конкретном случају, ситуација је обрнута.

Утврђујући основе радних односа, савезни закон је јасно прописао да дисциплинске мере изриче директор. О тој надлежности републички закон уопште није требао да се изјашњава,¹¹⁾ а још мање му је било потребно да се изјашњава на погрешан начин. Недвосмислену норму савезног закона он је учинио вишемисленом.

У једном случају управни одбор послодавца се појављује као првостепени дисциплински орган. Он одлучује о дисциплинској одговорности директора, као орган који га поставља.

Иначе, директор као првостепени дисциплински орган, своја дисциплинска овлашћења, укључујући и изрицање мере, може пренети на другог радника са посебним овлашћењима и одговорностима.

У нашој ранијој радној легислативи, осим директора, дисциплинске мере су изрицали други органи (дисциплински суд, дисциплинска комисија).

Дисциплински орган изриче дисциплинску меру у прописаном поступку. Ранији закони из области радних односа су целовитије регулисали дисциплински поступак од позитивних. То значи да поступак треба разрадити колективним уговором. По оцени аутора, могућа је и сходна примена других закона који регулишу поступке, нарочито Закона о кривичном поступку.

Дејство дисциплинске мере протеже се само на послодавца код кога је она изречена. Дакле, њено изрицање је ирелевантно за другог послодавца код којег би радник засновао радни однос.

За разлику од других облика одговорности, код дисциплинске одговорности не постоји систем кумулације санкција. За извршену повреду радних обавеза раднику се може изрећи само једна дисциплинска мера. Ово правило важи и код тзв. реалног стицаја повреда радних обавеза.¹²⁾

8. Објављен у "Службеном листу СРЈ", бр. 29/96...

9. Објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 55/96...

10. Објављен у "Службеном листу СРЈ", бр. 29/96...

11. Драгољуб Симоновић, Путеви и странпутице нашег радног законодавства "Glosarijum", Београд, 1997., стр. 194.

12. Драгољуб Симоновић, Реформе дисциплинских санкција у нашој легислативи, "Право и привреда", бр. 5-8/98, стр. 760.

Дисциплинске мере у нашем радном законодавству немају трајни карактер. Оне су временски ограничене. По схватању аутора, ни мера престанка радног односа нема трајни карактер. Нема законске препреке да се радник коме је она изречена поново запосли код другог, па и код истог послодавца.¹³⁾

Значајно обележје дисциплинске мере представља могућност њене индивидуализације, која ће усмерити даљи ток овог рада.

III – Индивидуализација дисциплинске мере

а) Индивидуализација казне уопште

Индивидуализација казне значи изрицање учиниоцу кажњивог дела оне казне којом ће се, по оцени органа који је изриче, најбоље остварити сврха кажњавања

Индивидуализација се врши у поступку одмеравања казне и представља веома значајну, сложену и суптилну функцију органа који изриче казну.

Индивидуализација казне је данас прихваћена у највећем броју земаља, као један од основних принципа политике сузбијања криминалитета. Она је функционално тесно повезана са сврхом кажњавања и претпоставља упознавање личности учиниоца кажњивог дела.¹⁴⁾

Беза индивидуализације казне и сврхе кажњавања остварује се тако што се учиниоцу кажњивог дела изриче, у законским оквирима и у складу са свим релевантним околностима, она казна којом ће се најбоље постићи специјална и генерална превенција.

б) Индивидуализација дисциплинске мере

У оквиру прописаних, надлежни дисциплински орган треба да изврши индивидуализацију дисциплинске мере, тако што ће одговорном раднику изрећи ону меру којом ће се најбоље остварити сврха изрицања.

Данас је у тзв. матичном радном законодавству индивидуализација дисциплинске мере неадекватно сужена. То је условило прописивање најкраћег система дисциплинских мера у нашем радном законодавству. Прописујући само две, изразито репресивне дисциплинске мере, законодавац је у великој мери одузео дисциплинском органу могућност да правилном индивидуализацијом мере оствари своју креативну функцију.

13. Институт рехабилитације код дисциплинске одговорности не прописују важећи закони из области радних односа. Њу су познавали закони неких бивших република на подручју СФРЈ (Хрватска, Македонија), а била је у великој мери присутна у самоуправној регулативи.

14. Никола Срзентић, Александар Стајић, Љубиша Лазаревић, Кривично право Југославије (општи део), "Савремена администрација", д.д., Београд, 1998, стр. 403-405.

в) Олакшавајуће и отежавајуће околности

Олакшавајуће и отежавајуће околности су оне околности које утичу на одмеравање казне у границама прописане казне за извршено дело. Применом тих околности, уз коришћење других законских могућности, постиже се да се учиниоцима истог кажњивог дела изричу различите казне, зависно од околности које се односе на дело или учиниоца.¹⁵⁾

Према члану 96. Закона о радним односима, при изрицању мере због повреде радне обавезе, узимају се у обзир нарочито: тежина повреде и њене последице, степен одговорности запосленог, његов ранији рад и понашање на раду и друге околности које би могле да утичу на врсту и висину мере.

