

Prof. dr Dragana Knežić-Popović

Pravni fakultet Univerziteta UNION u Beogradu

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST U SLOBODNIM PROFESIJAMA

Disciplinska odgovornost ima poseban značaj u slobodnim profesijama zato što se ove delatnosti obavljaju potpuno autonomno. Danas se govori o disciplinskom pravu kao internom pravu, svojstvenom svakoj od slobodnih profesija, koje ima za cilj da osigura zaštitu kolektivnog profesionalnog interesa. Mnogobrojna su pravila u uporednom pravu koja uređuju ponašanja nosilaca slobodnih profesija, a prevashodni cilj im je prevencija profesionalne greške. Prevencija je uvek najveća briga jedne strukovne organizacije: izricanje disciplinske kazne nesumnjivo je neuspeh profesionalnog reda. Svaka profesija poseduje svoja vlastita pravila i sledstveno tome poseduje svoje disciplinsko pravo. Snaga i uređenost pojedinog disciplinskog prava variraju u zavisnosti od kohezije profesionalnog staleža i njegovog ekonomskog i društvenog značaja. Disciplinska odgovornost predstavlja kariku između profesionalne građanske odgovornosti i krivične odgovornosti i stoga postoje sličnosti i razlike između disciplinske odgovornosti, s jedne strane i građanske i krivične odgovornosti, s druge strane, u oblasti slobodnih profesija. U izučavanju disciplinske odgovornosti ističu se, grubo podeljeno, tri grupe pitanja: disciplinske povrede, disciplinske kazne i disciplinski postupak.

Ključne reči: *disciplinska odgovornost, slobodne profesije, disciplinske povrede, disciplinske kazne, disciplinski postupak*

Pitanje profesionalne odgovornosti spada u jedno od najvažnijih pravnih pitanja slobodnih profesija. Svaka ljudska delatnost podvrgnuta je nekoj vrsti kontrole, a pravna kontrola je od posebnog značaja kada se radi o profesionalnoj delatnosti koja se obavlja potpuno autonomno. Ni u jednoj drugog oblasti ljudske delatnosti sopstvenim greškama ne pridaje se takav značaj kao što je to slučaj u obavljanju delatnosti neke od slobodnih profesija.

Profesionalna odgovornost nastaje povredom zakonskih odnosno ugovornih obaveza nosilaca određene slobodne profesije u postupku pružanja profesionalnih usluga njihovim korisnicima.

U okviru profesionalne odgovornosti izdvajaju se građanska, disciplinska i krivična odgovornost. Sve tri odgovornosti mogu se u praksi realizovati paralelno prema nosiocu slobodne profesije, jer jedna drugu ne isključuju, a neke od njih su međusobno komplementarne. Svaka od ovih odgovornosti nosilaca slobodnih profesija pretpostavlja posebna i različita pravna pravila, uslove za njihovo postojanje, postupke u kojima se utvrđuju, organe nadležne za utvrđivanje i izricanje sankcija. Građansku i krivičnu odgovornost nosilaca slobodnih profesija utvrđuju i sankcije izriču državni organi – nadležni sudovi, u zakonom predviđenom postupku. Disciplinsku odgovornost utvrđuju, u načelu, disciplinski organi koji se obrazuju pri profesionalnim udruženjima, u posebno uređenom postupku – disciplinskom postupku, a u nekim slobodnim profesijama nailazi se u uporednom pravu i na učešće državnih organa u utvrđivanju disciplinske odgovornosti.

1. Disciplinsko pravo

Činjenica da nosioci slobodnih profesija obavljaju delatnost potpuno autonomno daje poseban značaj disciplinskoj odgovornosti. Evolucija disciplinske sudske prakse i disciplinske pravne teorije na području slobodnih profesija, a koja se prati naročito poslednjih godina, omogućila je da se danas govori o disciplinskom pravu¹.

Uobličavanje posebnih pravila disciplinskog prava značilo je raskidanje sa disciplinskom pravdom merenom moralnim načelima, porodičnim ili prijateljskim uticajima, kolegijalnim ustupcima i stavljanje težine procene disciplinske odgovornosti, u načelu, na komore ili druge profesionalne organizacije. Postepena izgradnja i dosledna primena disciplinskog prava predstavljala je značajan doprinos razvoju same profesije.

Disciplinsko pravo je represivno pravo jednog profesionalnog staleža. Posle perioda kontrole i preventivne zaštite profesionalne delatnosti, što će reći onda kada se ne može više popraviti neko profesionalno ponašanje, tre-

¹ Raznovrsni su uglovi iz kojih može da se posmatra disciplinsko pravo. Osim pitanja disciplinskih povreda, disciplinskih mera, postupka itd. moguće je da se disciplinsko pravo razmatra, na primer, i sa stanovišta ljudskih prava. De Valkeneer Roland, *Précis du notariat*, Bruxelles, 2002, str. 299, n. 247.

ba razmotriti kažnjavanje ponašanja koja su suprotna bitnim pravilima slobodne profesije. Ali, to je i pravo koje je okruženo garancijama: ono poseduje pravila postupka koja dopuštaju da se osigura zaštita prava nosioca slobodne profesije, za koga takođe važi pretpostavka da je nevin dok se ne dokaže suprotno, za povrede časti i ugleda profesije koje mu se stavljaju na teret ili povreda zakona i profesionalnih pravila.

Disciplinsko pravo je interno pravo jedne slobodne profesije. Uloga disciplinskog prava je da osigura zaštitu kolektivnog profesionalnog interesa i upravo tu leži njegova specifičnost.

Pošto je disciplinsko pravo slobodne profesije svojstveno svakoj od njih, ne može se očekivati da postoji bilo kakva kodifikacija koja bi utvrdila pravila disciplinske odgovornosti, način na koji ih treba interpretirati i primeniti. Eventualni kriterijumi koji bi se u tom smislu uopšteno postavili činili bi vrlo delikatnom podizanje disciplinske tužbe.

Stoga su mnogobrojna pravila u uporednom pravu koja uređuju ponašanja nosilaca slobodnih profesija, a prevashodni cilj im je prevencija profesionalne greške. Prevencija je uvek najveća briga jedne strukovne organizacije: izricanje disciplinske kazne nesumnjivo je neuspeh profesionalnog reda².

Za izučavanje disciplinske odgovornosti od značaja je, grubo podeljeno, nekoliko pitanja: disciplinske povrede, disciplinske kazne i mere kao i disciplinski postupak³. Kako disciplinska odgovornost predstavlja kariku između profesionalne građanske odgovornosti i krivične odgovornosti, to je kao prethodno pitanje potrebno razmotriti sličnosti i razlike između disciplinske odgovornosti, s jedne strane i građanske i krivične odgovornosti, s druge strane, u oblasti slobodnih profesija.

2. Građanska i disciplinska odgovornost

Između građanske i disciplinske odgovornosti razlika je jasna. Razlikovanje ove dve odgovornosti ogleda se u odnosu na sadržaj i u odnosu na prirodu odgovornosti.

² *Ibid.*, str. 299.

³ Razmatranje disciplinske odgovornosti moguće je, naravno, usitnjavanjem relevantnih pitanja. U tom slučaju disciplinska materija odnosila bi se na posebno izdvojene sadržaje kao što su profesionalne dužnosti, zamena disciplinske kazne, ponovna disciplinska povreda, zastarelost, rehabilitacija itd. Podelu materije u tom smislu vidi: Di Fabio Marcello, *Manuale di notariato*, Milano, 2007, str. 279. i d.

U sadržinskom smislu uočavaju se dva elementa razlikovanja.

Građanska odgovornost stavlja jednog nosioca slobodne profesije naspram korisnika njegovih usluga i ima za cilj da osigura obeštećenje lica koja trpe štetne posledice profesionalne greške. Disciplinska odgovornost, nasuprot tome, suprotstavlja profesionalca organima profesionalnog reda koji se brinu o valjanom obavljanju profesije i koji stoga kontrolišu obavljanje delatnosti svakog pripadnika tog reda. Ona ima za cilj da štiti samu profesiju od ponašanja jednog od njenih članova koje predstavlja povredu dužnosti i ugleda profesije.

Zatim, postoji samo jedno pravo građanske odgovornosti, a, nasuprot tome, brojna su disciplinska prava raznih slobodnih profesija. Svaka profesija poseduje svoja vlastita pravila i sledstveno tome poseduje svoje disciplinsko pravo. Snaga i uređenost pojedinog disciplinskog prava variraju u zavisnosti od kohezije profesionalnog reda i njenog ekonomskog i društvenog značaja. U tom smislu, što je jedna profesija organizovanija, utoliko više ona nastoji da usvoji što potpunije opšte akte koji preciziraju obaveze svojih članova. Osim toga, profesionalna solidarnost u nekim slobodnim profesijama (npr. javno beležništvo) počiva na merama kontrole i naročito na različitim računovodstvenim inspekcijama, koje podstiče sama profesija. Stoga profesionalna solidarnost u javnom beležništvu, tešnija nego u drugim profesijama, objašnjava činjenicu da je svaki javni beležnik šire disciplinski odgovoran u slučaju povrede disciplinskih pravila.

Razlika u prirodi građanske i disciplinske odgovornosti pokazuje da su one potpuno nezavisne jedna od druge: kod građanske odgovornosti radi se o naknadi štete koja proizlazi iz profesionalne delatnosti, dok je kod disciplinske odgovornosti u pitanju kažnjavanje - izricanjem određene sankcije - svakog akta koji je suprotan zajedničkom profesionalnom dobru. Upravo zbog toga kriterijumi za podizanje tužbe za građansku odgovornost i tužbe za disciplinsku odgovornost ne mogu biti isti. Iz toga nužno sledi da su tužbe za građansku i disciplinsku odgovornost nezavisne jedna od druge: mogu se podići paralelno ili sukcesivno, ali disciplinski organi nisu vezani odlukom građanske jurisdikcije⁴.

⁴ De Poulpiquet Jeanne, *Responsabilité des notaires (civile – disciplinaire – pénale)*, Paris, 2003, str. 153-154.

3. Krivična i disciplinska odgovornost

Razlika između disciplinske i krivične odgovornosti nije tako odsečna kao između građanske i disciplinske odgovornosti. Ono što je zajedničko disciplinskoj i krivičnoj odgovornosti i što zamagljuje jasno razdvajanje jedne od druge je njihov represivni karakter. Nad obe odgovornosti, ujedinjene istom prirodom, vladaju ideje kažnjavanja i upozorenja.

Pa ipak, moguće je prepoznati nekoliko elemenata koji ih razlikuju. Oni bi se mogli označiti kao razlike u osnovu, postupku i domenu prostiranja.

S obzirom na osnov odgovornosti, razlika dolazi iz činjenice da se načelo zakonitosti delikata i kazni ne poštuje u disciplinskoj odgovornosti. Disciplinski organ jednog profesionalnog reda nije vezan zakonskim ili podzakonskim inkriminacijama i stoga ima slobodu u izboru sankcije koju može izreći. Osim toga, disciplinske sankcije se veoma razlikuju od krivičnih sankcija, jer one pogađaju samo profesionalnu delatnost nosioca slobodne profesije, na ovaj ili onaj način.

U oblasti krivičnog i disciplinskog postupka razlike su brojne. Dovoljno je navesti, na primer, da ponekad odluka disciplinskog organa može da ne proizlazi iz sprovedenog disciplinskog postupka. Zatim, činjenica da rasprave nisu, u principu, javne govori sama za sebe. Takođe, disciplinska tužba je nezavisna od krivične. Osim toga, kada jedna ista činjenica daje mesta istovremeno disciplinskom i krivičnom postupku, disciplinsko suđenje ide svojim tokom i nije obavezno da se odgodi do odlučivanja o činjenicama koje su bile razlog krivičnom postupku. Okrivljeni u krivičnom postupku može da ne bude osuđen po disciplinskom režimu. I obrnuto, oslobađajuća presuda u krivičnom postupku ne znači da u određenom ponašanju nema elemenata profesionalne greške. Dakle, krivična presuda nije nezaobilazan uzor ili autoritet disciplinskoj odluci.