Законодавац, дакле, прописује олакшавајуће и отежавајуће околности које се тичу повреде радне обавезе и личности радника, а које дисциплински орган узима у обзир при изрицању мере.

Са одређеним модалитетима, олакшавајуће и отежавајуће околности у области дисциплинске одговорности радника биле су присутне и у ранијој радној легислативи.¹⁶⁾

Поштујући принцип индивидуализације мере, дисциплински орган је дужан да при њеном изрицању узме у обзир олакшавајуће и отежавајуће околности. Међутим, у пракси је често присутна појава недовољног поштовања ове законске обавезе.¹⁷⁾

г) Одлагање извршења дисциплинске мере

Институт одлагања извршења дисциплинске мере је значајан инструмент у рукама дисциплинских органа на плану адекватне примене принципа индивидуализације казне. Он је постојао у време важења Закона о удруженом раду. Дерогирани су важећим радним законима.

Закон о удруженом раду је прописивао (у члану 198.) да се извршење мере престанка радног односа и новчане казне може одложити за време утврђено самоуправним општим актом у складу са законом. Закон о радним односима Србије из 1977. године је прописвао да се извршење наведених мера може одложити за време које не може бити краће од шест месеци, нити дуже од једне године.

Институт одлагања извршења дисциплинских мера је имао исто правно дејство као условна осуда прописана у кривичном законодавству. Уколико радник у

15. Ibidem, стр. 406

16. На пример, у Закону о радним односима Србије из 1977, осим околности из члана 96. важећег закона, биле су утврђене још две: услови под којима је повреда учињена и значај делатности.

17. И у време важења Закона о удруженом раду, кад је дисциплински орган имао на располагању пет мера, недовољно се поштовао принцип индивидуализације. Аутору су биле доступне бројне одлуке у којима дисциплински орган није узимао у обзир олакшавајуће и отежавајуће околности, или је у истима стајала само пука констатација о тим околностима, без њиховог конкретног навођења.

утврђеном року не изврши нову повреду радне обавезе, сматра се да му мера није изречена. За опозивање одлуке о одлагању извршења дисциплинске мере примењивана су правила о опозиву условне осуде.

д) Неоправдано изостајање са посла

У ранијој радној легислативи, пет неоправданих узастопних изостанака са посла представљали су тежу повреду радних обавеза за коју је било прописано изрицање мере престанка радног односа.

У позитивним радним законима¹⁸⁾ прописано је да запосленом престаје радни однос, независно од његове воље, отказом уговора о раду од стране послодавца, ако је непрекидно изостао са посла пет радних дана узастопно.

Доношење одлуке о престанку радног односа по овом основу је факултативно, а не облигаторно. То значи да пословодни орган не мора донети одлуку о престанку радног односа, без обзира што су за то испуњени сви законски услови. Дакле, од воље послодавца зависи да ли ће донети одлуку о престанку радног односа.¹⁹⁾

ђ) Различита схватања у погледу обавезног изрицања дисциплинске мере

Још у време важења "Закона о удруженом раду", формулација "изриче се" наводила је многе правнике на закључак да се мера престанка радног односа мора изрећи у сваком случају неоправданог узастопног петодневног изостајања са посла. Било је и схватања да постоји аутоматизам у њеном изрицању.²⁰⁾

Таква схватања су заснована готово једино на граматичком тумачењу и мотивима текуће економске политике (клима истеравања радне дисциплине), без ослонца на основна правна правила о одговорности и повезаност са другим законским одредбама. Такво становиште занемарује начело индивидуализације казне, једно од основних начела сваког савременог поступка, па и дисциплинског.²¹⁾

18. У чл. 64, ст. 1., тач. 4. Закона о основама радних односа и у чл. 108, ст. 1, тач. 1. Закона о радним односима.

19. Душко Петровић, Престанак радног односа због неоправданог изостанка са посла, "Правни информатор", бр. 2/2000, стр. 6.

20. На пример, Теофило Поповић, Радни односи у удруженом раду. "Правно економски центар", Београд, 1977, ст. 194; Зоран Ивошевић, Дисциплинска и материјална одговорност, "Правно економски центар", Београд, 1983, стр. 47; Миомир Пантовић, Одговорност радника у удруженом раду, "Стручна књига", Београд, 1984, стр. 37.

Неки аутори су сматрали да је код мере престанка радног односа индивидуализација могућа само кроз примену института одлагања извршења мере.

Наведени ставови су имали потпору у судској пракси Суда удруженог рада Србије, "...мера престанка радног односа се обавезно изриче у случајевима предвиђеним самоуправним општим актима..." (Одлука бр. 3100/81 од 1.9.1981. године).

21. Љубомир Божиновић, Мера престанка радног односа – начело индивидуализације, "Радни односи и самоуправљање", бр. 5/9185. стр. 50.