Domen prostiranja krivičnog i disciplinskog prava pokazuje jasnu razliku. Dok je domen krivičnog prava opšti, primenjuje se na sve građane, domen disciplinskog je ograničen, odnosi se samo na određene profesije, profesionalne zajednice. Krivično pravo čini opšte pravo represije; disciplinsko pravo predstavlja specijalno krivično pravo jedne profesije. Ovo specijalno pravo represije, ograničeno na jednu profesionalnu zajednicu, ima za cilj zaštitu njenih interesa, ali posredno i zaštitu interesa korisnika usluga te profesije⁵.

⁵ *Ibid.*, str. 154-155.

4. Subjekti disciplinskog prava

Više subjekata pojavljuje se u domenu disciplinskog prava.

Najpre, to su sami nosioci slobodnih profesija, bez obzira u kom pravnoorganizacionom obliku obavljaju svoju delatnost.

Za određene profesije, kao što je npr. javno beležništvo, nije uvek jednostavno utvrditi pojam delujućeg nosioca slobodne profesije koji podleže disciplinskoj odgovornosti. Problem se javlja u vezi utvrđivanja momenta početka disciplinske odgovornosti za one profesije kod kojih se polaže zakletva, u pogledu prestanka delatnosti kada su od značaja načini prestanka profesionalnog delovanja, eventualni posebni slučajevi za kategorije profesionalaca unutar neke profesije itd.

Listu subjekata dopunjuju i različite vrste pomoćnika (zavisno od vrste slobodne profesije: zamenici, stažisti, pripravnici, medicinske sestre, laboranti, tehničari, tehnički crtači itd.). U onim slobodnim profesijama koje poznaju i vršioca dužnosti (npr. javno beležništvo), listi subjekata se i oni dodaju. Poseban osvrt zaslužuje problematika odgovornosti pomoćnika. Prema najprihvaćenijoj tezi, pomoćnik, u okviru razvijane delatnosti, lično odgovara kada je reč o krivičnoj i disciplinskoj odgovornosti i – čini se, fiskalnoj i upravnoj – dok je manje očigledno uobličavanje odgovornosti pomoćnika kod građanske odgovornosti, koja bi se mogla posmatrati iz dva aspekta, iz internog aspekta odnosa između pomoćnika i nosioca slobodne profesije i iz onog spoljašnjeg u odnosu na treća lica⁶. Na ovom mestu zanima nas disciplinska odgovornost i konstatacija o ličnoj odgovornosti svakog od napred navedenih pomoćnika.

Naspram nosilaca slobodnih profesija u disciplinskom pravu nalaze se njihova profesionalna udruženja (komore) sa različitim ovlašćenjima za medijaciju, kontrolu i vođenje disciplinskog postupka, koja obezbeđuju pravilno obavljanje slobodne profesije.

Ostavljajući za trenutak po strani ovlašćenja za vođenje disciplinskog postupka, na ovom mestu želimo da skrenemo pažnju na mere kontrole koje u određenim profesijama imaju za cilj prevenciju disciplinskih povreda. To je slučaj sa onim profesijama koje su posebno strogo kontrolisane. Javno beležništvo je npr. slobodna profesija koja je „pod zaštitom“ i naročitom kontrolom države i gde država ima naglašen interes da spreči, u meri koja je moguća, da nepoznavanje deontoloških pravila dovede do disciplinskih po-

⁶ Di Fabio, *op. cit.*, str. 408.

vreda. Tako npr., u Francuskoj kontrola javnobeležničke delatnosti u cilju prevencije disciplinskih povreda počiva na dve kategorije pažljivih inspekcija od strane profesionalnih organa: godišnja inspekcija i prigodna inspekcija⁷. Obe vrste inspekcija obavljaju se obavezno iznenada, neočekivano. Takođe, obe su predmet preciznih mera i uređenih metoda kontrole. Najzad, mogu da pokrenu odgovornost onih lica koja vrše kontrole, a to su sami javni beležnici, izabrani svake godine i evidentirani na listi inspektora. Godišnja kontrola, uvek neočekivana, odnosi se na računovodstvo, organizaciju i funkcionisanje javnobeležničke kancelarije ili drugog pravnoorganizacionog oblika za obavljanje ove profesije. Prigodna inspekcija je vrlo produbljena kontrola i generalno je predviđna u dva komplementarna slučaja. Najpre može biti izvršena kada se javi poseban problem u kancelariji (npr. kada se pokaže neuobičajena praksa u kancelariji). Na neuobičajenu praksu mogu da ukažu pritužbe, ali čak i glasine. Takođe, prigodna inspekcija može da usledi samo da bi se proverila ukupna profesionalna delatnost javnog beležnika⁸.

Subjekti disciplinskog prava s obzirom na disciplinski postupak su i organi profesionalnih udruženja.

U disciplinskom postupku se kod nekih slobodnih profesija, npr. kod javnog beležništva, pojavljuju i državni organi jer država ima interes da se ova važna slobodna profesija pravilno obavlja. Tako, ilustracije radi, u Francuskoj, prvostepeni sud nadležan za građanske sporove manje vrednosti vodi postupke za teške disciplinske povrede, kada mogu biti izrečene najteže kazne privremene ili trajne zabrane obavljanja delatnosti⁹. Sudelovanje države može biti predviđeno i kroz učešće sudija npr. vrhovnog suda u disciplinskim telima koja sude za teške disciplinske povrede¹⁰.

U svojstvu disciplinskog organa može da deluje predsednik komore. Takvo rešenje sadrži npr. francuska uredba od 28. juna 1945. godine, koja se odnosi na disciplinu javnih beležnika i drugih javnih službenika, ali samo za najlakše povrede¹¹.

⁷ D. n. 74-737, 12 août 1974, relatif aux inspections des études de notaires, JO 25 août 1974 (rect. 30 oct. 1974).

⁸ De Poulpiquet, *op. cit.*, str. 168-179.

⁹ *Ibid.*, str. 222-244.

¹⁰ Na primer, Zakon o notariatu („Uradni list Republike Slovenije“, br. 98/2005), čl. 117, stav 1.

¹¹ L'ordonnance n. 45-1418, 28 juin 1945, relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, JO 29 juin 1945 et rect. 4 juill. 1945.

Najčešće predviđeni disciplinski organ je kolektivni organ koji nosi različite nazive: disciplinska komisija, disciplinski sud, sud časti, disciplinsko veće. To je nezavisno telo komore, sastavljeno od određenog broja njenih članova, koje odlučuje o disciplinskim povredama u prvom stepenu. Ponekad je u opštim aktima komore predviđeno da ovo telo odlučuje i u drugom stepenu, sa istim ili drukčijim brojem članova u veću.

U nekim opštim aktima profesionalnih udruženja predviđa se i postojanje posebnog drugostepenog organa, višeg ili apelacionog disciplinskog suda, koji odlučuje o žalbama na odluke prvostepenog disciplinskog suda (komisije, veća).

Disciplinski tužilac je samostalni organ profesionalnog udruženja, zadužen za disciplinsko gonjenje članova koji su učinili disciplinsku povredu. Bira se među nosiocima slobodne profesije kao članovima komore i ima određeni broj zamenika. Kao i ostali organi komore, bira se na predviđeni mandadni period. Preduzima radnje u postupku za koje je prema pravilima ovlašćen.

5. Disciplinske povrede

Disciplinske povrede imaju izvesnu specifičnost koja proizlazi iz činjenice da se disciplinsko pravo, kao pravo koje treba da osigura zaštitu kolektivnog profesionalnog interesa, vrši u načelu u jednom zatvorenom krugu. S obzirom da su protagonisti disciplinskog prava nosioci slobodnih profesija, njihova profesionalna udruženja i njihovi organi zaštite (samo izuzetno za neke slobodne profesije i sudski organi ili drugi državni organi kao što su visoki saveti pravosuđa i sl.), a da je zaštita usmerena na kolektivni profesionalni interes, to su i očekivane posebne karakteristike disciplinskih povreda.

Povrede zbog kojih se pokreće i vodi disciplinski postupak su radnje kojima su učinjene povrede dužnosti i ugleda jedne slobodne profesije. Disciplinska povreda sastoji se u svakom aktu koji izvrši nosilac slobodne profesije, njegovi pomoćnici, pripravnici i dr., a koji je suprotan profesionalnim pravilima. Povrede pravila profesije, osim onih koje su utvrđene odredbama matičnog zakona i matičnih podzakonskih akata, su sve one radnje koje su u suprotnosti sa pravilima utvrđenim u opštim aktima profesionalnog udruženja, a naročito radnje i ponašanja koja su suprotna odredbama sadržanim u deontološkom kodeksu.

Povreda ima moralni karakter i proizlazi iz ponašanja koje predstavlja napad na dužnosti i dignitet profesije, čak i ako se povrede odnose na van-profesionalne činjenice i ponašanja u privatnom životu.

Greška u profesionalnom ponašanju koja ima karakter disciplinske povrede razlikuje se od one greške koja povlači naknadu štete ili pak krivičnu sankciju, mada osuda iz građanske ili krivične odgovornosti može kasnije dati mesta i disciplinskoj sankciji, o čemu je bilo reči napred.

Obaveze koje treba da poštuje nosilac slobodne profesije da ne bi bio podvrgnut disciplinskom postupku mogu se grupisati oko dva osnovna principa: s jedne strane postoje funkcionalne obaveze, one koje proističu iz nje-gove funkcije i, s druge strane, obaveze koje se odnose na organizaciju nje-gove profesionalne delatnosti.

Matični zakoni ili podzakonski akti pojedinih slobodnih profesija uređuju disciplinsku odgovornost, prepuštajući statutima ili drugim opštim aktima profesionalnih udruženja (pravilnicima o disciplinskom postupku) detaljnije uređenje.

S obzirom na raznovrsnost slobodnih profesija i činjenicu da je disciplinsko pravo zatvorenog tipa kao pravo jedne slobodne profesije čije interese i ugled štiti, moguće je razmatrati uopšteno disciplinske povrede. Stoga, izlaganje je usmereno samo na pregled osnovne podele, ali bez ikakvih pretenzija da se bude iscrpan u analizi.

Generalno posmatrano, uobičajenija je podela na lake i teške disciplinske povrede.

Laka povreda je svako narušavanje dužnosti i ugleda profesije, pri čemu nema trajne posledice ili je posledica neznatna, pa čak i ako nema posledice.

U nekim slobodnim profesijama, npr. u javnom beležništvu, nailazi se na podelu disciplinskih povreda na neurednost i disciplinski prestup, koja odgovara prethodnoj klasifikaciji¹². Neurednost se određuje kao laka povreda službene dužnosti koja nije disciplinski prestup. U javnobeležničkoj literaturi se ističe da neurednost postoji već samim tim što je ustanovljeno ponašanje okarakterisano kao takvo, iako je javni beležnik mogao biti savestan, pa čak i ako mu se može pripisati samo jednostavno zaboravljanje, dok disci-

¹² Na primer, makedonski Закон за вршење нотарските работи („Службен весник на Република Македонија“, br. 59/1996, 25/1998. i 6/2002), čl. 118. i hrvatski Закон o javnom bilježništvu („Narodne novine“, br. 78/1993, 29/1994. i 19/2007), čl. 145.

plinski prestup pretpostavlja, u načelu, da je javni beležnik radio nesavesno. Pod neurednost bi se moglo uvrstiti i svako neuljudno ponašanje koje predstavlja narušavanje pravila pristojnosti i dobrog vladanja u službenom i privatnom ponašanju, koja su inače inherentna svakom dobrom vaspitanju. Dakle, sve ono što se jednostavno suprotstavlja dobrom vaspitanju, čak i ako izostane bilo kakva šteta, može biti kvalifikovano kao takav oblik povrede službene dužnosti i imati za posledicu disciplinsku kaznu¹³.