С обзиром на тежину последица које изазива мера престанка радног односа и степен њене репресије, као и обавезу узимања у обзир олакшавајућих и отежавајућих околности, аутор сматра прихватљивим став о примени начела индивидуализације код ове мере. Истовремено, изјашњава се против аутоматизма у њеном изрицању, јер би у том случају ова мера неодољиво подсећала на мандатну казну. Тада би дисциплинска комисија *de facto* само утврђивала чињеницу неоправданог изостајања са посла и рутински изрицала најтежу дисциплинску меру, а не би вршила своју креативну функцију.²²⁾

Став о обавезном (облигаторном) изрицању мере престанка радног односа, на који наводе речи "изриче се" и о факултативном изрицању новчане казне, на који наводе речи "може се изрећи", присутан је и у новијој правној литератури.²³⁾

Супротан став о погрешном тумачењу речи "изриче се", у смислу обавезног изрицања мере престанка радног односа у сваком случају, добија нове присталице у савременој правној литератури.

Грамагички облик глагола "изрицати" из члана 55. Закона о основама радних односа и члана 101. Закона о радним односима "изриче се" није уопште императив, заповедни начин, већ садашње време.²⁴⁾

Доказ да речи "изриче се" не значе императив пружају сами закони о радним односима. И савезни (у чл. 53.) и републички (у чл. 88.) закон прописује да се за повреде радних обавеза запосленом може изрећи једна од следећих дисциплинских мера: новчана казна или престанак радног односа.

Дисциплинска мера, њено изрицање или неизрицање, условљено је утврђеним чињеничним стањем у дисциплинском поступку у погледу основа и услова одговорности запосленог, никада априорним ставом законодавца о факултативности или обавезности одређене врсте дисциплинске казне.²⁵⁾

Принцип индивидуализације дисциплинске мере, по схватању аутора, води закључку да се за повреде радних обавеза побројане у члану 101. Закона о радним односима не мора у сваком случају изрећи мера престанка радног односа. Зависно од околности конкретног случаја, субјективне и објективне природе, раднику се може изрећи или мера престанка радног односа или новчана казна (тежина повреде, степен одговорности, тежина последица итд.).

Супротан став о облигационом изрицању мере престанка радног односа се, по оцени аутора, у пракси може показати и као дубоко неправичан. Ако се раднику у

22. Драгољуб Симоновић, Quo vadis радна дисциплина, "Право и привреда", бр. 9-10/96, стр. 74.

23. Александар Николић, Коментар Закона о радним односима Србије, 1991, стр. 249; Зоран Ивошевић, Коментар Закона о основним правима из радног односа (са новелама), 1990, стр. 222; Родољуб Шарић, Владимир Тодоровић, Закон о основним правима из радног односа са коментаром, 1990, стр. 142; Љиљана Милосављевић, Закон о радним односима са коментаром, 1997, стр. 142.

24. Драгослав Хаџи-Танчић, О такозваном факултативном и облигатном изрицању, "Судска пракса", бр. 7-8/2000, стр. 73.

25. Ibidem, стр. 74.

сваком случају мора изрећи мера престанка радног односа и због, на пример, неблаговременог, несавесног и неморалног извршавања радних обавеза, то би било неправично према раднику који неоправдано изостане са посла пет радних дана узастопно. У овом другом случају, како смо видели, послодавац факултативно одлучује да ли ће раднику престати радни однос или не.

IV – Закључак

Принцип индивидуализације дисциплинске мере треба доследно спроводити у пракси. Имајући у виду све околности (олакшавајуће и отежавајуће) дисциплинског дела, субјективне и објективне природе, раднику треба изрећи меру примерену тежини повреде и последица, као и личности учиниоца (степен одговорности, понашање пре и после учињене повреде и сл.).

Веома су сужени механизми за индивидуализацију дисциплинске мере у позитивним радним законима, с обзиром да они прописују само две мере. За разлику од тзв. матичног радног законодавства, дисциплински органи у државној управи и полицији имају на располагању већи број дисциплинских санкција. Ово се нарочито односи на дисциплинске органе у војсци, којима Закон о војсци²⁶⁾ прописује читаву лепезу дисциплинских санкција (једанаест, од којих су две са васпитно-моралним дејством), чиме им даје широке могућности за примену принципа индивидуализације казне.

У циљу стварања ширег законског оквира за индивидуализацију дисциплинске мере, аутор се залаже за повратак у тзв. матично радно законодавство бар једне дисциплинске мере са васпитно-моралним дејством, превасходно јавне опомене, коју су дерогирали позитивни закони.

У истом циљу, аутор се залаже за реституцију института одлагања извршења дисциплинске мере, као веома значајног инструмента за остварење индивидуализације дисциплинских санкција.

За остварење принципа индивидуализације казне у радном законодавству треба обезбедити адекватне могућности, бар приближно компатибилне онима које има суд кад одлучују у кривичном поступку (ублажавање казне, условна осуда и судска опомена).

26. Објављен у "Службеном листу СРЈ", бр. 43/94