U onim slobodnim profesijama čiji karakter usluge zahteva da se detaljno navedu u opštem aktu profesionalnog udruženja sve radnje ili propuštanja koja predstavljaju disciplinsku povredu, kao što su npr. medicinske profesije, obično se nailazi na iscrpno nabrojanje mogućih povreda¹⁴. U nekim slobodnim profesijama pak pronalaze se rešenja gde se profesionalne organizacije opredeljuju da u svojim opštim aktima detaljno nabrajaju vrste lakih disciplinskih povreda¹⁵ ili prelaze preko određivanja lakih povreda i zadržavaju se samo na teškim povredama¹⁶.

Teška povreda je svako narušavanje dužnosti i ugleda profesije kao i deontološkog kodeksa, koje ima teže značenje s obzirom na važnost, prirodu povređene dužnosti, visinu materijalne štete ili težinu druge posledice kao i s obzirom na okolnosti pod kojima je radnja izvršena odnosno propuštena. Ova vrsta povrede pretpostavlja zlonamerno postupanje ili propuštanje, ali i nehat, pa i nekompetentnost, neznanje čine pretpostavke disciplinskog kažnjavanja.

Zbog posebnog karaktera disciplinske greške kao i zbog mnogih okolnosti u kojima se one mogu učiniti, disciplinski organi bi trebali da raspolazu vrlo širokim ovlašćenjima u pogledu procenjivanja greške. Na primer, dva elementa mogla bi da uvećaju ili smanje disciplinsku odgovornost za učinjenu grešku: povrat će činiti evidentno otežavajuću okolnost kao i određena konstantna ponašanja koja mogu povrediti interese klijenata, kao što su

¹³ De Valkeneer, *op. cit.*, str. 301.

¹⁴ Na primer, Pravila o ponašanju i odgovornosti u struci članova Hrvatske komore medicinskih biokemičara, usvojen 2. 04. 1998. godine (www.hkmb.hr).

¹⁵ Na primer, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika Advokatske komore Republike Srpske, usvojen 12. 03. 2005. godine (www.advokatska.com).

¹⁶ Na primer, Statut Hrvatske odvjetničke komore („Narodne novine“, br. 25/1995, 92/1999, 8/2005, 17/2005. i 72/2008), čl. 110-111.

lenjost ili krajnja neuljudnost u kontaktu sa korisnicima usluge. Naprotiv, nastajanje bilo kakve štete posle disciplinske povrede, porodična situacija, stanje zdravlja, odsutnost ili starost mogu činiti elemente za ublažavanje kazne¹⁷.

6. Disciplinske kazne

Disciplinske kazne koje se mogu izreći u disciplinskom postupku prema nosiocu slobodne profesije su raznovrsne. Takođe, one se pokazuju, od najlakših do najtežih, kao kazne koje svaka slobodna profesija prilagođava onom profesionalnom ponašanju koje treba nužno sprečavati.

Disciplinsko pravo svoju posebnost pokazuje ne samo na polju disciplinske greške već i u materiji disciplinskog kažnjavanja. Disciplinske kazne pokazuju istovremeno i sličnosti i razlike u odnosu na krivične sankcije.

Disciplinske sankcije i krivične sankcije imaju neke zajedničke crte zato što su i jedne i druge iste po svojoj prirodi – represivne su. Obe pretpostavljaju učinjenu grešku i obe se dosuđuju kao kazne. U tom smislu, obe imaju za cilj represiju, odnosno sprečavanje i zastrašivanje, odnosno davanje primera. Takođe, značaj greške i stepen njene težine nužno se odražavaju na prirodu kazne koja će biti izrečena: u oba slučaja težina kazne je proporcionalna težini greške.

S druge strane, disciplinsko kažnjavanje, ma koliko blisko krivičnom, u principu se znatno razlikuje od njega. Najpre, zakonodavac u disciplinskoj materiji uglavnom ne predviđa precizne kazne. Ponekad se zadovoljava nabranjem sankcija prema redosledu težine, polazeći od najlakše do najteže i predviđa određenu sankciju samo u nekoliko izolovanih slučajeva¹⁸. Druga razlika koja postoji između disciplinskih i krivičnih kazni sastoji se u njihovoj prirodi: u disciplinskoj materiji nema kazni lišavanja slobode. Osnovna karakteristika disciplinskih kazni je da su potpuno prilagođene profesionalnom miljeu za koji su i predviđene¹⁹.

Disciplinske kazne mogu se razvrstavati na različite načine. Najopštija podela bila bi ona na novčane i nenovčane disciplinske kazne²⁰. Za izvesne

¹⁷ De Valkeneer, *op. cit.*, str. 301.

¹⁸ Na primer, u Francuskoj, u materiji javnog beležništva: L'ordonnance n. 45-1418, 28 juin 1945.

¹⁹ De Poulpiquet, *op. cit.*, str. 217.

²⁰ Tomić Zoran, *Opšta javnopravna obeležja notarijata*, „Javnobeležničko pravo“, (priredio Dragor Hiber), Beograd, 2006, str. 216.

slobodne profesije, kao što je npr. javno beležništvo - koje zauzima specifično mesto među slobodnim profesijama zbog prenošenja od strane države na javne beležnike određenih javnih ovlašćenja iz kruga njenih suverenih ovlašćenja - moguća je i podela na tzv. interne disciplinske kazne kao blaže, koje izriču staleški organi i tzv. sudske kazne kao teže, koje izriču nadležni sudovi²¹. Preciznija podela bila bi ona koja razdvaja opomenu, ukor, novčanu kaznu, privremeno oduzimanje prava na obavljanje delatnosti i trajno oduzimanje prava na obavljanje delatnosti²².

Disciplinske kazne se u pojedinim opštim aktima komora nazivaju i disciplinskim merama²³. U pojedinim slobodnim profesijama, naročito u domenu medicine, primereno je razdvajanje disciplinskih kazni i disciplinskih mera, pri čemu se za određene učinjene povrede dužnosti i ugleda profesije, odnosno deontološkog kodeksa predviđaju mere kao što su upućivanje na dodatno obavezno stručno usavršavanje i upućivanje na obavezno lečenje²⁴.

Disciplinski organi izriču kaznu, odnosno meru po svom uverenju, zavisno od težine učinjene povrede, težine posledica i drugih okolnosti.

Držeći se detaljnije podele disciplinskih kazni, uobičajeno je, ali ima i odstupanja, da se opomena, ukor i novčane kazne izriču za lake povrede dužnosti i ugleda profesije, odnosno povrede deontološkog kodeksa, dok se privremeno i trajno oduzimanje prava na obavljanje delatnosti predviđaju za teške povrede. Prve dve kazne, opomena i ukor, predstavljaju sasvim jednostavne disciplinske kazne, ali njihova razlika u stepenu i težini proizlazi iz veće ili manje forme koja prati njihovo izricanje.

Opomena se sastoji u prekorevanju nosioca slobodne profesije za počinjenu grešku, sa opominjanjem da se ona ne ponovi. Ova sankcija određuje se u svim onim slučajevima za koje nije predviđena, normom o profesionalnom ponašanju, neka druga sankcija i izriče se za povrede lakše od onih koje se kažnjavaju ukorom. Opomena na uspostavljanje reda smešta se sasvim

²¹ Ovakva podela disciplinskih povreda u javnom beležništvu zastupljena je npr. u Francuskoj (Uputstvo od 28. juna 1945.).

²² Di Fabio, *op. cit.*, str. 382.

²³ Na primer, Statut lekarske komore Vojvodine, čl. 55. (www.lkv.org.yu); Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti veterinarara Republike Srpske, usvojen 4. 06. 2003. godine, čl. 7. (www.vetkom.rs.ba).

²⁴ Na primer, Pravila o ponašanju i odgovornosti u struci članova Hrvatske komore medicinskih biokemičara, čl. 44.

u dno lestvice disciplinskih kazni. To je čisto moralna sankcija. Procena povrede treba da se izvrši u odnosu na prirodu obavljenog posla.

Potrebno je napraviti razliku između opomene i jednostavnog poziva na veću pažnju ili na savešniji odnos prema svojim dužnostima, pozivanje na uspostavljanje reda, čija opravdanost se ne dovodi u sumnju i koji ima izvestan učinak kazne²⁵.

Disciplinska praksa zahteva da opomena bude izrečena u pisanom obliku. Komora ili druga profesionalna organizacija ne može je ni ublažiti, niti otežati, koristeći se pozivanjem na nešto drugo. Dakle, disciplinski organ ne može izreći ukor, pozivajući se na svoja ovlašćenja. Njemu je takođe zabranjeno da u opomenu uvrsti komentare kao što su „opomena pre tužbe“ ili „prva i poslednja opomena“.

To je kazna neposredne primene: njeno izvršenje nastaje samim zavođenjem u evidenciju odluka.

Malo je objavljenih odluka ove vrste. Njihov neznatan značaj je bez sumnje razlog za mali interes i prakse i doktrine²⁶.

Ova vrsta blage kazne pokazuje da nema profesionalne greške koja bi mogla ostati bez sankcije.

Ukor je formalna objava prekora koji je upućen zbog povrede dužnosti i ugleda profesije, odnosno povrede deontološkog kodeksa. Ukori se pokazuje kao čisto moralna kazna. On se sastoji u prekoru koji treba da bude objavljen i zabeležen u registru odluka komore. Smešten je na drugi stepen u lestvici kazni jer je to izričita kazna za ponašanje javnog beležnika. Može da se javi u dve varijante.

U prvom obliku, odluka treba da bude pismeno sastavljena i pročitana pred komorom, a nikakva druga formula ne može je zameniti. Čitanje odluke o ukoru upućenom nosiocu slobodne profesije treba da bude izvršeno pred određenim organom komore, po proceduri koja može biti različito predviđena (npr. pred predsednikom komore i članovima upravnog odbora). Ovo čitanje, međutim, ne može da prati nikakvo zapažanje ili komentar koji bi mogao da naglasi jačinu ukora. Postoji vrlo malo ovih oblika kažnjavanja koji su predmet objavljivanja, bez sumnje zbog male težine kazne i njihovog ograničenog domašaja.

²⁵ Di Fabio, *op. cit.*, str. 382.

²⁶ De Poulpiquet, *op. cit.*, str. 218-219.

U drugoj varijanti ukor se objavljuje kačenjem odluke na oglasnoj tabli ili na drugom mestu u komori (npr. na ulazu u salu skupštine komore u predviđenom periodu, najčešće tokom petnaest dana).

Ova vrsta disciplinske kazne nema materijalne reperkusije već čisto infaman karakter.

Novčana kazna je kazna koja se sastoji u plaćanju određene sume novca, a koja ide u korist komore ili komore i još nekog organa²⁷.

Poseban tip naknade u nekim slobodnim profesijama, npr. u italijanskom javnom beležništvu, je ona koju plaća javni beležnik koji je naplatio za honorare i troškove veću sumu od one koja mu se duguje. U tom slučaju on je izložen novčanoj kazni koja ide od jednostruke do trostruke sume koja mu je kao uvećana isplaćena, pored, naravno, prava stranke na povraćaj dela isplaćenog neduga²⁸.

U pogledu pravne prirode novčane kazne, ispravno se smatra da se na nju ne primenjuje eventualne odredbe nacionalnog zakonodavstva koje se odnose na prekršajno kažnjavanje. Neprimenjivost ovih normi na disciplinske novčane kazne poticala bi iz jasno izdvojenog karaktera disciplinskih kazni, koje tako ostaju odvojene od krivičnih sankcija.

Novčana kazna se ponekad kvalifikuje kao kazna koja se izriče i za lake i za teške povrede, u kom slučaju samo visina kazne upućuje i na težinu povrede²⁹.

Kazne udaljavanja iz profesije čine najteže disciplinske sankcije koje mogu biti izrečene nosiocu slobodne profesije. One mogu biti privremena ili trajna zabrana obavljanja delatnosti.

Kazna privremenog udaljavanja nosioca slobodne profesije ogleda se u privremenoj zabrani obavljanja delatnosti (suspenzija) ili privremenom oduzimanju licence, koju prati i gubitak svojstva člana nekog od profesionalnih organa u periodu suspenzije kao i lišavanje prava biranja u profesionalne organe ili tela u izvesnom periodu nakon prestanka suspenzije. Radi se o

²⁷ U Italiji npr. novčana kazna koju plaća osuđeni javni beležnik uplaćuje se na račun Oblasnog javnobeležničkog arhiva nadležnog za inspekciju, koju ovaj u toku sledećeg meseca prebacuje, u visini od 70% novčane kazne, na račun Javnobeležničkog saveta okruga. Di Fabio, *op. cit.*, str. 383.

²⁸ La legge sul notariato 16. febbraio 1913 n. 89, Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 1913, čl.80.

²⁹ Tomić, *op. cit.*, str. 216.

pravoj kazni koja se po svojoj prirodi i učincima razlikuje od suspenzije iz razloga opreznosti, a koja, kao zaštitno sredstvo, može biti predviđena u slučaju nastupanja nesposobnosti za rad.

Rokovi suspenzije kreću se, u načelu, od tri do dvanaest meseci, što svakako zavisi od težine učinjene povrede, težine posledica i ostalih okolnosti. Postoje u slobodnim profesijama i rešenja koja predviđaju suspenziju na neodređeno vreme, odnosno suspenziju za svo ono vreme kroz koje traje povreda. Ilustracije radi, u javnobeležničkoj profesiji bi to bilo kroz svo ono vreme kroz koje traje povreda nepokazivanja organima nadzora javnobeležničkih knjiga, isprava i druge evidencije, to će reći sve dotle dok se javni beležnik ne pokori zahtevu inspekcijaskog organa³⁰.

Za neke slobodne profesije, npr. medicinske profesije, primerena je i kazna privremenog ograničenja obima i vrste poslova kojima se član komore bavi, a koja se smatra različitom od kazne privremene zabrane obavljanja delatnosti³¹.

Za najteže disciplinske greške trajna zabrana obavljanja delatnosti, odnosno oduzimanja licence predstavlja najtežu i najefikasniju disciplinsku sankciju koja može postojati. Dakle, ova sankcija smešta se u vrh lestvice kazni. Radi se o kazni koja nosi delimično i materijalne posledice. Ona predstavlja najjaču reakciju koju ima ugrožena profesija kada bi održavanje u delatnosti nosioca slobodne profesije moglo uništiti poverenje koje ona uživa i pogađa njene moralne i materijalne interese.

U disciplinskom pravu, kao i u domenu krivičnog kažnjavanja, funkcija davanja primera (opomene) kaznom nameće traženje ravnoteže između materijalnog i moralnog značaja povrede i strogosti sankcije. Primer koji daje ova drastična mera i njena snaga zastrašivanja su izvesni. Njena efikasnost je evidentna³².

Trajna zabrana obavljanja delatnosti podrazumeva nemogućnost povratka u profesiju u nekom predviđenom vremenu (npr. 5 godina).

Trajna zabrana obavljanja delatnosti razlikuje se od zabrane obavljanja delatnosti koju izriče državni organ (sud) kao sporednu uz krivičnu sankciju, a koja može postojati uz takvu vrstu krivične kazne.

³⁰ *La legge sul notariato*, čl. 128, stav 2.

³¹ Na primer, Statut lekarske komore Vojvodine, čl. 55.

³² De Poulpique, *op. cit.*, str. 244.

Ova maksimalna disciplinska kazna neretko se predviđa i onda kada je nosilac slobodne profesije, nakon što je dva ili više puta bio suspendovan zbog određenih povreda, izvršio slične disciplinske povrede u sledećih deset godina³³.

Za kaznu trajnog ograničenja obima i vrste poslova kojima se bavi nosilac slobodne profesije važi ono što je u prethodnoj tački navedeno za kaznu privremenog ograničenja obima i vrste poslova.

7. Disciplinski postupak

Disciplinski postupak je nužna karika između učinjene povrede i sankcije. Bez postupka nijedna kazna ne može biti izrečena. Stoga disciplinski postupak mora da poseduje glavne vrednosti: njegovo postojanje je već znak, ako ne jednog dobrog suđenja, a ono bar željene pravde, iako ponekad spore; takođe, on je garancija da će biti izrečena sankcija od strane nadležnog organa kao i garancija mogućnosti korišćenja klasičnih pravnih lekova.

Disciplinske postupke ne vode olako ni organi profesionalnih udruženja, ni nadležni državni organi. Ali, samo predviđanje vođenja disciplinskog postupka ima veliki preventivni značaj. Činjenica da će se voditi postupak u slučaju učinjene povrede i da prete kazne dovoljna je da utiče na svakog nosioca slobodne profesije da vodi računa o svojim obavezama, da spreči, odnosno zaustavi povredu. Uostalom, sama reč postupak upućuje na jedan hod koji, pri određenim okolnostima, neumoljivo vodi prema sankciji.

U pravnoj nauci se diskutuje o prirodi disciplinskog postupka zato što matična regulativa slobodnih profesija daje osnova za otvaranje tog pitanja. S jedne strane, matični zakon jedne slobodne profesije obično ne reguliše detaljno pitanja procedure. Ima naravno i izuzetaka. Tako npr. grčki zakon o javnom beležništvu uređuje detaljno disciplinski postupak³⁴. S druge strane, sam postupak sadrži kako jasne institute krivičnog postupka (počev od primene principa *nullum crimen sine lege*, pa do npr. povrata, olakšavajućih okolnosti, rehabilitacije), tako i elemente građan-

³³ Di Fabio, *op. cit.*, str. 389.

³⁴ Tomić, *op. cit.*, str. 217.

skog postupka. Upravo na osnovu toga ističe se teza da je priroda disciplinskog postupka *sui generis*³⁵.

Ipak, nailazi se i na eksplicitno određenje karaktera postupka, npr. kao krivičnog postupka³⁶ ili skraćenog krivičnog postupka³⁷.

Nasuprot tome, u Francuskoj, primera radi, postupak za određene disciplinske povrede u domenu javnog beležništva vode prvostepeni sudovi nadležni za građanske sporove manje vrednosti, što jasno ukazuje na prirodu postupka³⁸.

Ostavlajući po strani slobodne profesije gde u disciplinskom postupku učestvuju određeni državni organi, npr. sud i kada se primenjuje odgovarajući sudski postupak (npr. javno beležništvo, zbog javnih ovlašćenja koja je država prenela na javne beležnike), zadržavamo se samo na disciplinskom postupku koji se vodi pred profesionalnim udruženjima.

Uporedno pravo pokazuje da se u odvijanju postupka pojavljuju razlike s obzirom na to da li se radi o lakim ili teškim povredama. Tako se pokazuje da su pravila disciplinskog postupka prilagođena instanci pred kojom se vodi postupak i vrsti povrede. Ako su za vođenje postupka u slučaju lake povrede predviđena posebna tela profesionalnog udruženja, što nije retko rešenje, tada i postupak ima određene karakteristike ublaženog formalizma, ali se i tada poštuje u potpunosti pravo na odbranu³⁹. Elementi ublaženog formalizma u postupku mogu biti predviđeni i ako deluju ne posebni već isti disciplinski organi nezavisno od težine povrede. Ali, bez obzira na eventualne razlike u sprovođenju postupka - dvo-stepenost disciplinskog postupka je pravilo.

Nekoliko opštih pravila o radu i postupku disciplinskih organa mogu se obuhvatiti sledećim: disciplinske kazne i mere mogu se izreći samo u postupku koji je sproveden po odgovarajućim pravilima profesionalnog udruženja; pravo na odbranu nosioca slobodne profesije; pravo na rehabilitaciju i naknadu štete; dužnost potpunog utvrđivanja činjeni-

³⁵ Di Fabio, *op. cit.*, str. 391.

³⁶ Zakona o notarijatu Slovenije, čl. 117. stav 3.

³⁷ Model zakona o javnom beležništvu, Beograd, 2002, čl. 161.

³⁸ De Poulpiquet, *op. cit.*, str. 222-244.

³⁹ *Ibid.*, str. 246.

ca; pravila o izuzeću člana disciplinskog organa; pravila o zastarelosti; hitnost postupanja disciplinskih organa.

Odredbe o pokretanju postupka redovno započinju određenjem lica koja mogu podneti prijavu za pokretanje postupka, a slede norme o postupanju disciplinskog tužioca i elementima tužiočevog zahteva za pokretanje postupka u pismenoj formi.

Disciplinska rasprava uvek se vodi uz isključenje javnosti, a postupak ima usmeni i kontradiktoran karakter jer sledi logiku i postulate sudske procedure generalno uzete.

Većanje disciplinskog organa nakog sprovedene rasprave predstavlja kariku između rasprava i sačinjene odluke. Široka i naravno tajna diskusija članova disciplinskog organa je neophodna.

Odluka disciplinskog organa mora biti obrazložena. Obrazloženje disciplinske odluke je princip, čak i kada iz nje proizlazi obustava postupka. Obrazloženje je bitna formalnost za dopuštanje korišćenja prava na odbranu u drugom stepenu. Uostalom, važnije je da se respektuje ovo pravo nego princip zakonitosti delikata i kazni, koji je u disciplinskom pravu daleko od striktno primene.

Predviđanje drugostepenog postupka je opšteprihvaćeno rešenje. Poželjno je da pismena odluka bude sastavljena tako da daje nosiocu slobodne profesije potpunu informaciju o njegovim pravima. Potrebno je stoga da su u odluci naznačeni predviđeni pravni lekovi, rok za korišćenje pravnog leka i sankcije predviđene u slučaju pribegavanja abusivnom pravnom leku.

Izvršenja odluka disciplinskog organa imaju svoje specifičnosti i zavise od vrste odluke. Opomena i ukor se objavljuju u glasilu profesionalnog udruženja, ukoliko postoji glasilo, i/ili objavljuju na oglasnoj tabli, a i uvode u evidenciju. Novačanu kaznu osuđeni nosilac slobodne profesije koji je proglašen odgovornim dužan je da uplati na račun profesionalnog udruženja. O privremenoj ili trajnoj zabrani obavljanja delatnosti izdaje se rešenje. O izrečenim kaznama služba profesionalnog udruženja vodi evidenciju, a pravilima se određuju i rokovi za brisanje iz evidencije kazni. Podaci o kaznama brisanim iz evidencije ne mogu se koristiti u novom postupku.

Prof. dr Dragana Knežić-Popović

The Belgrade UNION University Law School

DISCIPLINARY LIABILITY IN FREE PROFESSIONS

The practice of free professions is completely autonomous and therefore disciplinary liability is so important to them. Nowadays, disciplinary law is considered as an internal law, typical to each of free professions, aimed to protect their collective professional interest. There are many regulations of comparative law that are settling behaviours of free professionals. Their objective is to prevent professional mistake. The prevention is always the most important preoccupation of an expertize organization: a disciplinary sanction is undoubtedly a failure of a given professional order.

Each profession has regulations of its own, and consequently, its own disciplinary law. The power and structure of a given disciplinary law depend on cohesion of a professional group and its economic and social importance.

The disciplinary liability is a link between professional civil liability and criminal liability; thus in the domain of free professions, certain similarities and differences between disciplinary liability, on the one hand, and civil and criminal liability, on the other, exist.

The initial laws or sub-acts of particular free professions more precisely define disciplinary liability. As a rule, codes of professional deontology, and in some professions professional guides, protocols or rules on standardized procedures establish special standards of professional behaviours.

In the field of disciplinary liability, three groups of questions are posed: disciplinary violations, disciplinary sanctions and disciplinary procedure.

The violations for which a disciplinary procedure is initiated and executed are acts incurring violation of duties and reputation of a free profession. The violation is moral, and entailed by behaviour degrading

duties and dignity of a profession, even if violations are related to non-professional facts and private life.

Each free profession devises its disciplinary sanctions as an instrument to prevent undesirable forms of professional behaviours. The disciplinary sanctions show both similarities and differences compared to criminal sanctions.

The elements of both criminal and civil procedure, characteristics of less firm formalism, as well as specialized disciplinary organs make disciplinary procedure a sui generis one.

Key words: *disciplinary liability, free professions, disciplinary violations, disciplinary sanctions, disciplinary procedure*